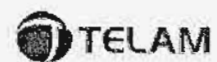


Sergio Tomás Massa
Miguel A. Fernández Pastor

De la exclusión a la inclusión social

Reformas de la reforma de la
seguridad social en la República
Argentina

**El presente material
se utiliza con fines
exclusivamente didácticos**



había más jubilados que sostener y ancianos a los que prestar servicios de salud, mientras caía la tasa de natalidad y menos jóvenes se sumaban como trabajadores aportantes al sistema. El sistema dependía, para poder sostenerse, del crecimiento sostenido de la productividad. Por otro lado, y tal como lo advirtió el marxista italiano Enrico Berlinguer en su obra *La cuestión comunista sobre la Asamblea Comunista realizada en Italia en 1972*¹⁷, el sistema sindical de conquistas infinitas sin modificar las relaciones de poder, tornaba ineficiente al sistema capitalista.

De esta manera, surgió un nuevo capitalismo, bautizado neoliberal, bastante alejado de las ideas de quienes, como el escocés Adam Smith y el inglés David Ricardo, creían que la acumulación de la riqueza era el producto de la plusvalía obrera, término que muchos años antes que ellos y que Marx había acuñado William Petty. El nuevo capitalismo gerencial, sobre el que había alertado premonitoriamente Smith, fue el encargado de ir demoliendo, punto por punto, las bases del estado de bienestar y aun de formas menos desarrolladas de la seguridad social.

El nuevo modelo económico fue prohijado por gobiernos como los de Margaret Thatcher en el Reino Unido, Ronald Reagan en EEUU y Helmut Kohl en Alemania, como cabezas de los nuevos esquemas. Si la gente vivía más años había que elevar la edad jubilatoria; si esa mayor edad requería más prestaciones, entonces era necesario acotar las mismas y reducir el número de beneficiarios; si todo ello generaba un costo creciente al erario público, el traspaso de la seguridad social a sistemas privados se erigía como solución estructural. Y, en general, esto implicaba avanzar hacia la desprotección absoluta del ciudadano. En la Argentina, el presidente Carlos Saúl Menem fue el más dedicado en la aplicación de esas pautas, avanzando hasta donde no lo hicieron ninguno de los dirigentes antes mencionados.

La privatización del sistema previsional avanzó en los países de maneras distintas, básicamente bajo características complementarias pero manteniendo el régimen público. En Alemania, el retiro del personal de las empresas depende del éxito en la contratación del seguro que éstas realicen. En Dinamarca, se trata de un tema que se

discute en las convenciones colectivas de trabajo. En Francia, cada trabajador tiene la obligación de aportar a un plan complementario del estatal. Chile, de la mano del gobierno del dictador Augusto Pinochet, se convirtió en el paradigma del abandono del tema por parte del gobierno nacional. Austria, EEUU, Hungría, el Reino Unido y otros poseen sistemas complementarios. En la Argentina, si bien existe un esquema mixto, se da la antinomia de estar en un lado o estar del otro.

Frente al retiro del Estado y el riesgo de una hecatombe generalizada, otros exponentes del poder económico, como el banquero James Goldsmith, plantearon posturas intermedias. Goldsmith, eurodiputado fallecido hace pocos años, recomendó una vuelta al ruedo del estado por entender que "algo fundamental ha fallado", planteando en su libro *La Trampa*¹⁸ el concepto de "subsidiariedad". Si bien se pronuncia a favor de descentralizar todo aquello que sea posible, reclamó cosas tales como un seguro de salud vitalicio a cargo del Estado. En tal sentido, advirtió que a raíz del retiro del sector público, aun en los países más desarrollados de la propia Europa, se verifica "el aumento de la violencia, el crecimiento de la pobreza en los sectores marginales urbanos y el deterioro del medio ambiente".

Es importante la visión de Goldsmith en cuanto a la relación entre las políticas mal llamadas "neoliberales" y la violencia. La presunta exclusión social también es sólo una formulación. Los expulsados del sistema de producción y convivencia no se marchan a las arenas del Sahara ni a la selva del Amazonas; se incluyen de otra manera y entre ellas están la violencia y el delito. Por ello, además de las demás razones, se hace indispensable el restablecimiento de un sistema de seguridad social, aunque el estado de bienestar social sea todavía una meta en el horizonte.

1.2. Antecedentes en la Argentina

Como curiosidad, cabe consignar que la palabra "jubilación" es propio de la Argentina y de muy pocos países más. Proviene de la palabra latina "jubilaus" (jubileo) y es un término correspondiente a un festejo judío que se realizaba cada 50 años. En el resto del

¹⁷ Berlinguer, Enrico, *La cuestión comunista*, Fontamara, Barcelona, 1977.

¹⁸ Goldsmith, James, *La Trampa*, Atlántida, Buenos Aires, 1995.

mundo se utilizan vocablos como pensión o retiro, según los diversos idiomas.

El sistema previsional en la Argentina está vinculado con los albores de la Nación. Ya en 1810, la Primera Junta presidida por Cornelio Saavedra otorgó las primeras pensiones. Se trató de un sistema carente de aportes, de manera que el beneficio era absolutamente graciable y otorgado por la única decisión de las autoridades sin existir sistema alguno que lo normara.

Había algunos antecedentes en el reino de España que nunca se habían aplicado en el Virreinato del Río de la Plata. La tradición ibérica indicaba que en ciertas circunstancias, cuando un funcionario había cumplido bien con sus tareas, a la hora del retiro se le asignaba una pensión graciable.

Tras la Revolución de Mayo consumada en 1810, Juan de Almagro —que se desempeñaba como asesor general de la corona española en estas tierras— fue inmediatamente destituido de su cargo por decisión de la Primera Junta. Ello ocurrió el 4 de junio, exactamente diez días después del 25 de mayo. Pero no se lo dejó en la inopia. Por la misma resolución se le otorgó una pensión de “tres mil pesos anuales para su subsistencia”. El tema está documentado en la ex Caja del Estado, absorbida luego por la creación de la actual Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), según una investigación de Daniel Gómez López¹⁹.

En ese momento, también se registran avances en el otorgamiento de pensiones graciables por invalidez, como fue el caso de Félix Morillo —ex funcionario— o de una serie de hombres que habían quedado en esa condición como consecuencia de haber participado en las luchas de 1806 y 1807 contra los invasores británicos²⁰.

En la Argentina, el principio de la medicina social se fue estableciendo rápidamente y ya en 1835, durante el gobierno bonaerense de Juan Manuel de Rosas, se incorporó al higienismo en la Facultad de Ciencias Médicas, como parte de una materia cuyo docente fue

¹⁹ Gómez López, Daniel, *La primera jubilación de privilegio. Jubilados: un beneficio que se remonta a 1810*. Diario Clarín, Sociedad, Edición Lunes 10 de enero de 2000. <http://clarin.com/diario/2000/10/01/e-04001d.htm>.

²⁰ Taddei, Pedro J. M., Mongiardino, Carlos J., Naccarato, Reinaldo, *Manual de la Seguridad Social*, Abaco de Rodolfo Desahna, Buenos Aires, 2002, pág. 39.

José Fuentes y Argibel, quedando a cargo, luego de reformas, de Luis Gómez en 1852 y de Guillermo Rawson en 1873 ya como asig-natura autónoma, durante la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento.

Precisamente el propio Rawson representó a la Argentina en congresos internacionales que se desarrollaron, sobre el particular, en los Estados Unidos de América en 1876 y en Europa en 1881. Junto con la educación pública, la medicina social representaban en el país y en el mundo aspectos centrales del nuevo capitalismo. Aspectos hoy descuidados en el marco de los cambios en los sistemas de generación y acumulación de riquezas.

En lo que se entiende por un régimen jubilatorio propiamente dicho, el primer antecedente en la Argentina data del año 1858, momento en que fue tratado en la sesión del 2 de septiembre la creación de una caja jubilatoria, denominada “Monte Pfo” por moción de Dalmacio Velez Sarfield.²¹ Posteriormente, en el año 1877, bajo el gobierno de Nicolás Avellaneda y a través de la Ley 870, se estableció un sistema que favoreció al Poder Judicial de la Nación. El marco normativo estableció que los magistrados que hubiesen cumplido 60 años de edad y tuviesen al menos 10 en el ejercicio de sus funciones podían retirarse y seguir cobrando de por vida su sueldo, sin recorte alguno. Esta jubilación, además, fue de carácter no contributivo, de manera que los jueces, desde los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) hasta los de primera instancia de los fueros nacionales, no hacían aporte alguno durante el ejercicio de sus funciones.

La primera vez que se estableció un sistema de jubilaciones con aportes fue en 1884, a través de la Ley 1420 de Educación, bajo la presidencia de Julio Argentino Roca, siendo Eduardo Wilde ministro de Justicia e Instrucción. Mediante esta ley se estableció que los preceptores y subpreceptores, que hubieran desempeñado el cargo al menos diez años y que registraran problemas de salud podían retirarse y seguir cobrando la mitad de su salario. En el caso de que ello ocurriese tras 15 años de labor, el haber sería del 75% y tras 20 años, y sin que mediara causa alguna, el total del haber. Para pagar

²¹ Báez Ponce de León, Atilio, *Seguridad Social en América*, Castellví, Santa Fe, Argentina, 1954.

esas jubilaciones se creó un fondo específico, al cual todos los preceptores y subpreceptores en actividad estaban obligados a aportar el 2% de sus haberes. Se aceptaban donaciones de particulares al mismo y la diferencia faltante respecto de las prestaciones a cubrir sería aportada por el Estado Nacional.

A su vez, la Ley 1.909 estableció, tiempo después, la jubilación para los maestros. Contemplaba no sólo el retiro —cubiertas las condiciones exigidas— sino el desempleo y la invalidez. Algo novedoso se incorporó en el artículo 23 de la misma, al establecer la imposibilidad de usar para otros destinos los fondos recaudados. Algo que acaba de ser reeditado en la última modificación del sistema jubilatorio argentino, el cual a partir de abril de 2007 rescató a los trabajadores que hubieran optado por el sistema privado del cepo que los aprisionaba. De ahora en más, estarán liberados para elegir aquel, entre ambos sistemas, que les parezca más conveniente. Cabe consignar que la nueva norma sancionada forma parte del consenso logrado en el Senado de la Nación por el oficialismo y la mayor parte de la oposición.

Con el gobierno de Miguel Juárez Celman, el sistema de seguridad social se extendió al sector estatal a través de la Ley 2.219. Se trató de un régimen no contributivo, ya que el financiamiento de las jubilaciones lo cubría el Tesoro Nacional. La norma no estableció otra exigencia que cumplir con el tiempo establecido en el desempeño de la función pública.

En camino hacia un régimen más general que se fuera acercando a conceptos más modernos en la materia, en 1904 y sobre el fin de la segunda administración de Julio Roca, se instituyó el descanso dominical obligatorio y se sancionó la Ley 4.394. Allí se aplicaron a los futuros beneficiarios del sector público las dos condiciones básicas que hoy rigen en el país: edad mínima y cantidad mínima de años de servicio. Mediante dicha ley se constituyó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles de la Administración, es decir, para aquellos encuadrados en el nuevo sistema.

Para poder acceder a los beneficios de la norma, los empleados públicos debían contar con no menos de 55 años de edad y haberse desempeñado en funciones durante al menos 30 años. El haber surgía de multiplicar los años de servicio por 2,7, de manera que alguien

que se retiraba con los 30 años básicos percibía el 81% del último haber en actividad, pero si llegaba a los 35 años, la jubilación se incrementaba hasta el 94,5% y con 37 se llegaba a casi el 100% (99,9%).

Se contemplaba la jubilación por invalidez a partir de los 20 años de servicio con un multiplicador de 2,4. Quien se retiraba en esas condiciones tras las dos décadas del caso, cobraba el 48% de su último salario como activo, y si llegaba a los 25 el 60%. En caso de fallecimiento, la esposa, hijos y padres del beneficiario percibían el 50% del monto jubilatorio.

Los recursos surgían de la retención del 50% del primer sueldo que percibían estos futuros beneficiarios al ingresar a la administración pública más el 5% de descuento todos los meses. Estos fondos, también de carácter inembargables, eran complementados con otros diferentes tipos de ingresos, incluyendo rentas por el manejo de los recursos existentes.

La sanción de la ley para el personal de la administración pública provocó que en algunos sectores de la actividad privada se comenzaran a registrar pedidos de normas similares para los mismos, aunque no de manera generalizada. Así, en 1915 la Ley 9.653 creó la Caja para el Personal de los Ferrocarriles, complementada para el mismo sector, en 1919, por la Ley 10.650. Ya en 1921, a través de la Ley 11.110 surgió la Caja para los agentes que se desempeñaban en el área de los servicios públicos.

Durante el gobierno del presidente Máximo Marcelo Torcuato de Alvear, entre 1922 y 1928, si bien se intentaron importantes avances hacia un régimen general, con un mecanismo de aportes del trabajador y contribuciones del empleador, el marco normativo no pudo concretarse. En términos mayoritarios, fue rechazado por el sector patronal ya que éstos veían encarecer el empleo, y por los trabajadores que, con visión cortoplacista, veían disminuir su salario. En el año 1924 los sindicatos impulsaron un paro contra el régimen jubilatorio y las cámaras empresarias dieron su apoyo a los huelguistas, ante lo cual el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) desistió de su iniciativa.²²

Alvear contó con la oposición de un parlamento que luchó una gran inactividad, salvo en el año 1923 cuando aprobó algunas leyes

²² Rappoport, Mario, *Historia económica política y social argentina (1880-2000)*, Macchi, Buenos Aires, 2000.

enviadas por el entonces ministro de Hacienda, Rafael Herrera Vegas. Así fue que en ese 1923 se sancionó la Ley 11.232 para los trabajadores de bancos y aseguradoras. Otras normas en beneficio de los trabajadores se establecieron por decretos, como el incremento de las jubilaciones y pensiones, o como la reglamentación de aspectos no monetarios de la seguridad social vinculada con el trabajo de menores y mujeres, el establecimiento del cierre de los comercios a las veinte horas y el pago de salarios exclusivamente en pesos moneda nacional. Cabe recordar que en 1937 Alvear propuso la creación del "Consejo Económico Nacional" para planificar la política del sector.

Pasaron 16 años hasta que en 1939 se crearon las Cajas para Periodistas y Gráficos, a través de la Ley 12.581, y para el personal de la marina mercante nacional, bajo la promulgación de la Ley 12.612.

Pasados otros tres años, en 1942, la entonces Confederación General de Trabajadores (CGT) socialista elaboró un programa reivindicativo en materia de seguridad social. A diferencia de lo ocurrido en 1923, se impulsó la generalización de un régimen de previsión social que debía desarrollar el Estado Nacional. Estado que recogió el guante una vez producido el movimiento militar del 6 de junio de 1943 con el que Perón pasó a desempeñarse en la Dirección Nacional del Trabajo, luego Secretaria de Trabajo y Previsión.

Así fue como en 1944, vía decreto-Ley 31.665, se creó la Caja para el Personal de Comercio y Actividades Civiles y ya bajo el gobierno constitucional del propio Perón, en 1946 por la Ley 13.937, la correspondiente a los asalariados industriales.

Más allá de los avances genéricos en materia de seguridad social establecidos en la Constitución Nacional sancionada en 1949, en lo previsional el salto cualitativo se produjo en 1954 mediante la sanción de la Ley 14.370. Esta ley avanzó sobre la homogeneización de las pautas de los diferentes sistemas y el cálculo de los haberes, cuestiones que demandaron profuso trabajo al propio gobierno del general Perón. Como señalan algunos autores, mediante esa ley se pasó "de hecho del sistema de capitalización colectiva al de reparto"²³, lo cual estableció el compromiso de solidaridad intergeneracional.

²³Taddei, Pedro J.M., Mongiardino, Carlos J., Naccarato, Reinaldo, *Manual de la Seguridad Social*, Abaco de Rodolfo Desalma, Buenos Aires, 2002, pág. 42.

A fines del año 1954, el Congreso Nacional sancionó la Ley 14.397 que instituyó el régimen previsional para trabajadores independientes, empresarios y profesionales, quedando así cubiertos de las contingencias de vejez, invalidez y muerte.

En 1955, ya en las postrimerías del gobierno de Perón y antes del golpe militar del 16 de septiembre de ese año, se sancionó la Ley 14.399 para trabajadores rurales. Con ello quedó virtualmente cerrado todo el espectro laboral argentino con la excepción de los trabajadores del servicio doméstico, básicamente mujeres, los que fueron incorporados en 1956 por la administración *de facto* del general Pedro Eugenio Aramburu.

En una investigación de tesis, se hizo notar que "...El saldo de esta etapa es la incorporación casi completa de la población económicamente activa al sistema previsional. Los beneficios de la previsión social (cobertura a las contingencias de vejez, invalidez y fallecimiento) se articulaban a un sistema de seguridad social compuesto por otros nuevos derechos adquiridos mediante la relación laboral: aguinaldo, vacaciones pagas, indemnización por despido y por invalidez, convenios colectivos y luego la creación del fondo compensador para el pago de asignaciones familiares y obras sociales sindicales. Toda esta red de derechos sociales, completada por el acceso generalizado a sistemas públicos de salud y educación de alta calidad, articuló un régimen de bienestar típico del capitalismo de posguerra y tempranamente instalado en nuestro país, cuya base social de sustentación fue la alianza entre clase obrera y burguesía industrial local mientras perduró el modelo de industrialización por sustitución de importaciones"²⁴.

Durante el período de gobierno *de facto* denominado "Revolución Libertadora", se anuló la Constitución Nacional de 1949 y se restableció la de 1853 con sus sucesivas reformas. Esto significó la pérdida de algunos de los derechos inherentes a la seguridad social. Sin embargo, al convocarse a una convención reformadora de esa vieja Carta Magna en 1957 –la que sesionó en Santa Fe–, a instancias

²⁴Diego García, *Escenarios posibles para una nueva reforma previsional*, Portal de la Asociación de Docentes de la Universidad Nacional del Litoral consulta: 11/54, Marzo 13, 2007 from http://www.adul.org.ar/comunicados/Escenarios_posibles_para_una_nueva_reforma_previsional.doc

del legislador radical Crisólogo Larralde, se incorporó el Artículo 14bis, de forma que se restablecieron algunos de los beneficios perdidos con la derogación de la Constitución de 1949.

El artículo 14bis de la Constitución estableció que el Estado era el responsable de la seguridad social, de la movilidad de los haberes jubilatorios y de la creación de un seguro social obligatorio, siendo esa responsabilidad de carácter irrenunciable. Tratadistas como Germán Bidart Campos, uno de los grandes constitucionalistas argentinos, ya desaparecido, entienden que el seguro social y la jubilación que establece el Artículo 14bis son elementos complementarios, por lo que no se puede atribuir a sólo uno la supletoriedad del otro²⁵.

En 1958, durante el gobierno desarrollista de Arturo Frondizi, se sancionó la Ley 14.499, mediante la cual se estableció un criterio de porcentualidad entre el salario del trabajador activo y el haber jubilatorio. Este último fue fijado en el 82% móvil del primero. Vale la pena aclarar, sin embargo, que el 82% móvil no fue tal ya que sólo se reconoció a las prestaciones que no superasen un determinado promedio de las remuneraciones. En caso de superar ese nivel mínimo, el resto era reducido a través de la aplicación de una escala de deducción similar a la que hoy rige para las prestaciones que superan el monto máximo y no están sujetas a él.

El Régimen Nacional de Seguridad Social fue creado por la Ley 17.575, con vigencia a partir del 1º de enero de 1968. La citada ley creó la Secretaría de Estado de Seguridad Social, el Consejo Nacional de Previsión Social, las Cajas Nacionales de Previsión (Estado y Servicios Públicos, Industria, Comercio y Actividades Civiles, y Autónomos) y la Dirección de Servicios Comunes de Previsión. Esta última tenía a cargo la recaudación del régimen y la gestión de las delegaciones del interior del país. El Instituto Nacional de Previsión Social fue sustituido por esta nueva estructura administrativa.

Pero el 82% móvil aunque rengo, no duró mucho tiempo. En 1967, durante el gobierno militar de Juan Carlos Onganía y siendo ministro de Economía Adalberto Krieger Vasena, se creó el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) mediante la sanción de las le-

²⁵ Bidart Campos, Germán, *Principios Constitucionales de Derecho del Trabajo - individual y colectivo- y de la Seguridad Social en el artículo 14bis*. Revista de Trabajo y Seguridad Social, 1981.

yes 18.037, para los trabajadores con relación de dependencia, y 18.038, para los autónomos. Estas normas, además, derogaron toda la legislación anterior en la materia y unificaron las trece cajas jubilatorias preexistentes en solamente tres: las de Estado y Servicios Públicos; Industria y Comercio y Actividades Civiles, y Trabajadores Autónomos. Pero simultáneamente se dejó de lado el 82% móvil y se estableció un nuevo mecanismo de actualización que rápidamente amplió la brecha entre los ingresos de las personas en actividad, asalariadas o no, respecto de las correspondientes al sector pasivo.

Como era natural a la esencia de ese gobierno *de facto*, los regímenes de excepción persistentes para las Fuerzas Armadas y de Seguridad fueron mantenidos. Estas normas en algún momento llegaron a significar un peso muy gravoso para el Tesoro Nacional. El descuento que recibían en sus haberes no alimentaba el sistema previsional sino que se destinaba al Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF). Este instituto, si bien actuaba como intermediario entre el Tesoro y los beneficiarios de las pensiones, destinaba los aportes tomados de los salarios a otros menesteres tales como el otorgamiento de préstamos tanto a militares en actividad como retirados. El peso del sistema de retiros militares llegó a ser de tal magnitud que hacia fines del año 1982, por cada 100 pesos que se destinaban del Presupuesto Nacional para pagar a los militares en actividad se destinaban 120, aproximadamente, para abonar los retiros.

También sobrevivieron, o se fueron agregando, diversos regímenes especiales como los que benefician a los miembros del Poder Judicial, a los legisladores o al clero católico, entre otros. Las provincias, asimismo, mantuvieron sus propios sistemas. Este sistema centralizado, que incluyó la creación de la Secretaría de Seguridad Social, fue el que se mantuvo hasta la reforma menemista de 1994 que dio lugar al sistema de capitalización, mal llamado de "jubilación privada".

Dicha Secretaría de Seguridad Social, durante la gestión de la autodenominada "Revolución Argentina" alcanzó gran trascendencia y fue elevada al rango de ministerio, desde donde el marino retirado Francisco Guillermo Mantique creó el PAMI y otorgó numerosos beneficios a los jubilados.

Si bien el sistema previsional entró en crisis bajo el gobierno militar del llamado "Proceso de Reorganización Nacional" (1976-

1983) los problemas de financiamiento ya habían comenzado mucho antes, al principio un tanto inadvertidamente.

El primer llamado de alerta lo constituyó la llamada "relación activo-pasivo". Cabe señalar que en medio del esplendor del gobierno del general Perón, en 1950, dicha relación era de 11,2 activos por cada pasivo. A partir de allí, ésta sufrió un recorte de alrededor de la mitad por cada uno de los dos lustros siguientes. En 1955 sólo quedaban 5,2 activos por cada pasivo y en 1961 dicha relación pasó a ser de sólo 3,1 por 1. Era obvio que resultaba necesario buscar una alternativa de financiamiento para lo cual, con el correr del tiempo, se fueron intentando diferentes variantes, algunas, vale la pena decir, muy poco felices.

En 1973, durante el gobierno del presidente Héctor José Cámpora, su ministro de Economía, José Ber Gelbard, logró establecer con la CGT —en representación de los trabajadores— y con la Confederación General Económica (CGE) —por los empresarios—, un Programa de Seguridad Social firmado por José Ignacio Rucci por la primera, y por Julio Broner por la segunda. Asimismo, mediante la Ley 20.586 se extendió el beneficio de las asignaciones familiares a jubilados y pensionados.

Este Programa de Seguridad Social se enmarcaba en el denominado "Pacto Social" y tuvo una vida efímera. Luego del asesinato de Rucci, en septiembre de 1973, de la muerte de Perón y de la expulsión de Gelbard por la presidenta María Estela Martínez de Hoz en 1974, el programa se esfumó. Desde diversos sectores se desató una lluvia de reclamos sectoriales que alcanzaron su punto culminante, a mediados de 1975, con el "Rodrigazo", anticipo de la política económica que luego implementaría José Alfredo Martínez de Hoz.

La perspectiva de la crisis del sistema previsional que se avizoraba en función de la merma en la relación activos-pasivos fue acrecentándose hasta que en 1978, el Sistema Nacional de Previsión se sumergió, en forma inalterada, en un déficit económico. Por esa época, paralelamente, la baja en las tasas de ocupación laboral fue paliada en buena medida, por un crecimiento del 55% del número de beneficiarios, aunque el 80% de los fondos erogados se distribuyeron entre el sector más bajo de la pirámide.

En 1980, a instancias de Martínez de Hoz y mediante la Ley 22.293, fueron eliminadas las contribuciones patronales, de manera que el

sistema profundizó su descompensación financiera. En tal sentido, por cada 100 pesos que ingresaban a las arcas del Estado por aportes de los trabajadores, éste debía adicionar otros 140 pesos provenientes de la recaudación impositiva, todo ello en el marco de unas cuentas públicas que sólo se sostenían sobre la base de endeudamiento interno y externo.

Las contribuciones patronales fueron restablecidas en 1984 por el gobierno del presidente Raúl Ricardo Alfonsín, siendo ministro de Economía Bernardo Grinspun. Pero eso no arregló las cosas. En 1986, siendo ministro del área Juan Vital Sourrouille y, ante las dificultades por las que atravesaba la economía nacional, el presidente Alfonsín dictó el decreto 2.196/86 estableciendo la "emergencia previsional". A través de dicho instrumento, se decidió no pagar las sentencias judiciales de reajustes jubilatorios y se prohibió la iniciación de nuevos juicios hasta el 31 de diciembre de 1988.

En tanto, estudios en la materia indican que la evasión llegaba al 48%, ya que mientras 5,3 millones pagaban sus aportes, 2,6 millones los evadían²⁶.

El descalabro final del sistema se concretó durante el gobierno de Carlos Menem y bajo la política económica de Domingo Cavallo, con Walter Schultess a cargo de la Secretaría de Seguridad Social. Apenas llegado a la conducción económica en 1991 en reemplazo de Antonio Erman González, mediante una serie de normas administrativas Domingo Cavallo desarticuló el esquema previsional en el marco de la llamada "desregulación económica". A través de la Ley 23.982 de Consolidación de Pasivos Previsionales canceló las deudas con los jubilados con Bocones, títulos públicos a nada menos que 10 años, plazo que no parece demasiado apropiado para la espera de una persona de 70 o más años.

En 1992, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) envió al parlamento un proyecto de reforma que, tras muchos tropiezos, fue aprobado en septiembre de 1993 e implementado en julio de 1994. En el medio, los legisladores eliminaron algunos aspectos excesivamente rígidos como la obligatoriedad de que todos los menores a los 45 años pasaran al sistema privado de capitalización de forma de asegurar la desaparición concreta del sistema público de reparto.

²⁶ Diego García, *Ob. Cit.*

Aprobado el nuevo régimen mixto, irrumpen en la escena las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), las cuales lograron que por acción, omisión y hasta fraude en algunos casos, una fuerte mayoría de trabajadores activos quedaran presos de las mismas al no existir posibilidad de retorno, salvo por la complicada vía judicial. Paralelamente, el Estado Nacional se hizo cargo de la mayor parte de las cajas provinciales.

La nueva normativa que acaba de sancionar el Congreso de la Nación a instancias del presidente Néstor Carlos Kirchner –Ley 26.222– no sólo ha liberado del cepo a esa masa de trabajadores, sino que abrió una nueva senda en la Argentina en aras de recuperar perdidos estándares de seguridad social.

**El presente material
se utiliza con fines
exclusivamente didácticos**

Capítulo II - La seguridad social en América Latina

2.1. Un resumen general

Las enormes diferencias entre las economías más desarrolladas del mundo y las de América Latina hicieron que, en materia de seguridad social, también las distancias de protección a los ciudadanos fuesen notorias. Incluso entre los propios países de la región lo que sucedió en uno y en otros fue el resultado de proyectos disímiles, con resultados claramente diferenciados.

Lo paradójico es que entre los de mayor desprotección están los ex países bolivarianos, situación que hoy está reviviéndose en Venezuela. Y resulta paradójico porque fue el libertador Simón Bolívar el primer gobernante latinoamericano que habló, como de tantas otras cosas, de la seguridad social, apelando, exactamente, a esta terminología²⁷. De hecho, el oriental rioplatense José Gervasio de Artigas – quien se opuso a la independencia uruguaya por creer en una Patria Grande– en los territorios bajo su gobierno aplicó mecanismos de apoyo a los más desprotegidos. Buena parte del financiamiento de sus políticas se realizaba con los recursos que obtenían sus corsarios.

Argentina, entre los más importantes, fue el país que tuvo históricamente los mayores estándares de seguridad social. Su estructura de clases medias urbanas, al igual que las del pequeño Uruguay, lo

²⁷ Informe del Secretariado General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Tercera Reunión, Buenos Aires, marzo de 1951. Ginebra, 1951. pág. 41: "La primera mención, aunque probablemente –dada la época en que está hecha– en otra concepción, es la del Libertador Simón Bolívar en el discurso de Angostura, en febrero de 1819, al decir "el sistema de gobierno más perfecto es aquél que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social, y mayor suma de estabilidad política". En Báez Ponce de León, Atilio, *Seguridad Social en América*, Castellví, Santa Fe, Argentina, 1954. pág. 34.