



Año 6 / 2008

Fortalecimiento del Estado I Solidaridad intergeneracional y administración estatal

Ley 26.425 de creación del Sistema
Integrado de Jubilaciones
y Pensiones (SIPA).

2003 - 2013

10 AÑOS DEL PROYECTO NACIONAL
LAS LEYES QUE CAMBIARON LA(S) HISTORIA(S)

Claudia Bernazza

Equipo de investigación
María Celeste De Pascual
Gustavo Río León

Buenos Aires, mayo de 2013.

(Las AFJP son) Un sistema que constituye un despojo y una clausura a lo que ha sido la base del sistema previsional en todo el mundo: la solidaridad (...) Esta decisión y esta elección que hoy estamos tomando trasciende a un gobierno, trasciende a un partido político, porque bueno es reconocer que otros partidos siempre pidieron que hiciéramos esto, y trasciende, esencialmente, a nuestra generación, a la generación de los que hoy nos toca estar sentados en la silla de un presidente, de una presidenta, de un gobernador, de una banca. Esto tiene que ver con el futuro, esto tiene que ver con las próximas generaciones, esto tiene que ver con un mundo que ha cambiado definitivamente y exige también para nosotros, que repensemos qué país y qué modelo le planteamos a las futuras generaciones, no solamente un modelo económico.

Cristina Fernández de Kirchner, 21 de octubre de 2008.

Introducción

La reconstrucción del sistema de protección social argentino se inscribe en los esfuerzos post - 2001 por encontrar una salida a la crisis económica, política y social en la que quedó sumergida la Argentina luego de las reformas neoliberales de la década del 90. Había que regresar a un sentido de la seguridad social como “un bien público y una prioridad, en la medida que es un componente esencial de estabilidad social y económica y por tanto, de reducción de la pobreza”.¹

Los sistemas de protección social tienen como objetivo que las personas controlen los niveles de riesgo o privación que no pueden superar por sí mismas, acompañándolas en las contingencias propias de la vida (enfermedad, accidentes, vejez). A la vez, compensan la ausencia o la reducción considerable de los ingresos del trabajo.²

Con la reconstrucción del sistema de protección, se recupera el rol del Estado como impulsor, responsable y garante de la seguridad social de toda la población. El Estado abandona así un enfoque minimalista y focalizado para proponer políticas universales e incluyentes.

Por otra parte, la seguridad social se asume, antes que como un estabilizador social y económico, como un derecho.

El contexto de la ley

A fines del 2001 se derrumba el modelo de acumulación impuesto, a sangre y fuego, a partir de 1976. Este modelo, que se profundizó en la década del 90, estaba hecho a medida del sector financiero y apostaba a un Estado que actuara solo como disciplinador social.

Tras la crisis, las propuestas de salida son senderos que se bifurcan. A partir del año 2003, luego de sucesivos ensayos institucionales y

¹ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010). Hacia un piso mínimo de protección social. Pág. 1.

² Castel, Robert (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*

económicos, comienza a construirse un esquema de acumulación basado en la producción nacional y una mayor participación del Estado.³

La recuperación del sistema de protección -que se había dejado en manos del mundo financiero a través del sistema de capitalización individual- surge como convicción respecto del rol estatal al mismo tiempo que como estrategia para superar la crisis. Se produce, en definitiva, un regreso al enfoque de derechos propio del Estado Social. En palabras de Daniel García Delgado, “el análisis de la experiencia argentina durante la década del 90 muestra que para la constitución de una democracia moderna, con justicia, inclusión social y respeto de los derechos humanos, no es suficiente el estado de derecho. Luego de la desarticulación producida por el modelo neoliberal (...) se requiere re-institucionalizar el mercado de trabajo y recuperar alguna forma de Estado Social.”⁴

El camino hacia el actual sistema previsional

En diciembre de 2004, la Ley 25.994 creaba la figura de la prestación previsional anticipada, inaugurando así la redefinición del sistema. A partir de esta moratoria previsional, las personas en edad de retiro⁵ que no contaban con los 30 años de aportes, pudieron acceder a una prestación previsional en la que se le descuentan, en un plan de pagos, las contribuciones adeudadas. Esta normativa apostó a la inclusión jubilatoria de las personas que por interrupción de su historia laboral no habían alcanzado un retiro digno.

En febrero de 2007, se sanciona la Ley 26.222 de Libre Opción Jubilatoria, que abre el camino hacia el sistema público de reparto. Se dio un plazo de 180 días a partir de la fecha de reglamentación de la ley (desde el 12 de abril hasta el 31 de diciembre de ese mismo año) para que los trabajadores que se encontraban incorporados al régimen de capitalización pudieran optar por el régimen previsional público.

³ Castillo Marín, Luis (2012). Políticas de empleo desde la restauración de la democracia. Pág. 14.

⁴ García Delgado, Daniel (2008). La fundamentación ética del empleo y la reconfiguración de las protecciones sociales. Pág. 201.

⁵ Edad fijada en 60 años para las mujeres y 65 años para los varones por la Ley N° 24.241 de acceso a la jubilación.

Esta primer interpelación al régimen de capitalización y a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones -AFJP-, instaurados en 1993 a través de la Ley 24.241, fue un fuerte mensaje hacia adentro y hacia afuera. Al mismo tiempo, la reforma colaboraba con una primera evaluación política del giro emprendido.

La aceptación del sistema de reparto por parte de la ciudadanía abrió la oportunidad para enviar al Congreso, en octubre de 2008, un proyecto de ley que restituía definitivamente el sistema solidario descartando las capitalizaciones individuales.

Durante las semanas en que el proyecto se debatió en las comisiones de Presupuesto y de Previsión y Seguridad Social de la Cámara de Diputados, se produjeron marchas al Congreso de los empleados y agentes de estas administradoras, la mayoría de ellos, jóvenes formados en la década anterior en los centros universitarios del enfoque gerencialista. El dato era contundente: las marchas no las promovían los centros de jubilados, sino los trabajadores de las administradoras. El compromiso oficial de reabsorber a estos trabajadores en organismos vinculados con la seguridad social una vez aprobada la ley, debilitó esta estrategia funcional a las empresas. De hecho, una vez producida esta absorción, estos trabajadores comenzaron a gozar de derechos que las administradoras no les reconocían.

A partir de una modificación introducida en el debate en particular, este compromiso quedó expresamente establecido en el artículo 14 de la norma, a través del cual se busca "garantizar el empleo a los trabajadores no jerárquicos de las AFJP que opten por incorporarse al Estado" en cualquiera de las dependencias "con reconocimiento de la antigüedad".

En la Cámara baja, el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo obtuvo 160 votos a favor, 75 en contra y dos abstenciones. Para lograr este resultado, el oficialismo había aceptado modificaciones a la redacción original en el plenario de las comisiones de Presupuesto y Previsión y Seguridad Social. En esta instancia, se acordó prohibir la inversión de los fondos en el exterior y se creó, en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Consejo del Fondo de Garantía de

Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino para el monitoreo de sus recursos.

Finalmente, el 20 de noviembre de 2008, el Senado aprobó la eliminación de las AFJP por 46 votos a favor y 18 en contra. La memoria de los argentinos prevaleció sobre las voces que demonizaban al Estado como administrador y auguraban un traspaso conflictivo. El sistema previsional argentino, fundado en el principio de solidaridad intra e inter generacional, quedaba reestablecido.

La Ley 26.425 crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIPA), eliminando el régimen de capitalización y sus administradoras. Establece la administración a través de la ANSES, la que tendrá autonomía económica y financiera y estará bajo la supervisión de una Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social, creada en el ámbito del Congreso e integrada por seis senadores y seis diputados.

Por otra parte, y como símbolo de la nueva etapa, la ley establece que la ANSES "no percibirá por la administración de los fondos comisión alguna de los aportantes al sistema".

"El Estado pasó a controlar los fondos acumulados en las cuentas de capitalización que los trabajadores tenían en las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), lo que permite resguardar el futuro de los trabajadores y sus familias a partir de la conformación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema (FGS) y evitar que estos fondos queden sujetos a la volatilidad de los mercados financieros." ⁶

Para cumplir con los compromisos asumidos, a fines del 2008 se sanciona la Ley 26.417 de movilidad jubilatoria, que establece una actualización de los haberes previsionales a través de dos aumentos anuales, uno en marzo y otro en septiembre, a partir de una fórmula fijada en dicha norma, "terminando con la discrecionalidad que otorgaba aumentos por las posibilidades fiscales, sin ningún tiempo de regla. Esto además de ser una

⁶ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010). Trabajo y Empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010. Pág. 55.

decisión de estricta justicia, también le da predictibilidad al sistema de seguridad social.”⁷

La contrapropuesta a estas medidas fue el reclamo por el “82 % móvil”, nivel que se priorizó para las jubilaciones mínimas a través de estos aumentos anuales.

En la misma dirección, las pensiones no contributivas pasaron de un enfoque economicista y restrictivo al enfoque universal que estaba en el espíritu de las normas aplicables: el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación dio pleno cumplimiento a las pensiones previstas a la vejez⁸, a la invalidez⁹ y a las madres de 7 ó más niños¹⁰.

Fundamentos del actual sistema jubilatorio

Como respuesta a la crisis del 2001

“La crisis económica de 2001-2002 constituyó un punto de inflexión para la protección social en Argentina. El agotamiento del modelo macroeconómico de los años noventa con un largo período de estancamiento hacia fines de esa década, conjugado con un fuerte deterioro del mercado de trabajo, puso de relieve la necesidad de dar una rápida respuesta para atender las consecuencias de la crisis y, a la vez, generar un esquema que modificara la relación entre trabajo, ingresos y protección social.”¹¹

En tanto derecho fundamental

En la extensión de la cobertura previsional a aquellas personas que no alcanzaron los 30 años de aportes mediante la “moratoria previsional” o contemplando transferencias monetarias a quienes por razones de invalidez o vulnerabilidad no cuentan con un ingreso, subyace la concepción de la protección social como derecho fundamental y universal. “El concepto de piso se nutre de la Declaración Universal de Derechos

⁷ Zavaleta, Juan (2011). El rol del Estado en la obtención de la cobertura de la seguridad social. Pág. 77.

⁸ Ley N° 13.478. Decreto N° 582/03 y Decreto N° 1450/05.

⁹ Ley N° 18.910. Decreto N° 432/97.

¹⁰ Ley N° 23.746. Decreto N° 2360/90.

¹¹ OIT Argentina (2012). Avances en la consolidación de la protección social en Argentina. Pág. 2.

Humanos (...) y parte de la premisa que ninguna persona debería vivir con un ingreso por debajo de cierto nivel y sin acceso a determinados servicios que pueden considerarse esenciales para vivir. Esos servicios tienen que ver con la salud, la educación, la vivienda y con la infraestructura básica.”

12

Como condición del desarrollo económico

“La seguridad social es una condición del desarrollo económico, no una consecuencia. Debemos enfatizar que no se debe “esperar” el crecimiento de los países para introducir mejoras o innovaciones en los dispositivos de seguridad ó de protección social, sino que estos sistemas pueden/deben contribuir al desarrollo económico mismo.”¹³

“Con la convicción de que la inclusión social debe ser una condición para el desarrollo y no solo su consecuencia, se fue ampliando la esfera de los derechos sociales, con el fin de avanzar progresivamente hacia un piso de protección social.”¹⁴

El impacto de las jubilaciones y pensiones en la distribución del ingreso

El proyecto instaurado en el 2003 recuperó la idea de que la igualdad y la justicia social, como otros conceptos, deben efectivizarse a través de políticas estatales. La desigualdad de la distribución del ingreso no es un fenómeno natural ni inevitable, sino el campo donde opera la acción política y gubernamental.

La desigualdad de la distribución del ingreso “es producto de la conjunción entre las estructuras de mercado interno y externo, la estructura social y las políticas de Estado”¹⁵. La mejora en los valores del coeficiente de Gini, entre otros indicadores de una distribución más equitativa, puede

¹² Veza, Evelyn (2011). Piso básico de protección social. Inclusión social con un enfoque basado en derechos. Pág. 69.

¹³ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010). Hacia un piso mínimo de protección social. Pág. 1.

¹⁴ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010). Trabajo y Empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010. Pág. 53.

¹⁵ Trujillo, Lucía y Villafañe, Soledad (2011). Dinámica distributiva y políticas públicas: dos décadas de contrastes en la Argentina contemporánea. Pág. 227.

explicarse por un conjunto de políticas redistributivas entre las que la Asignación Universal por Hijo y la nueva política previsional juegan un papel relevante.

En América Latina, durante la etapa de industrialización, el coeficiente oscilaba entre 0,40 y 0,50 aunque hubo excepciones. En la década del 70, antes del golpe, Argentina alcanzó un valor muy bajo (0,32) indicador de una mejor distribución del ingreso. A partir de la crisis del 2001, los valores ascendieron a 0,50 y la Argentina, junto con el resto de los países de América Latina, tenía el triste honor de formar parte de la región más desigual del planeta. La presidenta Cristina Fernández de Kirchner pudo anunciar, el 15 de junio de 2011, que el Gini en Argentina alcanzaba un valor de 0,379.

Luego de trajar muchos indicadores, hoy sabemos cuáles son los que importan a la hora de evaluar nuestra situación social y económica.

Fuentes consultadas

La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?

Castel, Robert (2004). Buenos Aires: Manantial.

Políticas de empleo desde la restauración de la democracia

Castillo Marín, Luis, Director Nacional de Promoción de Empleo (2012). Apuntes de cátedra.

Discurso del Presidente Néstor Kirchner en la Apertura del 125º Período Ordinario de Sesiones del Honorable Congreso de la Nación, 2007.

Disponible en:

http://www.presidencia.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=11638&catid=28:discursos-ant

Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en el anuncio de la finalización del sistema de AFJP.

ANSES, 21 de octubre de 2008.

Disponible en: <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/3255>

La fundamentación ética del empleo y la reconfiguración de las protecciones sociales

García Delgado, Daniel (2008). En Novick, M. y Pérez Sosto, G. (coord.): *El Estado y la reconfiguración de la protección social*. Buenos Aires: Instituto Di Tella y Ed. Siglo XXI.

El coeficiente de Gini: un índice de Justicia Social

Gestar (2011). Disponible en:

http://gestar.org.ar/argentina2020/index.php?option=com_content&view=article&id=139:el-coeficiente-de-gini-un-indice-de-justicia-social&catid=37:desarrollo-humano&Itemid=75

Trabajo y Empleo en el Bicentenario.

Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010).

Hacia un piso mínimo de protección social

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 26 de febrero de 2010.

Avances en la consolidación de la protección social en Argentina

Trabajo Decente en Argentina. Julio 2012. OIT Argentina. Disponible en: http://www.oit.org.ar/WDMS/bib/publ/libros/notas_oit_proteccion_social.pdf

**Dinámica distributiva y políticas públicas:
dos décadas de contrastes en la Argentina contemporánea**

Trujillo, Lucía y Villafañe, Soledad (2011). En *Distribución del ingreso: enfoques y políticas públicas desde el Sur*. Buenos Aires: PNUD Argentina.

Disponible en:

http://www.undp.org.ar/docs/Libros_y_Publicaciones/PDF%20DisDellIngr.pdf

Piso básico de protección social.

Inclusión social con un enfoque basado en derechos.

Veza, Evelyn. *Jornada. Las relaciones laborales y el desafío de la extensión de la seguridad social*, septiembre de 2011, Buenos Aires.

Disponible en:

http://www.oit.org.ar/WDMS/bib/publ/libros/jornada_relaciones_laborales.pdf

**El rol del Estado en la obtención
de la cobertura de la seguridad social**

Zavaleta, Juan (2011). *Jornada. Las relaciones laborales y el desafío de la extensión de la seguridad social*, Septiembre 2011, Buenos Aires.

Disponible en:

http://www.oit.org.ar/WDMS/bib/publ/libros/jornada_relaciones_laborales.pdf