



**UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**ABOGACIA**

**“REGIMENES JUBILATORIOS  
ESPECIALES”**

**Matías M. Couso**

**Diciembre de 2004**

A Osvaldo y Liliana.

A Luciana y Andrés.

A Marcela.

Porque estuvieron siempre.

Partícipes necesarios de todos mis logros.

Al Dr. Daniel Marugo por su inestimable colaboración.

A la Dra. María Florencia Monjó y al Dr. Germán P. Zenobi por el apoyo y la ayuda constante.

A los docentes de la Universidad, que me formaron como el profesional que seré pero, por sobre todas las cosas, como la persona que soy

Buenos Aires, 22 de septiembre de 2004.

Dr. Daniel S. Marugo

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. a fin de solicitarle su conformidad para la tutoría de mi Trabajo Final que versará sobre “regímenes jubilatorios especiales”.

Sería realmente un honor para mí vuestra aceptación.

Sin oro particular, lo saludo con atenta deferencia,

Matías M. Couso

Acepto la tutoría por Ud. propuesta.

Dr. Daniel S. Marugo

# “REGIMENES JUBILATORIOS ESPECIALES”

## INDICE

<b>I</b>	<b>Introducción</b>	<b>9</b>
<b>II</b>	<b>La Seguridad Social</b>	<b>13</b>
	1.- Significado de la Seguridad Social	14
	2.- Principios de la Seguridad Social	16
	3.- Derecho de la Seguridad Social y Derecho del Trabajo	18
	4.- Objeto de la Seguridad Social	20
	5.- Sujetos de la Seguridad Social	21
	6.- Encuadre jurídico del Derecho de la Seguridad Social	23
	7.- Contingencias cubiertas por la Seguridad Social	23
	8.- Tipos de prestaciones de la Seguridad Social	25
	9.- Cargas sociales, aportes, contribuciones	25
	10.- Evolución histórica de la Seguridad Social	26
<b>III</b>	<b>La jubilación</b>	<b>33</b>
	1.- Introducción	34
	2.- Necesidades específicas de las personas mayores	36
	3.- Definiciones	37
	4.- Fundamentos del derecho a la jubilación	38
	5.- Las contingencias cubiertas	40
	6.- Requisitos	41
	7.- Los sistemas jubilatorios	42
	8.- Clasificación general de los sistemas jubilatorios	47
	9.- Principios rectores	48
	10.- Ubicación del sistema argentino	49
<b>IV</b>	<b>Historia del régimen jubilatorio argentino</b>	<b>51</b>
	1.- Antecedentes	52
	2.- La jubilación en la América Colonial	52
	3.- Los Montepíos	53
	4.- Primeros pasos: los orígenes graciabiles	54

	5.- Los regímenes contributivos_____	56
	6.- Las cajas gremiales y el constitucionalismo social_____	57
	7.- La unificación de los regímenes_____	61
	8.- Problemas de financiamiento_____	64
	9.- Las Leyes 18.037 y 18.038_____	66
	10.- La crisis de la década del 80´_____	67
<b>V</b>	<b>La jubilación ordinaria_____</b>	<b>72</b>
	1.- Introducción_____	73
	2.- Creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones_____	75
	3.- La afiliación_____	77
	4.- El beneficio jubilatorio_____	78
	5.- El sistema de reparto_____	80
	6.- El sistema de capitalización_____	84
	7.- El “Caso Chocobar”_____	91
	7.- El AMPO y el MoPre_____	96
	8.- Las nuevas tendencias_____	98
	a) La función previsional de las AFJPs_____	99
	b) La incompatibilidad del empleo y el beneficio jubilatorio_____	100
	c) Retorno del sistema de capitalización al de reparto_____	102
<b>VI</b>	<b>Historia de las jubilaciones especiales y diferenciales_____</b>	<b>104</b>
	1.- Definiciones_____	105
	2.- Consideraciones previas_____	105
	3.- Terminología legal_____	106
	4.- Breve historia de su crecimiento_____	107
	5.- Los regímenes especiales_____	112
	6.- El último intento de modificación_____	117
	7.- Los regímenes diferenciales_____	118
	8.- Algunos ejemplos_____	122
<b>VII</b>	<b>Las jubilaciones especiales_____</b>	<b>124</b>
	1.- Consideraciones previas_____	125
	2.- Régimen del Servicio Exterior_____	125
	3.- Régimen de investigadores científicos y tecnológicos_____	127

4.- Régimen docente_____	128
5.- Regímenes de las Fuerzas de Seguridad_____	129
6.- Algunos regímenes de la Administración Pública Nacional_____	130
7.- Régimen de los Guardaparques_____	131
8.- Régimen especial para los Poderes Ejecutivo y Legislativo_____	131
9.- Régimen especial del Poder Judicial de la Nación_____	133
10.- El caso del Presidente de la Nación, el Vicepresidente y los Ministros de la Corte Suprema de Justicia_____	135
11.- El caso de los obispos_____	136
<b>VIII Derecho comparado_____</b>	<b>138</b>
1.- Las distintas formas de financiamiento_____	139
2.- Alemania_____	140
3.- Austria_____	140
4.- Bélgica_____	141
5.- Brasil_____	141
6.- Chile_____	142
7.- Colombia_____	144
8.- Costa Rica_____	145
9.- Cuba_____	147
10.- Dinamarca_____	147
11.- Ecuador_____	148
12.- España_____	150
13.- Estados Unidos_____	153
14.- Finlandia_____	156
15.- Francia_____	157
16.- México_____	160
17.- Peru_____	161
18.- Reino Unido_____	161
19.- Suecia_____	162
20.- Uruguay_____	163
21.- Venezuela_____	165
<b>IX Propuesta y conclusión_____</b>	<b>166</b>
1.- Derogando las jubilaciones injustas_____	167

2.- La constitucionalidad de la derogación	<u>168</u>
3.- Las bases del proyecto	<u>171</u>
4.- El Proyecto de Ley	<u>172</u>

<b>Bibliografía</b>	<b><u>173</u></b>
---------------------	-------------------



# **Capítulo I**

## **INTRODUCCION**

En la actualidad, el régimen previsional argentino está basado en la Ley 24.241 (en vigencia desde el 14 de julio de 1994), que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. En dicho sistema, coexisten el régimen previsional público (basado en un sistema de reparto que es gestionado por la Administración Nacional de la Seguridad Social), y el régimen de capitalización individual (con base en la capitalización de los aportes y administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones); es decir, la el sistema jubilatorio argentino es de los conocidos como “mixtos”<sup>1</sup>.

Este sistema “mixto” hace que cada trabajador tenga que optar en cuál de ambos subsistemas desea administrar sus aportes jubilatorios.

Para poder jubilarse, un individuo precisa, básicamente, dos cosas:

- a) Tener 65 años de edad en el caso de ser hombre o 60 de ser mujer.
- b) Haber efectuado aportes durante al menos 30 años.

Pero además de este régimen general, existen los llamados “régimenes diferenciales” y los conocidos como “régimenes especiales”.

Los régimenes diferenciales son aquellos en los que el legislador estableció requisitos menos rigurosos para acceder al beneficio jubilatorio, considerando para ello el tipo de tareas desempeñadas por el trabajador por considerar que las mismas provocan vejez o agotamiento prematuro. Como simples ejemplos, puede hablarse del trabajo en fundiciones con altas temperaturas o tareas de minería.

En cuanto a este tipo de régimenes, poco hay para objetar. Es entendible que un minero, que se introduce dentro de una mina (con todo lo que ello implica para la salud) pueda jubilarse con menos cantidad de años trabajados que otra persona. Lo mismo vale para cualquier persona que realice ese tipo de tareas riesgosas, insalubres, que provoquen agotamiento prematuro o vejez. En todo caso, sería importante una revisión de estos régimenes para (de ser necesario) modificarlos para garantizarle una jubilación justa (en tiempo y monto) a estos trabajadores.

La jubilación es un derecho que intenta compensar el esfuerzo laboral realizado por un determinado número de años y sustituye al salario. Y se da cuando el individuo cumple determinada edad, por el desgaste progresivo y normal de la capacidad de trabajo que aparece con los años. Es lógico pensar que

---

<sup>1</sup> Esto ya se verá de manera más profunda en el presente trabajo.

determinados trabajos produzcan esto en mayor medida, y los regímenes diferenciales intentan paliar esa situación.

Los regímenes especiales, por su parte, son aquellos que regulan situaciones que a juicio del legislador merecen ser objeto de un tratamiento particular, por la naturaleza de la actividad o por alguna particularidad atinente a los trabajadores involucrados. Han sido decisiones gubernamentales y/o legislativas que consideraron de importancia destacar la actividad de ciertos sectores de trabajo, en consideración a la especial condición de los futuros beneficiarios, sancionando como consecuencia normativas puntuales que contemplaban esa situación en lo previsional, algo similar a lo que los estatutos de determinados trabajos aportaran en materia laboral.

Muchas personas consideran a los regímenes especiales como “de privilegio”. Privilegio es una palabra latina, que viene de “privilegium” y es la “exención de una obligación o ventaja exclusiva o especial que goza alguien por concesión de un superior o por determinada circunstancia propia”, “ley privada o especial”. Ya en el derecho romano, privilegium era el favor otorgado por una ley general a todas las personas que se hallan en determinadas circunstancias. Es decir, que el privilegio es una disposición legal por la que se otorga a una persona o grupo de personas un derecho especial distinto del que otorga la ley común. Podría decirse entonces que privilegio es régimen especial.

Pero más allá de la discusión semántica, hay que tener en claro que un régimen especial o de privilegio puede ser racional o irracional, justificado o injustificado. El hecho de que quienes son beneficiarios de ese régimen hagan, por ejemplo, un aporte mayor que otros no significa que no sea un privilegio. El que no es beneficiario del régimen no puede acceder a ese beneficio; no está habilitado, por ejemplo, a hacer un aporte mayor, así quiera hacerlo.

En un país en el que la jubilación mínima es de \$280<sup>2</sup>, parece exorbitante pensar que hay quienes tienen un beneficio de \$5.000, \$8.000 y hasta de \$12.000. Y lo que es más injusto aún, es que esos jubilados con tales montos, en su gran mayoría han trabajado menos de 30 años y no tienen la edad que se requiere para acceder al beneficio ordinario.

Es decir, que mientras septuagenarios, octogenarios y nonagenarios que han trabajado más de 30 años deben ingeniárselas para subsistir con un haber

---

<sup>2</sup> Tras el último aumento dispuesto por el poder Ejecutivo a partir del 1 de septiembre de 2004; hasta esa fecha era de \$240.

jubilatorio de \$280 (son 1.700.000 personas en esas condiciones, según el INDEC), tenemos jubilados que no llegan a los 50 años de edad ni a los 25 de aportes... cuyo haber es de entre \$2.000 y \$16.000<sup>3</sup>.

Esto es algo grave, porque el 44,3% de nuestro país se encuentra bajo la línea de la pobreza, según datos del INDEC de octubre de 2004<sup>4</sup>; además, el 17% de la población está por debajo de la línea de indigencia<sup>5</sup>.

Se impone la derogación de los regímenes que permiten obscenamente estas diferencias e inequidades. Son regímenes que violan el mismo articulado de la Constitución Nacional: groseramente, dejan de lado que “todos sus habitantes son iguales ante la ley” (artículo 16), que el Congreso Nacional debe “legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato” (artículo 75, inciso 23) y hasta el mismo Preámbulo, que nos habla de “afianzar la justicia”.

Es este, además, un problema de ética y un símbolo de equidad. Todo sistema que difiera del general, debe tener una justificación objetiva y no puede de ninguna manera ser incompatible con la solidaridad social, la igualdad ante la ley y la justicia.

Por lo tanto, creo que es indispensable que se deroguen de manera irrestricta todos los regímenes jubilatorios especiales que no puedan ser justificados de una manera objetiva, clara e imparcial.

Hacia ello se dirige el presente trabajo.

---

<sup>3</sup> Datos de la Procuración General del Tesoro.

<sup>4</sup> El INDEC mide la “línea de pobreza” de acuerdo al valor de la Canasta Básica Total (CBT). Esta CBT es el dinero que se necesita para cubrir una canasta básica de alimentos y otras necesidades no alimentarias que se consideran esenciales: vestimenta, educación, transporte, salud, etc.

<sup>5</sup> Siguiendo la metodología del INDEC, el concepto de "línea de indigencia" determina si un hogar cuenta o no con ingresos suficientes para cubrir una Canasta Básica de Alimentos (CBA).

## **Capítulo II**

# **LA SEGURIDAD SOCIAL**

## **1.- SIGNIFICADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Es importante como primer paso definir qué es la “seguridad social”. Existe un problema, y es que la doctrina reconoce la dificultad de conceptualarla en forma única.

Reinaldo Naccarato considera a la seguridad social como “un conjunto de regulaciones legislativas que aseguran al individuo o a grupos sociales, un derecho a determinadas prestaciones que cubren riesgos derivados de contingencias sociales, cuyas consecuencias no pueden ser afrontadas por los propios afectados”<sup>6</sup>.

Julio Armando Grisolia, a su vez, sostiene que “el derecho de la seguridad social es el conjunto de normas jurídicas que regulan la protección de las denominadas contingencias sociales, como la salud, la vejez, la desocupación. Se trata de casos de necesidad biológica y económica”<sup>7</sup>.

Podemos decir, entonces, que la seguridad social es la rama del derecho cuyos principios y disposiciones tienen por objeto amparar al hombre contra las contingencias sociales que reducen o suprimen su actividad o le provocan cargas económicas suplementarias, utilizando los medios técnicos necesarios que aseguren la solidaridad, previniendo, reparando y rehabilitando las consecuencias de dichas contingencias, a cuyo efecto, tanto los derechos de las personas protegidas como los deberes de los obligados, deben estar definidos por la ley, sin mengua de la libertad y de la dignidad humanas.

El mundo actual se caracteriza entre otros aspectos, por la protección del hombre frente a las contingencias del azar nefasto. Así lo expone con elegancia José M. Almansa Pastor, distinguido autor español que trata con solvencia el tema de la Seguridad Social y la prevención en la legislación moderna. “La experiencia muestra sobradamente que los individuos, en todos los tiempos y países, ya aislados, ya en conjunto, han estado y están sometidos a determinadas incidencias que provocan necesidades sociales. Pero también demuestra la experiencia que raramente los individuos se

---

<sup>6</sup> Naccarato, Reinaldo. La seguridad social. En: Taddei, Pedro J. M. y Mongiardino Carlos. Manual de la Seguridad Social. Buenos Aires : Editorial Argentina ; 2002.

<sup>7</sup> Grisolia, Grisolia, Julio Armando. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Buenos Aires : Depalma ; 2003.

resignan y entregan a la fatalidad, sino que buscan e instauran instrumentos de protección contra esas necesidades sociales”<sup>8</sup>.

La teoría otrora imperante y aceptada pacíficamente en el mundo occidental, según la cual debía el hombre sufrir estoicamente la adversidad sin oponer más resistencia que las virtudes de la fortaleza y templanza, ha dejado su lugar en estos tiempos a la búsqueda del remedio en la reparación y en la prevención del daño.

No es novedoso afirmar que el hombre de este siglo debe sortear permanentemente toda clase de contingencias riesgosas.

Pero, ante el advenimiento del azar nefasto y de sus funestas consecuencias, se yergue la política social para mitigarlo, fundamentando su accionar en principios naturales incontrovertibles, de los cuales se erige en el primero (y primordial) el de la solidaridad, elemento esencial y medio de que “se encarne en la vida de relación entre los hombres, que cada uno sepa que en cierta manera también es responsable por los otros que con él integran la comunidad”<sup>9</sup>.

La solidaridad aludida, tiende en buena parte a contrarrestar la tendencia a la creación de una gran brecha de desigualdad entre los diferentes estratos sociales. Sostiene Vázquez Vialard que “con el correr del siglo y ante la evidencia de injustas soluciones propuestas por el liberalismo económico en sus diferentes facetas, nace como normal correlato la seguridad social que posibilita «alcanzar niveles de existencia que sin ella no podrían disfrutar imponiendo un débito: compartir con otros las restricciones a que la vida los somete». Además se advierte quizás con excesiva preocupación de algunos iuslaboralistas, una propensión a absorber dentro de su ámbito instituciones que nacieron y se mantuvieron durante mucho tiempo en el campo del derecho del trabajo. Es comprensible que el legislador (en el caso argentino la protección de la llamada enfermedad inculpable en la década del 30), ante la falta de medios técnicos propios de la seguridad social, haya adosado al rubro obligaciones que el contrato de trabajo impone al empleador, situaciones de

---

<sup>8</sup> Almansa Pastor, José M. Derecho de la Seguridad Social. Séptima Edición. Madrid : Alcázar ; 2000.

<sup>9</sup> Vázquez Vialard, A. Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Tomo 2. Buenos Aires : Astrea ; 1981.

contingencia social (como ya había ocurrido con los accidentes y enfermedades profesionales al sancionarse en 1915 la Ley 9.688)”<sup>10</sup>.

Como lo pone de resalto Walter E. Schulthess, “la historia de la Previsión Social que es relativamente reciente, observa que en su nacimiento, allá con Bismarck, a fines del siglo pasado, el sistema en realidad estaba conformado a través de un sistema de capitalización y también (creo que es muy importante esto) de fondeo. Esto es que las personas hacían sus aportes, los mismos tenían un excedente por sobre los pagos que se realizaban y por lo tanto había un fondeo. Tal vez no había cuentas particulares en todos los casos, incluso por problemas administrativos, pero sí había esta situación de fondeo”<sup>11</sup>.

En la actualidad, el régimen previsional argentino cubre las contingencias de vejez, invalidez y desamparo por muerte.

## **2.- PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Dentro de los principios fundamentales que orientan a la seguridad social, encontramos la tendencia a cubrir o amparar a todos los hombres, sin hacer distinciones. Este principio se conoce con el nombre de “universalidad”.

También se orienta hacia el amparo de todas las contingencias sociales, característica conocida como principio de “integralidad”.

Si en general cada hombre aisladamente no puede hacer frente a las consecuencias derivadas de las contingencias sociales, la seguridad social debe utilizar instrumentos o técnicas de garantías que distribuyan las cargas económicas entre el mayor número de personas, haciendo lugar el principio de “solidaridad” lo más extensamente posible.

Estos tres principios merecen cierta armonía en la organización legislativa, administrativa y financiera del sistema, evitando contradicciones,

---

<sup>10</sup> Vázquez Vialard, A., op. cit.

<sup>11</sup> Schulthess, Walter E. y Demarco, Gustavo. Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y Propuesta de Reforma. Santiago : CEPAL/PNUD ; 1993.



desigualdades, injusticias y complejidades. Este es el principio de “unidad” que es un derivado de la universalidad y de la integralidad, así como de la solidaridad.

Un postulado básico del que se partirá, es que la Seguridad Social tiene que estar en la constitución porque es un pacto entre generaciones. Tratándose de comunidades que permanecen en el tiempo, un principio de justicia inherente a la conservación y reproducción de las sociedades, es que la mayoría accidental de una generación no puede decidir por todas. Por el contrario, una Constitución comprende a varias generaciones, elemento esencial de los programas de seguridad social. Si bien la reglamentación, condiciones y medida de la previsión social se dejan libradas al Poder Legislativo, las decisiones de este órgano deben elegir alternativas que se encuentren dentro del marco conceptual de la Constitución.

Otro postulado es la coercitividad del régimen. Si bien no es del todo acertado que en la sociedad el ingreso y la defección son sólo por nacimiento o muerte, lo cierto es que cuando se integra una comunidad de cooperación, deben aceptarse los derechos y obligaciones que precisamente permitan la subsistencia del grupo de hombres al que se refiere. Si por el contrato de solidaridad el ciudadano gana un derecho a la seguridad, al mismo tiempo la sociedad obtiene el derecho de obligar a ser prevenido aunque el individuo no lo quiera. El ciudadano imprevisor cae sobre la sociedad, hecho importante en los grupos de menores ingresos (no producen la cantidad suficiente de sociabilidad que necesitan). Son los efectos de los comportamientos individuales difusos e inseguros, en donde se vuelve necesaria la coerción para una acción dirigida socialmente<sup>12</sup>, porque para ellos la previsión libre no es relevante. La coerción del régimen previsional actúa como contrac coerción compensatoria de la coerción nociva producida por los efectos de la contingencia social<sup>13</sup>, que la reemplaza con menor gravosidad, obteniéndose un beneficio neto en cuanto bienestar.

Los derechos a la Seguridad Social son derechos positivos cuya contrapartida no es el deber negativo sino la obligación positiva<sup>14</sup>, lo que implica que el deber

---

<sup>12</sup> De Torres, Manuel. Teoría de la política social. Madrid : Alcázar ; 1998. “Si beneficia a obrero es porque su nivel de vida es insuficiente y no porque es obrero”.

<sup>13</sup> Smith, Edmund A. Teoría del Bienestar social”. Madrid ; Acento Editorial ; 1995.

<sup>14</sup> Espada, Joao. Derecho social ciudadano. Madrid : Acento Editorial ; 1999.

lo es no por una relación jurídica entre prestaciones y contraprestaciones equivalentes o sintalagmáticas sino de solidaridad social. Por esta razón, debe figurar en la Constitución y ser coercitivo. Si la solidaridad social unifica desde ese punto de vista a un grupo, no puede existir un sector que se excluya del mismo porque para él caería o se desdibujaría el deber positivo. En efecto, los derechos sociales existen porque exigen una acción de otros que es la obligación positiva y si los primeros no están en correspondencia con los segundos, se afecta el derecho de los demás (los otros miembros del grupo), lo que en la seguridad social es inadmisibles por el principio de solidaridad social del grupo. Por esa razón los ingresos de los jubilados y pensionados no son cumplimiento de obligaciones por una prestación (el servicio) sino la observancia de una norma de derecho social, en donde no hay opositores entre titulares de derechos y deberes sino integración subjetiva de derechos y obligaciones. De otra forma no tendrían ninguna explicación ni espacio de aplicación la comunidad de riesgos ni la redistribución, elementos estos fundamentales de un régimen jubilatorio porque conforman la estructura desde donde surgen el acceso a las prestaciones y los deberes. De allí que el reparto responda a una razón estadística, de categoría impersonal y no sea un resarcimiento individual, personal o único; que tampoco sea ocasional, aleatorio e impredecible en lo particular, sino predecible en el conjunto y, por tanto, manejable y planificado mediante los seguros sociales o la seguridad social<sup>15</sup>.

### **3.- DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DERECHO DEL TRABAJO**

El derecho de la seguridad social se destaca, al igual que el derecho del trabajo, por su carácter protector y por garantizar determinado nivel de subsistencia a las personas. Pero el primero es más amplio que este último, ya

---

<sup>15</sup> Habermas, Jürgen. Validez y facticidad. Madrid : Editorial Trotta ; 1998.

que no sólo abarca a los trabajadores dependientes, sino que protege, además, a los autónomos y a los desempleados. Es decir que los beneficiarios de la seguridad social son todos los hombres, y su objeto es amparar las necesidades que dificultan su bienestar.

Brevemente, algunas diferencias entre ellos son:

- El derecho del trabajo se ocupa exclusivamente del trabajador en relación de dependencia. En cambio, el sujeto del derecho de la seguridad social es el hombre.
- Los sujetos del derecho del trabajo son individualmente los trabajadores y empleadores, y colectivamente, las asociaciones sindicales y las cámaras empresariales. Los sujetos de la seguridad social son todas las personas que habitan una comunidad de un país determinado, aunque no trabajen nunca (por ejemplo, un inválido o un anciano).
- El presupuesto sociológico del derecho individual del trabajo es el trabajo en relación de dependencia, y el del derecho de la seguridad social son las contingencias sociales que puedan ocurrir a toda la población y no sólo a las personas que trabajan en relación de dependencia.
- Aunque es cierto que el trabajador autónomo tiene menor protección que el que está en relación de dependencia y está excluido del derecho del trabajo, para el derecho de la seguridad social el autónomo es un sujeto de derecho. El autónomo también debe estar protegido de la vejez y la enfermedad; hay una tendencia que se materializa por medio de los consejos profesionales o colegios públicos de buscar protección para sus asociados. El autónomo quiere parecerse al trabajador dependiente para tener cubiertas las contingencias que le puedan ocurrir.
- Si bien el derecho de la seguridad social comenzó siendo un derecho de la minoría, progresivamente se transformó en un derecho de todo el grupo social.

## **4.- OBJETO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

El objeto de la seguridad social surge de las necesidades sociales, derivadas de las contingencias sociales.

El hombre está sujeto a distintos eventos y riesgos, que una vez producidos, ocasionan una necesidad que es reparada o atendida por toda la colectividad como una carga social. Es que el individuo puede y debe encarar determinados sucesos individualmente, pero hay otros que aisladamente son muy difíciles o casi imposibles de superar. De ahí que, partiendo del espíritu de la solidaridad y fraternidad, la seguridad social emplea los medios técnicos necesarios para proteger al hombre de las necesidades derivadas de las contingencias sociales. El fundamento de esta solidaridad social estriba en el deber moral de prestarse recíproca ayuda que tienen los hombres.

Se puede afirmar, pues, que las contingencias sociales son los eventos que normalmente provocan una necesidad económica que se traduce en la disminución o pérdida de los ingresos habituales, o bien generan gastos adicionales o suplementarios. De ahí que el objeto de la seguridad social sea amparar al hombre contra esas contingencias sociales.

Podría suponerse que la única contingencia cubierta es la que produce la disminución o pérdida de ingresos de una persona, cualquiera fuera la causa productora, pero como éstas pueden ser múltiples, para hacer frente a cada una de ellas la Seguridad Social debe utilizar medios adecuados, requiriéndose de técnicas distintas, instrumentos diferentes, cálculos especiales, estadísticas, etc., por consiguiente se llegó en la necesidad de amparar las contingencias sociales en función de su origen.

Por otra parte, las contingencias sociales, además de diferentes causas, tienen diversas consecuencias. En efecto, no solamente producen disminución o pérdida de ingreso, sino que también suelen provocar simultáneamente cargas económicas suplementarias, es decir, mayores gastos. La enfermedad, un accidente, la invalidez, la muerte, etc., además de la pérdida de ingresos que ocasionan, implican un desembolso extraordinario (servicios médicos, gastos de entierro, etc.).

Las contingencias sociales han sido diversamente clasificadas, especialmente en función de las causas que le dan origen.

La comisión de expertos en Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las ha clasificado en: físicas (enfermedades, invalidez, vejez, maternidad, accidentes, muerte), económicas (desocupación involuntaria) y sociales (cargas económicas de familias numerosas).

Las tres causas conducen a la necesidad de beneficios en efectivo, salvo las derivadas de causas físicas, que requieren también atención médica en forma variada.

El convenio 102 de la OIT, denominado “Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952”<sup>16</sup> (no ratificado hasta el presente por la República Argentina) prevé prestaciones para cubrir las contingencias de enfermedad, desempleo, vejez, accidente de trabajo y enfermedad profesional, cargas familiares, maternidad, invalidez y muerte.

El sistema de Seguridad Social argentino cubre, en mayor o menor medida, la totalidad de las contingencias enumeradas por el convenio 102. Así, las contingencias de vejez, invalidez y muerte resultan cubiertas por las disposiciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) aprobado por la ley 24.241.

## **5.- SUJETOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

De acuerdo con lo que vengo exponiendo, podrá advertirse que el sujeto de la seguridad social es el hombre, o mejor dicho, todas las personas, ya sea que presten servicios en relación de dependencia o en forma autónoma, o aun cuando no trabajen.

Esta protección comienza desde que el ser es engendrado, y se prolonga hasta después de su muerte, mediante beneficios que se otorgan a sus familiares. Un ejemplo de ello lo extraemos de la legislación Argentina: a través de las asignaciones prenatales y por maternidad, se ponen en funcionamiento los mecanismos de cobertura de la seguridad social mucho tiempo antes del

---

<sup>16</sup> Etala, Carlos Alberto. Derecho de la Seguridad Social. Buenos Aires : Astra ; 2000.

nacimiento; con la pensión por viudez y los subsidios por sepelio, se tutelan el desamparo económico que se produce después de la muerte.

La relación jurídica que se establece en cada ámbito de los subsistemas de la Seguridad Social vincula necesariamente a dos sujetos: el sujeto titular del derecho subjetivo respectivo y el sujeto obligado o deudor de la prestación que las normas señalan como objeto de esa relación.

El sujeto beneficiario o protegido es el titular del derecho subjetivo respectivo que, por lo general, es una persona física (aunque la ley puede subordinar el derecho al goce del beneficio a que integre un grupo de personas, por ejemplo, una familia, en las asignaciones familiares o un grupo de trabajadores asociados o cooperativas de trabajo, en las prestaciones de desempleo de pago único).

En principio, los potenciales sujetos titulares de los derechos de la Seguridad Social son “todos los habitantes de la Nación” en general<sup>17</sup>.

Además, algunas declaraciones, pactos y convenciones con jerarquía constitucional<sup>18</sup> aluden como sujetos protegidos a “toda persona”, como, entre otros, los artículos 11 y 16 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en 1948, en Bogotá, o el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948.

El sujeto deudor o gestor del beneficio, es el obligado al pago de la prestación al sujeto titular del beneficio, que será normalmente una agencia, ente u organismo gestor, público (Ministerio de la Seguridad Social, Administración Nacional de la Seguridad Social) o privado (Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Aseguradora de Riesgos del Trabajo).

Aunque, como he señalado, el pago de las prestaciones de la Seguridad Social estará normalmente a cargo de un organismo gestor, la ley pone en numerosas situaciones al empleador como obligado directo a sus satisfacción aunque no se trate en rigor de un deber surgido de las obligaciones propias que emergen del contrato de trabajo sino de la cobertura de contingencias sociales propias de la Seguridad Social.

---

<sup>17</sup> Constitución de la Nación Argentina, artículo 14.

<sup>18</sup> Constitución de la Nación Argentina, artículo 75, inciso 22.

## **6.- ENCUADRE JURIDICO DEL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

El derecho de la seguridad social tiene raigambre constitucional. La Constitución Nacional, en el artículo 14 bis, garantiza a los trabajadores los siguientes beneficios inherentes a la seguridad social: el seguro social obligatorio, las jubilaciones y las pensiones móviles, la protección integral de la familia y el acceso a una vivienda digna. Expresa además que “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad que tendrá carácter de integral e irrenunciable”.

Por integral se debe interpretar que la cobertura de las necesidades debe ser amplia y total, no especificando las necesidades que tiende a amparar. El carácter irrenunciable apunta a la obligatoriedad: la incorporación al sistema no admite voluntad en contrario.

La norma constitucional dispone que la ley establecerá un seguro social obligatorio; la referencia al seguro social excluye el régimen de jubilaciones y pensiones, porque se trata de dos sistemas de cobertura distintos dirigidos a cubrir necesidades diferentes: en el régimen jubilatorio no está incluido el seguro social.

## **7.- CONTINGENCIAS CUBIERTAS POR LA SEGURIDAD SOCIAL**

Las contingencias son circunstancias de la vida que disminuyen en forma parcial o total el ingreso del hombre. Las contingencias cubiertas pueden ser clasificadas en biológicas, patológicas y sociales.

Dentro de las variadas clasificaciones de las contingencias sociales, nos guiaremos por las del Dr. Roberto Wassner<sup>19</sup>, quien las clasifica en:

a) Contingencias biológicas.

- Maternidad.

Asistencia médica, internación para el alumbramiento y atención del recién nacido.

- Vejez.

Régimen jubilatorio, prestaciones por AFJP y beneficios para el cuidado de la salud.

- Muerte.

Pensión y asistencia médica para los derechohabientes.

b) Contingencias patológicas.

- Enfermedades y accidentes inculpables.

Salarios a cargo del empleador y obras sociales para la recuperación.

- Accidentes de trabajo y riesgos laborales.

Cobertura completa, ingreso mensual asegurado y asistencia médica.

- Invalidez:

Jubilación por invalidez y asistencia médica.

c) Contingencias sociales.

- Cargas de familia:

Asignaciones familiares, asistencia médica mediante las obras sociales.

- Desempleo:

Salarios asegurados, asistencia médica y reconversión.

Igualmente esta clasificación solo se puede considerar como una guía ya que las contingencias sociales tienen un carácter dinámico y cambiante de las necesidades sociales.

---

<sup>19</sup> Wassner, Roberto A. Procedimiento previsional. Buenos Aires : Editorial Argentina ; 1993.



## **8.- TIPOS DE PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Los tipos de prestaciones propios de la seguridad social son los siguientes: servicios, beneficios y prestaciones en dinero o especie.

a) Servicios: por ejemplo, atención médica para un accidentado, atención de un parto, etc.

b) Beneficios: son los que brindan una mejor cobertura y calidad de vida al trabajador y a su núcleo familiar; como la guardería para sus hijos, los tickets, etc.

c) Prestaciones en dinero o especie: las prestaciones en dinero son, entre otras, las asignaciones familiares que compensan en dinero al trabajador por sus cargas de familia. Las prestaciones en especie son, por ejemplo, los medicamentos que se entregan al trabajador.

En cuanto a su duración, las prestaciones pueden ser periódicas, de pago único y de pago ocasional. Son periódicas cuando se liquidan en forma mensual; de pago único cuando se las paga sólo en el momento de producirse la causa que las origina, y de pago ocasional cuando se lo hace al producirse la contingencia que motiva la prestación.

## **9.- CARGAS SOCIALES, APORTES, CONTRIBUCIONES**

Los aportes del trabajador y las contribuciones del empleador que sirven para solventar las contingencias cubiertas por la seguridad social se denominan cargas sociales. Los trabajadores deben pagar obligatoriamente los aportes y resignar parte de su remuneración para protegerse frente a determinadas contingencias (opera como una especie de autoseguro); tiene carácter solidario, ya que también solventa necesidades ajenas.

Los empleadores deben pagar obligatoriamente las contribuciones (impuesto al trabajo), colaborando para la previsión de las contingencias futuras de los trabajadores; también tiene carácter solidario, ya que el régimen es sostenido para toda la comunidad empresaria (originalmente cada empleador debía contribuir para asegurar el bienestar de sus dependientes), lo que evita discriminaciones entre trabajadores.

El Estado controla el cumplimiento de las obligaciones de la seguridad social, que financia la cobertura de distintas contingencias y reglamenta el régimen sancionatorio por infracciones a la Ley 17.250, referida a los aportes y las contribuciones de la seguridad social<sup>20</sup>.

Para la jubilación el total de aportes y contribuciones es del 27% (aporte del trabajador: 11%; contribución del empleador: 16%). En forma transitoria, el decreto de necesidad y urgencia 1.387/01<sup>21</sup>, redujo por el término de un año el aporte personal de los trabajadores del 11% (tal cual lo dispone el artículo 11 de la Ley 24.241) al 5%. Esa reducción rigió para todos los trabajadores en relación de dependencia, tanto para los aportantes al sistema de reparto como al régimen de capitalización. Sin embargo, posteriormente el decreto de necesidad y urgencia 1.676/01<sup>22</sup> aclaró que esa reducción rige sólo para quienes hubiesen optado u opten por el régimen de capitalización, es decir, que no incluye a los trabajadores en relación de dependencia afiliados al sistema de reparto.

## **10.- EVOLUCION HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Si bien el Derecho de la Seguridad Social propiamente dicho nace a fines del Siglo XIX con la crisis de la Revolución Industrial, desde siempre el hombre

---

<sup>20</sup> Resolución 4.336/97 de la ex Dirección General Impositiva.

<sup>21</sup> Boletín Oficial 02/11/01.

<sup>22</sup> Boletín Oficial 20/12/01.

intentó proteger solidariamente a sus semejantes frente a las contingencias de la vida.

En la vida primitiva, la subsistencia individual y colectiva estaba garantizada en la unidad natural del grupo. Esto, conocido como la “comunidad de bienes” hacía innecesaria la adopción de cualquier tipo de fórmula especializada de protección,

Al diversificarse el ámbito social y complejizarse luego la vida (económica y social) con la división del trabajo, la comunidad y los grupos sociales asumieron esa responsabilidad de amparo.

En la antigüedad, el espíritu de solidaridad fraternal inspiró la fundación de asociaciones con fines religiosos y funerarios, cuyos miembros, al mismo tiempo, practicaban la ayuda mutua y el socorro a las viudas y huérfanos. La tutela del Estado se ejercía mediante la repartición gratuita de víveres, la asistencia a los pobres, enfermos e inválidos, y las recompensas por servicios de interés público<sup>23</sup>.

Como lejanos antecedentes de estas asociaciones pueden mencionarse “las cofradías mágicas de iniciados, que florecieron junto a los clanes totémicos”<sup>24</sup>.

Los germanos, por ejemplo, cultivaron una asociación primitivamente agraria y militar (la “sippe”), cuyos miembros tenían deberes de protección a los menores, viudas y huérfanos<sup>25</sup>.

En la imperial Roma los “collegia” y los “sodalitia” (las asociaciones profesionales), entregaban una cantidad de dinero ante el fallecimiento de uno de sus asociados. El mismo principio rigió en las tablas de mutualidad, ideadas posteriormente por Ulpiano y consideradas por muchos estudiosos como la primera institución previsional<sup>26</sup>.

Como consecuencia del renacimiento económico y del desarrollo industrial de las ciudades, se propagaron las asociaciones de ayuda mutua, asistencia y socorro a las viudas y huérfanos. Mediante el mutualismo, iniciaron la cobertura de riesgos para las clases más débiles.

---

<sup>23</sup> Tolosa, Norberto O. Convivientes del mismo sexo y el derecho a pensiones. Buenos Aires, Universidad Abierta Interamericana. Septiembre 2004.

<sup>24</sup> Gurvitch, Georges. La magia y el Derecho. Buenos Aires : Losada ; 1941.

<sup>25</sup> Brunner, Heinrich. Historia del Derecho Germánico. Buenos Aires : Editorial Labor ; 1956.

<sup>26</sup> Rumeu de Armas, Antonio. Historia de la Previsión Social en España. Madrid : Editorial As ; 1944.

Las corporaciones de oficios tuvieron gran difusión en la Europa del siglo XIII. Eran organismos representativos de los intereses gremiales y a la vez sociedades de socorros mutuos. Sus objetivos se concretaban en la protección económica y la asistencia médica a los asociados<sup>27</sup>.

En el medioevo<sup>28</sup>, las garantías de protección se encontraban (de manera implícita, claro está) en los vínculos jurídicos que regían las relaciones de tipo señorial. Se reflejaba ello en las formas de amparo a las personas y bienes de los débiles dentro de la organización feudal. Una persona podía incluso buscar protección en otra familia sirviendo con su trabajo personal y ofreciendo sus bienes en cambio de sustento y seguridad.

Conjuntamente con la caridad, adquirió relevancia hacia el siglo XVI un movimiento oficial de ayuda a los más necesitados, aunque muchos historiadores coinciden en que los fundamentos se encuentran en razones de índole policial y de seguridad y no en un cambio del paradigma de ayuda social.

En la época del absolutismo, y dependiendo de la voluntad y el deseo de los monarcas, se utilizó como recompensa a los servicios prestados al Estado las mercedes de tierras y los donativos personales. Posteriormente, se vio una lenta pero paulatina transformación de los mismos en una suerte de régimen de pensiones y jubilaciones. Más tarde esa ayuda graciable fue mutando en un derecho y en la obligación del Estado de amparar a los servidores que carecían de recursos propios (con fundamento en la edad y el tiempo de servicios).

A comienzos del siglo XIX, y en plena puja por los mercados internacionales, debían hacerse simultáneamente concesiones laborales con natural incidencia en los precios, para no tener ventajas unos sobre otros, por la repercusión de aquellos beneficios en los costos. También entonces, junto con las normas de orden público laboral, lanzadas como limitación a la libertad individual de contratar en la materia, surgían algunas propuestas sobre sistemas de

---

<sup>27</sup> Renard, Georges. Sindicatos, Trade - Unions y Corporaciones. Madrid : Espasa ; 1916.

<sup>28</sup> El término “medieval” es en sí mismo vago. Una convención aceptada generalmente engloba bajo este epígrafe el periodo comprendido entre Boecio (siglo V) y Guillermo de Ockham (siglo XIV). Es decir, más de 800 años de la historia del mundo occidental.

protección de salud del trabajador, que sin duda constituyeron un antecedente remoto, pero valedero, del contenido de la futura seguridad social<sup>29</sup>

Como ya fue expresado anteriormente, el derecho de la seguridad social propiamente dicho nace a fines de siglo XIX con la crisis de la Revolución Industrial. Comienzan a producirse problemas con la aparición del proletariado (la población de operarios industriales): surgen los accidentes de trabajo, temas familiares, etc.

En los países industrializados (países de Europa central, Inglaterra, Francia, España, Checoslovaquia y Alemania) aparece la necesidad de protección frente a los problemas del industrialismo. Con anterioridad, los países del norte de Europa (Dinamarca, Suecia, Noruega) ya tenían una legislación de beneficios sociales, pero curiosamente las personas que se anotaban para ser beneficiarias de ellos perdían sus derechos civiles y políticos, lo cual llevaba a que casi nadie se inscribiera en las listas de ayuda.

Mario Deveali<sup>30</sup> formula una evolución histórica de la seguridad social basada en la clasificación de la responsabilidad, es decir que enfrenta la responsabilidad a la contingencia y determina si se ocupa del tema:

a) Responsabilidad de los trabajadores que contratan seguros privados a costa de las asociaciones sindicales que luego son acompañados también por empleadores progresistas: El contrato de trabajo empieza a generar problemas de enfermedad y accidentes de trabajo que quedan sin resolver, y el modo de solución es una lenta conciencia de responsabilidad patronal por medio del seguro privado. Por tanto, la protección no la daba el Estado o el patrono sino un seguro que contrataban el patrono y los organismos sindicales.

b) Responsabilidad compartida: Comienza a haber una responsabilidad compartida entre empleadores y el Estado o la sociedad.

c) Responsabilidad basada en la solidaridad corporativa: Cada sector, cada actividad se ocupa de los problemas que genera el hecho con independencia del Estado y el resto de la sociedad.

d) Responsabilidad social: Rechaza el mecanismo del seguro privado y adopta una forma de seguro social, abriendo camino a la terminología que usa la materia, que es la basada en una responsabilidad social.

---

<sup>29</sup> Muchos dicen que en ello ha tenido prédica el “Manifiesto Comunista”, de Marx y Engels (1848).

<sup>30</sup> Deveali, Mario. Derecho del Trabajo. Buenos Aires : Angel Editor ; 1983.

A partir de 1880/1890 los dos problemas principales que debían ser cubiertos eran el de la protección de las familias numerosas y los menores y mujeres que trabajaban jornadas agobiantes sin límite horario, y los accidentes de trabajo, ya que aquellas personas que sufrían un accidente de trabajo quedaban marginados para siempre. Sólo más tarde aparecerán otras contingencias, como la desocupación, ya que la primera crisis de la Revolución Industrial no está referida a ella, sino a las enfermedades y los accidentes de trabajo.

Los trabajadores que ya estaban organizados en asociaciones sindicales, contrataban seguros privados o contaban con fondos de aseguramiento de contingencias (fondos para ayudar a las personas que tenían problemas). En las primeras organizaciones sindicales en casi todo el mundo (inclusive en la Argentina) hay un fuerte sentido de mutualidad, de solidaridad para lo básico. Los sindicatos (esencialmente los ingleses y los alemanes) tenían fondos de enfermedad que interrelacionaban con un fondo privado; es la etapa que Deveali llamó de “responsabilidad patronal” y que comienza posteriormente, cuando los trabajadores comienzan a darse cuenta que debían tener alguna participación en la contratación de ese seguro privado, pero no hacerlo ellos directamente.

En una siguiente etapa, principalmente el Estado alemán, que tiene un capitalismo muy especial, caracterizado por el interés por los temas sociales (que comienza con las leyes de Bismarck de 1883 y 1889) se crea lo que se puede llamar el primer sistema de seguridad social. Los alemanes habían aceptado el liberalismo capitalista pero con una alta concentración autoritaria y paternalista.

La famosa reforma de la seguridad social de Bismarck comenzó en 1883: un sistema casi tan completo como en la actualidad. Ese año crea el seguro de enfermedad obligatorio para todos los trabajadores en relación de dependencia de la industria; obviamente, deja un importante sector sin cubrir, ya que no estaban comprendidos otros tipos de trabajadores.

En 1884 crea el seguro de accidente de trabajo, y en 1889, los de invalidez y despido, con la cual se constituye un sistema bastante completo.

La importancia y lo revolucionario de estos sistemas era que la inclusión se consideraba obligatoria. Todos los trabajadores estaban necesariamente incluidos, y deja de ser una responsabilidad del seguro privado para pasar a ser una responsabilidad del seguro social, con aportes de los empleadores y

del Estado; el trabajador no aportaba. Combinaba la responsabilidad de los empleadores, la estructura del seguro privado que da la base y la participación voluntaria de los trabajadores, es decir que si el trabajador quería participar por medio del sindicato en el seguro podía aumentar las prestaciones mediante su ahorro personal. En 1911 Alemania sanciona un código de seguro social que engloba todos estos sistemas.

El sindicalismo alemán fue muy especial respecto de su representación, a su estructura de poder. En cambio, el sindicalismo francés, el inglés y el americano colocaban claramente al sindicato por un lado y a la empresa por otro. En contrapartida, el sindicalismo alemán estaba muy acostumbrado a trabajar dentro de las empresas desde largo tiempo.

También Dinamarca crea, en los primeros años del siglo, un sistema de seguridad social contemplando las contingencias de vejez, invalidez y desempleo. Después, los demás países europeos continuaron el esquema de seguro social y fueron abandonando el seguro privado, en el cual la persona que podía ahorrar se compraba un seguro para cuando no pudiera trabajar y aquel que no podía hacerlo carecía de seguro (sistema liberal clásico). También Nueva Zelanda, en la década del 20, creó un sistema completo de seguro social.

En 1935 en Estados Unidos, en pleno régimen de lo que se llamó el New Deal de Roosevelt, se sanciona la Social Security Act, ley de la seguridad social, que todavía está vigente.

La expresión seguridad social se consolida en la "Carta del Atlántico", firmada en 1941 durante la Segunda Guerra Mundial, que es la base de la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y el antecedente inmediato del derecho de la seguridad social, así como lo es el Tratado de Versalles respecto del derecho del trabajo.

En 1942 en Inglaterra se desarrolla un programa de seguridad social llevado a cabo por el gobierno laborista (elaborado por Lord Beveridge, pionero de la seguridad social) que es uno de los pilares de la evolución de la seguridad social a nivel mundial.

En 1945, los países de América firman el Acta de Chapultepec; en 1948 se sanciona la Declaración Mundial de los Derechos del Hombre, en la cual se incluye el tema de la seguridad social, y en 1952, en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se suscribe el primer convenio

sobre seguridad social, que se denomina “Normas Mínimas de Seguridad Social”.

Uno de los primeros países asiáticos que adoptó un sistema de seguridad social fue Japón entre fines de siglo XIX y principios del XX.



## **Capítulo III**

# **LA JUBILACION**

## **1.- INTRODUCCION**

El esfuerzo físico, el gasto de energía, la presión mental y la prolongada actividad manual son los elementos que, a juicio de varios analistas, constituyen, al transcurso de los años, el cansancio natural del ser humano pero en particular del hombre que trabaja, sea cual sea la edad que tenga y el tipo de actos o funciones que desarrolle. El organismo humano, independientemente del estado de salud que prevalezca o del adecuado horario de que disponga para conducir una vida normal, ajustada a las capacidades personales, no siempre puede equilibrar ese esfuerzo o desgaste fisiológico, ni dominar los estados emocionales, por cuyo motivo el trabajador sufre un imperceptible deterioro, que en algunas ocasiones y bajo determinadas circunstancias puede corregir pero no hacerlo desaparecer.

El anterior razonamiento se apoya en un elemental concepto laboral del derecho al otorgar una prestación compensatoria a regir en el ocaso de la vida y cuya denominación no interesa para el objetivo que se persiga, a efecto de atender la necesidad del disfrute de una sobrevivencia decorosa cuando se han perdido las facultades para el desempeño de una labor activa durante un periodo de mayor o menor intensidad de la existencia de ese ser llamado trabajador.

Los fisiólogos han supuesto que el periodo activo del hombre que trabaja oscila entre 30 y 40 años de su vida y que la edad máxima a la cual debe tener lugar su retiro es entre los 60 y los 75 años de su vida.

Un gran objetivo es otorgar a aquéllos trabajadores que hubieren cumplido cierto número de años de servicios continuos y hubieren llegado a determinada edad (55 años mínimo) la posibilidad de disfrutar de una pensión ajustada al promedio de sueldos obtenidos durante los últimos cinco años de servicios.

Los gerontólogos<sup>31</sup> estudian el comportamiento de la sociedad con las personas mayores y sus principales problemas (salud e ingresos). Entre los problemas de salud se encuentran la pérdida normal de audición, visión y memoria, enfermedad de Alzheimer y la mayor incidencia de enfermedades

---

<sup>31</sup> La gerontología es la ciencia que se ocupa de las personas mayores y en especial de los aspectos sociales y de conducta del envejecimiento. Aunque este proceso abarca toda la vida y sus efectos varían según el individuo, se considera que la tercera edad comienza a los 65 años.

crónicas. Estas pérdidas son graduales y avanzan a diferentes velocidades según el individuo. De hecho, muchas personas no experimentan este tipo de pérdidas hasta muy avanzada edad (por encima de los 80 años) y la gran mayoría de las personas mayores aprenden a adaptarse a las limitaciones de sus problemas de salud. En general, hoy día la salud de las personas mayores es mejor que la de generaciones anteriores y seguirá mejorando a medida que se incremente la atención médica a lo largo de la vida. En la mayoría de las sociedades industrializadas el alto costo del tratamiento de enfermedades crónicas ha sido asumido, al menos en parte, por políticas de Seguridad Social. El segundo problema de las personas mayores es el nivel de ingresos y el bienestar económico. Dado que la mayoría de las personas mayores ya no trabajan, necesitan disponer de algún tipo de ayuda económica. Las sociedades industrializadas conceden, por lo general, sistemas de pensiones y servicios de seguros médicos. A pesar de ello, muchas personas mayores (en su mayor parte miembros de grupos étnicos y de otras minorías con una seguridad económica casi siempre precaria) viven prácticamente en el nivel de pobreza.

Antes, las sociedades concedían a las personas mayores el máximo prestigio y respeto. En las sociedades modernas, la posición del mayor se ha alterado, debido a varias cuestiones. Por un lado, la principal fuente de prestigio reside en el trabajo, y los mayores están excluidos debido a la jubilación. Además, la mitificación de la juventud y el aumento del número de personas mayores también han contribuido a ello.

En Occidente se tiende hacia una jubilación voluntaria antes de los 65 años, cuando la persona todavía dispone de un capital suficiente y puede aprovecharlo.

## **2.- NECESIDADES ESPECÍFICAS DE LAS PERSONAS MAYORES**

Las necesidades de los mayores pueden ser divididas en:

a) Necesidades básicas:

Alimentación, higiene, vivienda, seguridad física y/ o emocional.

b) Salud:

Aparición de enfermedades relacionadas con la edad.

c) Autoestima:

Jubilación, pérdida de la ocupación positiva, no sentirse “útiles”, deterioro de la imagen social, ocupación del tiempo libre, participación en actividades sociales.

d) Autonomía:

Pérdida progresiva de autonomía, disminución de capacidades, situaciones que generan dependencia.

e) Compañía:

Problemas de soledad, pérdida (física o no) de familiares, reducción de la red social.

f) Necesidades que se suman o pertenecen a otros grupos:

Por ejemplo, las enfermedades crónicas y mentales, las discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales y las personas sin hogar.

Los tres problemas básicos que deben afrontar las políticas sociales y sanitarias respecto a las personas mayores son la invalidez, la dependencia y la marginación.

La Organización Mundial de la Salud alerta hacia los nuevos desafíos que plantea el envejecimiento de la población. Hemos de tener en cuenta las posibles necesidades que pueden surgir debido a una mayor esperanza de vida en la población en general.

La imagen de la vejez en la sociedad es la de una etapa en la que no se aporta ninguna utilidad, y esta imagen llega a ser asumida con frecuencia por la propia persona mayor. Si esa persona precisa de los cuidados de otros para su desarrollo cotidiano, la imagen negativa se consolida aún más y se refuerza en ella.

### **3.- DEFINICIONES**

El envejecimiento es el conjunto de modificaciones que el paso del tiempo ocasiona de forma reversible en los seres vivos. Es un proceso natural, progresivo, universal e individualizado que puede darse tanto por factores extrínsecos como intrínsecos. Existe el envejecimiento físico (modificaciones morfológicas y funcionales que el paso del tiempo ocasiona en el organismo) y el envejecimiento psicológico (depende del propio envejecimiento y también de mecanismos adaptativos).

El Diccionario de la Real Academia Española<sup>32</sup> nos dice que “jubilación” proviene del latín “iubilatio, -ōnis” y significa en sus dos acepciones “acción y efecto de jubilar o jubilarse” y “pensión que recibe quien se ha jubilado”.

Es “jubilado” (del part. de jubilar) la “persona que ha dejado de trabajar y percibe una pensión”. De otra forma, “dicho de una persona: que ha sido jubilada”.

A su vez, “jubilar” (del latín cruzado con “iubilāre-jubileo”) es “disponer que, por razón de vejez, largos servicios o imposibilidad, y generalmente con derecho a pensión, cese un funcionario civil en el ejercicio de su carrera o destino”, “dispensar a alguien, por razón de su edad o decrepitud, de ejercicios o cuidados que practicaba o le incumbían”, “conseguir la jubilación”.

Podemos decir entonces que la vejez constituye una disminución o anulación de la capacidad laboral por esta razón constituye también una disminución o desaparición de rentas o ingresos que provoca en el anciano una situación protegible por la Seguridad Social.

Es por ello que a quien se jubila se le da derecho al cobro de una mensualidad conocida como “jubilación”, una pensión vitalicia a la que tendrá derecho el trabajador cuando, al alcanzar una determinada edad, cese en su actividad laboral. Esa “jubilación” es habitualmente vitalicia e imprescriptible. El dato más significativo de esta prestación es que cubre la pérdida de ingresos que sufre una persona cuando, alcanza la edad establecida, cese o haya cesado en el trabajo por cuenta ajena o propia, poniendo fin a su vida laboral.

La jubilación es, entonces, el momento en la vida de una persona en que cesa de trabajar y comienza a percibir una pensión. El cese de la actividad laboral o

---

<sup>32</sup> Real Academia. Diccionario de la Real Academia Española. Madrid : RAE ; 2004.

empresarial puede deberse a la edad o imposibilidad física del trabajador. En la mayoría de los países, la edad de jubilación es de 65 años. Sin embargo, en los países más industrializados se tiende cada vez más a anticipar la edad de jubilación; esto ha provocado un aumento de las suscripciones de planes de ahorro y de pensiones a nivel privado.

La palabra “pensión” proviene del plural del femenino pensión (del latín pensio -onis), que proviene del siglo XVI al XX, renta o canon anual que perpetua o temporalmente se impone sobre una finca; cantidad anual que se da a uno por méritos o servicios propios o extraños, o bien por ganancia del que la concede. El concepto tiene sus orígenes, además, en las primeras convenciones internacionales sobre cuestiones de seguridad social.

#### **4.- FUNDAMENTOS DEL DERECHO A LA JUBILACION**

La doctrina jurídica considera al régimen de pensiones como una prestación laboral más; la orientación moderna lo califica como un derecho ya adquirido por los trabajadores, compensatorio del esfuerzo laboral realizado por un determinado número de años o debido a una incapacidad total y permanente para el trabajo, resultando de un riesgo profesional o de circunstancias similares sobrevenidas en el desempeño del empleo.

La falta de acceso a una jubilación digna incide en la personalidad del anciano y es causa de muchos problemas (soledad, escasez de medios económicos, etc.). Por ello es que las medidas de protección a la vejez han de ser orientadas tanto a la preparación a la vejez como hacia el establecimiento de sistemas de jubilación flexibles, con la implementación de distintas modalidades (como por ejemplo el trabajo parcial, la jubilación anticipada o progresiva) que garantizarán la suficiencia económica.

Los principios que inspiran la jubilación son:

- a) Derecho del trabajador asalariado a escoger libremente la edad a partir de la cual podría beneficiarse de su pensión de jubilación.
- b) Derecho del trabajador a una pensión de vejez.

c) Reducción progresiva de la duración del trabajo durante los años precedentes a su jubilación.

d) Exclusión del sistema de jubilación flexible de la jubilación anticipada a los trabajadores en edad avanzada a causa de incentivos financieros introducidos por un periodo temporal y en razón de circunstancias económicas excepcionales.

e) Derecho de los trabajadores a cualquier otra forma de actividad remunerada.

f) Organización de programas de preparación a la jubilación durante los años que de vida profesional le precedan.

El objetivo corresponde del régimen de pensiones por vejez, en el cual el requisito legal para su otorgamiento es la edad del trabajador.

La forma de pago será en efectivo y en moneda del curso legal, señalándose los períodos y en la forma en que hayan de cubrirse las pensiones; está prohibido realizar cualquier pago en especie, aun cuando el valor de ésta sea equivalente e incluso superior a la cantidad asignada al beneficiario.

La jubilación sustituye, de por vida, al salario. Su fundamento es el pase de activo a situación de inactividad causada por el cumplimiento de una determinada edad. Esto se debe al desgaste progresivo y normal de la capacidad de trabajo. Esta situación es una situación “presunta”, ya que la edad no es garantía de que se produzca realmente una incapacidad para trabajar. También es presunta en el sentido de que el componente económico aparejado a la prestación no es debido a una situación de necesidad real; consiste generalmente en una devolución por las cotizaciones que efectúan los trabajadores.

La filosofía de protección parte del supuesto base que el jubilado tiene como único medio de vida su salario laboral; al dejar de percibirlo, se hace acreedor a la prestación de jubilación. Se intenta, entonces, compensar los salarios que se dejan de percibir. Desde ya, lo ideal es asegurar a los trabajadores, cuando se retiren, unos niveles económicos lo más cercanos posibles a sus últimos salarios.

La práctica de pagar una cantidad en moneda circulante al llegar a una determinada edad la justifica el hecho de que al cabo de cierto tiempo<sup>33</sup>, todos

---

<sup>33</sup> La pérdida de tiempo, tal y como Marx y De Tocqueville señalaron desde puntos de vista muy diferentes, es típicamente un fenómeno colectivo que surge como consecuencia de fallos del mercado. Ciclos de prosperidad y recesión, o fluctuaciones

tenemos derecho a descansar y a tomar la vida con calma, con menos preocupaciones y poniendo en acción un régimen de vida distinto al que por largo período nos hemos acostumbrado.

Existen también otros motivos; no siempre la persona tiene descendientes o familiares que lo apoyen o auxilien económicamente.

Por la naturaleza legal de la jubilación y el objetivo social perseguido se estima obligatorio el derecho a la jubilación.

## **5.- LAS CONTINGENCIAS CUBIERTAS**

Desde ya, un sistema jubilatorio, sea cual sea este, cubre diversas contingencias y otorga protección ante varios supuestos.

a) Vejez.

---

de la actividad económica de veinte años o más, pueden hundir o fomentar la prosperidad de una comunidad. La productividad está ligada a la especialización en la división del trabajo, pero, de igual manera, expone a la zona o región especializada a las vicisitudes de las fluctuaciones en la oferta y la demanda. Así, por ejemplo, Europa pareció estar padeciendo una alta tasa de desempleo al final del siglo XX, debido no sólo a estos factores, sino también al desajuste entre las demandas del mercado de trabajo y las aptitudes de los trabajadores. Como resultado, se produce una desocupación forzosa allí donde la meta de la innovación para reducir las necesidades de trabajo ha sido ofrecer más ocio. De cualquier manera, la tendencia actual apuesta por menos trabajo y más ocio o tiempo libre. Las horas de trabajo, diarias, semanales, anuales, así como vitales (a lo largo de toda la vida), se han visto paulatinamente reducidas, en especial para los hombres y, en particular, para los menos calificados. La edad tradicional de jubilación de 65 años se anticipa e iguala con frecuencia entre los sexos, mientras que la esperanza de vida es mayor por lo que el mundo del ocio nos atrae cada vez más. Como consecuencia, surgen multitud de programas de construcción de estadios, complejos deportivos, centros de ocio y ciudades universitarias; el ocio se ha convertido en una industria gigantesca que, paradójicamente, ocupa a un número creciente de personal laboral. La televisión se acerca a niveles de saturación y el turismo o los viajes al extranjero se han generalizado. Distinciones tradicionales de sexo y edad pierden progresivamente su sentido en este contexto. La gente puede divertirse en oficinas y fábricas, del mismo modo que con el trabajo realizado desde su propia vivienda.



A esta contingencia la cubre con el otorgamiento de la jubilación ordinaria. Este beneficio es concedido a aquellas personas que han llegado al final de su vida laboral útil.

b) Invalidez.

La prestación de la seguridad social que protege de esta contingencia es el retiro por invalidez. Este beneficio se otorga al trabajador cuando sufre una incapacidad permanente que le impide desarrollar normal y habitualmente sus tareas; se otorga en caso de que la incapacidad se haya producido antes de que el trabajador llegue a la edad final de su vida laboral útil.

c) Muerte.

A esta contingencia se la cubre con el otorgamiento de pensiones. Este beneficio se otorga a aquellas personas que el trabajador tenía a su cargo al momento de su muerte. Por lo general, los beneficiarios más comunes de las pensiones son la viuda o viudo (en algunas legislaciones también a los convivientes) y los hijos e hijas solteros hasta los 18 años, si no gozan de otro beneficio previsional.

En este trabajo abordaré sólo una parte de la primera contingencia cubierta.

## **6.- REQUISITOS**

Los regímenes jubilatorios prevén al menos dos requisitos básicos para poder acceder al beneficio conocido como “jubilación” o “pensión jubilatoria”.

En primer lugar, tener cumplida una determinada edad (por lo general, entre 60 y 65 años). Las excepciones las constituyen las actividades peligrosas, penosas, tóxicas o insalubres. De todas maneras también veremos más adelante que existen casos “especiales”, conocidos vulgarmente (y muchas veces incorrectamente) como “jubilaciones de privilegio”.

El segundo requisito es tener una cantidad de aportes realizados. Esos aportes son descontados de los salarios del trabajador y, según el sistema de jubilación existente, serán los que definirán el haber jubilatorio al momento del retiro. Desde ya, también en estos casos existen excepciones, dadas por las

jubilaciones no contributivas (de las que también nos ocuparemos más adelante).

Como la jubilación tiene carácter vitalicio, sólo en casos muy particulares y especiales se procederá a la suspensión del derecho a su percepción<sup>34</sup>. Uno de estos casos es efectuar trabajos por cuenta propia o ajena que den lugar a la inclusión en algún régimen de la Seguridad Social. No es incompatible la realización del trabajo con la jubilación si se suspende el derecho al cobro de ésta. Las consecuencias de este posible trabajo son que se suspende el cobro de la pensión y se deja de tener derecho a la asistencia sanitaria a la que tienen derecho los pensionistas. Pasaría a tener el derecho equivalente de los trabajadores en activo<sup>35</sup>.

El haber jubilatorio se extingue únicamente por fallecimiento. Existe un segundo caso en el que se deja de percibir de manera definitiva, y es por sanción. Técnicamente no sería extinción: la conducta fraudulenta podría acarrear incluso la devolución de las prestaciones indebidas.

## **7.- LOS SISTEMAS JUBILATORIOS**

Las pensiones de jubilación, son pagos de cantidades mensuales a las personas mayores. Las primeras pensiones de jubilación que pudieron obtener los trabajadores se dieron en Francia a principios del siglo XIX, en Inglaterra en 1812 y en Alemania en 1873. El sistema público de pensiones se extendió a otros países europeos y a Estados Unidos a comienzos del siglo XX.

Actualmente existen cuatro tipos de sistemas de pensiones. El más importante es el sistema público, que predomina en casi 130 países como parte del sistema de Seguridad Social. La financiación de este sistema es muy variada:

---

<sup>34</sup> Se suspende, pero jamás se extingue.

<sup>35</sup> Aunque hay nuevísima jurisprudencia que dice lo contrario. Por ejemplo, el fallo “Camino Dardo Nicasio c/ Superintendencia de Servicios de Salud s/ Acción Ordinaria de Nulidad”, en el que la Sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo declaró que no es incompatible la actividad remunerada en la Administración Pública conjuntamente con la percepción de una haber previsional.

por regla general, parte de los beneficios concedidos por el Estado del bienestar<sup>36</sup> provienen de los impuestos, con cargo a los presupuestos generales, y el resto procede de las cotizaciones a la seguridad social que realizan los empresarios y/o los trabajadores, que pagan una cuota en proporción a su salario.

El segundo tipo de sistema es aquel que está financiado por completo por los empresarios, algunas veces gracias a pequeñas contribuciones de los trabajadores, destinadas a los empleados que han trabajado para el empresario durante un determinado periodo de tiempo; incluye pensiones financiadas tanto por los empresarios privados como por las instituciones públicas. Muchas grandes compañías tienen este tipo de sistema de pensiones, muchas veces garantizados por los sindicatos gracias a la negociación colectiva, u ofertados como un pago adicional que, al no estar sujeto a imposición ninguna, resultan más baratos que si se incrementara el salario de los trabajadores.

El tercer tipo de pensiones deriva de fondos establecidos por sindicatos, empresas y otras instituciones a favor de sus miembros. Suelen ser fondos cuantiosos y están administrados por un actuario, que decide cuánto se ha de pagar y en qué plazos, y por un experto financiero encargado de garantizar el crecimiento del fondo a largo plazo.

---

<sup>36</sup> “Estado de bienestar”: proyecto y modelo de sociedad que constituye el principal punto programático de gran número de ideologías y partidos políticos actuales. El concepto, surgido en la segunda mitad del siglo XX, parte de la premisa de que el gobierno de un Estado debe ejecutar determinadas políticas sociales que garanticen y aseguren el “bienestar” de los ciudadanos en determinados marcos como el de la sanidad, la educación y, en general, todo el espectro posible de seguridad social. Estos programas gubernamentales, financiados con los presupuestos estatales, deben tener un carácter gratuito, en tanto que son posibles gracias a fondos procedentes del erario público, sufragado a partir de las imposiciones fiscales con que el Estado grava a los propios ciudadanos. En este sentido, el Estado de bienestar no hace sino generar un proceso de redistribución de la riqueza, pues, en principio, las clases inferiores de una sociedad son las más beneficiadas por una cobertura social que no podrían alcanzar con sus propios ingresos. En general, casi todos los grupos políticos de las sociedades desarrolladas ejercitan políticas tendentes a conseguir un cierto “Estado de Bienestar”. Pese a ello, sí existen diferencias entre las políticas que en este sentido aplican los partidos de tendencia liberal más conservadora (que entienden el Estado de bienestar como la garantía de que ningún individuo subsista por debajo de un mínimo umbral de calidad de vida) y las formaciones socialistas o socialdemócratas (para las cuales el Estado de Bienestar significa la posibilidad de construir una sociedad más justa y solidaria).

El cuarto sistema es el de pensiones privadas en su totalidad, en el que cada trabajador se encarga de cotizar a un fondo de pensiones privado con el fin de garantizarse una renta mínima cuando alcance la edad de retiro.

Se puede hablar también de un sistema mixto, en el que se entremezcla el sistema público y el privado.

Los planes de pensiones suelen adoptar dos fórmulas. Por un lado, existe el sistema de reparto: todos los trabajadores activos cotizan un porcentaje de su salario al sistema de pensiones, creándose de esta forma un fondo que se reparte entre todos los pensionistas. Por otro lado, existe el denominado sistema de capitalización: todos los trabajadores cotizan un porcentaje de su salario al sistema de pensiones; el fondo creado se va invirtiendo en activos financieros, capitalizándose. Cuando los trabajadores alcanzan la edad de jubilación se reparte entre ellos la cantidad abonada más los intereses obtenidos a lo largo de los años.

Con el crecimiento de la esperanza de vida en los países industrializados, el pago de los sistemas de pensiones se hace cada vez más caro. Por ello, el pensamiento económico moderno tiende a fomentar el cambio desde el sistema de pensiones público hacia una gestión mixta de las pensiones, compartida con el sector privado, porque se considera que éste podrá ayudar a administrar el sistema de una forma más eficiente. Las relaciones económicas internacionales favorecen a los países con presupuestos equilibrados, por lo que todos los gobiernos desean reducir gastos e impuestos, y ello agrava aún más la problemática de los pensionistas, cuyo número, en cambio, no deja de crecer. Además, los países en vías de desarrollo son demasiado pobres como para poder soportar la carga de un sistema de pensiones público, debiendo dejar a las personas mayores a cargo de sus familias<sup>37</sup>.

En la actualidad, la sociedad tiene en cuenta la situación de los mayores adultos a través de múltiples estrategias: regímenes de previsión social formales, asistencia social formal y sostenimiento desde el propio grupo familiar. El mayor o menor grado de desarrollo de las instituciones y la sustentabilidad fiscal de los estados nacionales determinan la participación relativa de estas opciones. De esta forma, surgen reglas de juego más o menos visibles que contribuyen a fortalecer o debilitar el tratamiento que la sociedad le

---

<sup>37</sup> Por ejemplo en Singapur (país que no cuenta con un sistema de planes de pensiones público) existe una ley que obliga a las familias a mantener a sus ascendentes.

brinda a sus adultos mayores, tal como ocurre también en las otras áreas de las políticas sociales. A más de un siglo de la creación de los primeros institutos de previsión social hay una coincidencia respecto a que el objetivo de los sistemas públicos de pensiones es lograr que las personas reciban durante la vida pasiva una remuneración, de modo de alcanzar una determinada estabilidad en los niveles de gastos y, por ende, del nivel de calidad de vida, antes y después de retirarse del mercado laboral. Además, los regímenes previsionales buscan también cubrir a los individuos que por diversas razones no pueden lograr un sustento para su vejez, de modo de reducir las asimetrías derivadas del funcionamiento de los mercados laborales.

Por lo tanto, existen dos tipos de metas implícitas en el diseño de los regímenes de pensiones: establecer un mecanismo de ahorro previsional obligatorio para que las personas puedan recibir ingresos una vez que salen del mercado laboral e introducir un mecanismo de solidaridad para atender las necesidades básicas de una porción de la población sin recursos para su pensión.

Contemporáneamente, la forma de organizar la previsión social como política pública encuentra variadas alternativas en el ámbito internacional; las formas de clasificarlos también es amplia y se pueden ensayar, al menos, tres categorías:

- a) Por la forma en que se reconoce el ahorro para la vejez.
- b) Por la forma en que se determinan los aportes y los beneficios.
- c) Por el sujeto administrador.

Naturalmente que en las distintas experiencias nacionales se observan distintas combinaciones, aún dentro de un subtipo en particular, como lo evidencia la experiencia latinoamericana reciente con la creación de regímenes de capitalización en un número importante de países de la región.

Una primera distinción se puede realizar entre los regímenes de “solidaridad intergeneracional” o “de reparto” y los regímenes de capitalización. Los primeros significan precisamente un contrato intergeneracional por el cual los trabajadores activos realizan aportes en función de sus ingresos y éstos son utilizados (junto con recursos fiscales) para financiar las pensiones de los ciudadanos que salieron del mercado laboral por cuestiones de edad, invalidez o los derechohabientes de las personas fallecidas. El aporte presente permite adquirir un derecho a recibir una pensión futura, de acuerdo a los requisitos de

edad y años de aportes que se establezcan en cada caso. En términos fiscales, el aporte presente genera una deuda implícita (ya que no se registra en las cuentas públicas) de financiar en el futuro a los actuales trabajadores activos. Los regímenes de capitalización individual, en el otro extremo, consisten en la acumulación de los aportes previsionales en cuentas individuales, administradas por el sector público o por empresas privadas, cuyo saldo (aportes más rentabilidad) es utilizado para financiar las propias prestaciones previsionales. Desaparece aquí, la figura de la deuda implícita, ya que ésta se explicita precisamente cuando se realizan los aportes durante la vida activa, constituyendo un fondo que se utilizará para financiar las pensiones. Los sistemas previsionales pueden ser también de capitalización colectiva, administrados por la empresa a la que pertenecen los trabajadores o por intermediarios financieros específicos. En estos casos, los trabajadores aportan a un fondo y esos recursos son invertidos en instrumentos financieros que se utilizan para el pago de las pensiones del grupo.

La segunda forma de distinguir los esquemas previsionales está relacionada con el carácter definido o indefinido de los aportes y de las prestaciones. En los casos de sistemas con aportes definidos y beneficios indefinidos el riesgo de obtener la tasa esperada pensión/salario recae en los propios trabajadores, ya que el monto de la pensión estará en relación con los años de aportes efectivos que ha podido realizar y con el promedio de ingresos que se considere para calcular el haber de la prestación. En los regímenes de contribuciones indefinidas y beneficios definidos este riesgo se comparte entre los trabajadores, los accionistas de las empresas y, en algunos casos, los contribuyentes. Al determinarse el nivel de los beneficios previsionales, es imprescindible realizar de manera periódica (por ejemplo, anual) cálculos actuariales que permitan mantener este compromiso por medio de ajustes en los niveles de aportes personales durante la vida activa. En este sentido, se torna muy sensible la calidad de estos estudios actuariales periódicos para poder alcanzar los objetivos propuestos.

La tercera distinción está vinculada con el sujeto administrador: los regímenes pueden ser gerenciados por el propio estado, por la empresa a la que pertenecen los trabajadores o por administradores profesionales autorizados. En la práctica, se observan múltiples combinaciones entre estas alternativas para los distintos países; más aún, en el interior de los mismos (como en el

caso argentino) existe una multiplicidad de esquemas previsionales dentro de la frontera nacional.

## **8.- CLASIFICACION GENERAL DE LOS SISTEMAS JUBILATORIOS**

Los regímenes previsionales varían según sea el criterio político que los guía y los objetivos perseguidos con su sanción. Según la óptica desde la cual se los observe, se puede dar el siguiente agrupamiento:

a) Si se guía el análisis por la naturaleza del sujeto que administra el régimen, se encuentran los de naturaleza pública, en los que su administración está a cargo del gobierno; los privados, que otorgan su administración a empresas de objeto social específico, y los mixtos, por encontrarse compartida la administración por unos y otros.

b) Si se considera la forma como se financian las prestaciones, se hallan los de reparto, que hacen prevalecer la idea de la solidaridad intergeneracional, en virtud de la cual los activos financian las prestaciones de los pasivos; los de capitalización, en los que el financiamiento está centrado en la acumulación de los aportes, sea en cuentas individuales o en fondos colectivos, y los consabidos mixtos, por coexistencia de ambos regímenes.

c) Si se analiza el mecanismo establecido para la determinación de las cotizaciones por un lado y de los beneficios por el otro, se tiene el régimen de los aportes definidos en orden a una tasa fija sobre niveles de ingreso imponibles, lo que produce prestaciones indeterminadas, o el de las prestaciones definidas, que necesitan generar aportes variables para poder concretar los compromisos de pago.

d) Si se tiene en cuenta la extensión jurisdiccional o sectorial de la cobertura, se pueden encontrar regímenes nacionales, abarcativos de todo el país, o regímenes por regiones políticas, como son los provinciales y los municipales

en nuestro país; asimismo, los regímenes por tipo de actividad, como los regímenes profesionales existentes en algunas provincias.

e) Si se analiza el alcance del régimen en atención a las personas a quienes va dirigido, se advierte la presencia de regímenes que alcanzan a toda la población económicamente activa o sólo a los que se desempeñan bajo relación de dependencia.

f) Si se observa la forma en que se impone el sistema previsional, se verifica la existencia de obligatoriedad o voluntariedad en la adhesión a él, siendo usual que ambas notas coexistan dentro de un mismo régimen desde el momento en que determinadas actividades, exceptuadas las de cotización obligatoria, quedan habilitadas para hacerlo en forma voluntaria.

## **9.- PRINCIPIOS RECTORES**

Se ha considerado, doctrinariamente, que todo sistema previsional requiere la concurrencia de criterios rectores que aseguren la posesión de determinados valores sin los cuales carecería de la trascendencia que exige la seguridad social.

En orden a la definición de aquellos que resultan más destacables, se puede enumerar:

a) Universalidad.

De manera de abarcar a todos los trabajadores, sin exclusiones que dejen a grupos determinados sin la cobertura de las contingencias que comprende la previsión social.

b) Solidaridad.

En el sentido de asegurar un nivel de ingreso mínimo a los sectores de menos ingresos y, por ende, de más baja cotización.

c) Equidad.

En cuya virtud el monto de los beneficios debe guardar relación con el importe de las cotizaciones.

d) Libertad.



En las posibilidades de los activos de elegir las condiciones que consideren mejores para sus futuros ingresos como pasivos.

e) Eficacia.

En la administración del sistema, de manera que los órganos administradores contribuyan con los propósitos que persiguen sus afiliados.

f) Transparencia.

Que resulte claramente exteriorizada en un conocimiento pleno de las reglas de juego de parte de los activos y de los pasivos.

g) Credibilidad.

De forma de evitar o minimizar lo más posible todo lo que signifique incertidumbre.

## **10.- UBICACIÓN DEL SISTEMA ARGENTINO**

Del cotejo de las disposiciones de nuestro sistema previsional vigente con las clasificaciones anteriores se desprende que, en cuanto a la naturaleza del organismo administrador, el sistema es mixto, por cuanto contiene un régimen de reparto administrado por un organismo público (la ANSeS), y un régimen de capitalización individual administrado por entidades privadas (las AFJPs), bajo la fiscalización de la SAFJP, organismo público de control.

Por la forma en que se financian las prestaciones, nuestro sistema legal es también mixto, por coexistir un financiamiento producto de la solidaridad intergeneracional en el régimen de reparto y otro que es producto (aunque no en su totalidad) de los montos acumulados en las cuentas individuales en el régimen de capitalización.

Por la tipología que guardan las cotizaciones, nuestro sistema participa del criterio de las cotizaciones determinadas con prestaciones indeterminadas en sus montos (distinto era bajo la legislación anterior, cuando estas se hallaban vinculadas con el salario del trabajador en actividad), mientras que en razón de su extensión jurisdiccional tiene alcance nacional.

Finalmente, respecto de la forma en que se impone el sistema, existen actividades para las que la adhesión resulta obligatoria y actividades de afiliación voluntaria, sin que ello signifique que grupo alguno haya quedado exceptuado totalmente de la protección de un régimen previsional, sea el SIJP, un régimen provincial o uno especial.

## **Capítulo IV**

# **HISTORIA DEL REGIMEN JUBILATORIO ARGENTINO**

## **1.- ANTECEDENTES**

El régimen previsional, que brinda protección a la vejez, invalidez y muerte, ha constituido el eje central de los beneficios de la seguridad social en nuestro país. Ello es así como consecuencia de la entidad que alcanza el circuito ingresos-egresos financieros y el número de personas comprendidas por el régimen.

## **2.- LA JUBILACION EN LA AMERICA COLONIAL**

Según nos dice Antonio Rumeu de Armas, “en España, las formas más antiguas de protección social se remontan hasta las costumbres e instituciones introducidas en la Península por la influencia griega y la dominación romana. Los colegios romanos fueron el último vestigio de esa línea de antecedentes que interrumpió la invasión musulmana”<sup>38</sup>.

La función social del Estado se limitaba a fundar instituciones hospitalarias y benéficas, y a intentar remendar la mendicidad (aunque no atacaba las razones de fondo de su existencia)<sup>39</sup>.

Con basamento en la filantropía laica surgen los montepíos de iniciativa oficial o privada que representan una nueva tendencia de protección social<sup>40</sup>.

Los españoles llevaron algunas de estas instituciones a las colonias en América, que continuaron aunque modificadas de manera muy importantes para adaptarse a la realidad indiana.

La situación fue muy diferente para los españoles y para los nativos. En cuanto a estos últimos, no se modificó la continuidad del régimen de comunidad (en el cual la división del trabajo y el cooperativismo constituían las principales

---

<sup>38</sup> Rumeu de Armas, Antonio. Historia de la Previsión Social en España. Madrid : Editorial As ; 1944.

<sup>39</sup> Moles, Ricardo. Historia de la Previsión Social en Hispanoamérica. Buenos Aires : Labor ; 1993.

<sup>40</sup> Tema que será tratado en el punto 3 de este mismo capítulo.

fuentes del bienestar y de la seguridad colectiva). Los gobiernos coloniales fomentaron la creación de “cajas de comunidades”, con el principal objetivo de asegurar y facilitar el cobro de los tributos impuestos a los aborígenes. Pero esto colaboró también para la asistencia a las viudas, huérfanos y ancianos.

En los primeros años de la conquista, el repartir tierras y las encomiendas fueron los resortes utilizados para compensar los servicios y cubrir los riesgos de la empresa colonizadora. Años después nacieron las pensiones sobre los tributos de esas últimas<sup>41</sup>. De todas maneras, estas pensiones siguieron idéntico proceso histórico que las encomiendas: el Estado las absorbió y las reemplazó por un régimen de pensiones abonadas por la Real Hacienda<sup>42</sup>.

Se instauró un sistema de pensiones y jubilaciones graciabiles (con principios de edad, tiempo de servicio y riesgos) para los funcionarios, militares y religiosos.

Finalmente, en la segunda mitad del siglo XVIII se introdujo en América el montepío, que representa el primer sistema de previsión social obligatoria regido por normas legales, que contó con el apoyo económico del Estado<sup>43</sup>.

### **3.- LOS MONTEPIOS**

Los antecedentes de esta forma de protección social se hallan en los fondos píos formados en algunas cofradías y hermandades gremiales para dispensar socorros a las viudas y huérfanos<sup>44</sup>.

Abarcaban distintas ramas de actividades (comerciantes, artesanos, artistas, y otros). El primer montepío oficial fue fundado en España en abril de 1761 y

---

<sup>41</sup> Montero, Feliciano. Orígenes y Antecedentes de la Previsión Social. Buenos Aires : Labor ; 1976.

<sup>42</sup> Moles, Ricardo. Historia de la Previsión Social en Hispanoamérica. Buenos Aires : Labor ; 1993.

<sup>43</sup> Rumeu de Armas, Antonio. Historia de la Previsión Social en España. Madrid : Editorial As ; 1944.

<sup>44</sup> En 1466 una ordenanza de los tejedores de Barcelona resolvía que a las viudas e hijos de los difuntos se les socorriera con el fondo pío de la cofradía.

tenía por objeto otorgar a las viudas, hijos y madres viudas de militares una pensión de supervivencia que se fundaba en la necesidad de guardar el decoro de clase más que en un sentido de previsión estricto. Con posterioridad se organizaron regímenes análogos para los funcionarios de los ministerios.

Mientras las pensiones apoyaban a las clases débiles (pero sin ser suficiente, lo que las llevaba a la beneficencia y el mendigaje), el montepío aseguraba un beneficio que dependía de la concesión por gracia o merced real a ciertos grupos burocráticos.

En América ejercieron su influencia desde 1785 cuando en el Virreinato del Río de la Plata se inaugura este tipo de prestación para amparar a viudas y huérfanos del personal marino fallecido. Más tarde se establecen beneficios similares para otros sectores, llamándoselos “jubilaciones”.

El gobierno y la administración de los montepíos locales dependían de la Junta Central en España; pero para evitar las largas demoras que esto suponía, los virreyes podían conceder pensiones a título previsional.

#### **4.- PRIMEROS PASOS: LOS ORIGENES GRACIABLES**

En la época colonial se encuentran los antecedentes de la previsión social en la Argentina.

El régimen de la seguridad social en la Argentina tuvo en sus orígenes un carácter eminentemente graciable, no contributivo, por lo que el beneficio concedido era susceptible de revocación por estar fundado en la “magnanimidad del príncipe”.

Siguiendo entonces la tradición de los montepíos españoles destinados a proporcionar una adecuada pensión a determinados funcionarios del Estado, este premiaba a sus antiguos servidores concediéndoles jubilaciones como la otorgada a Juan de Almagro por la Junta presidida por Cornelio Saavedra, o los amparaba económicamente en caso de invalidez, como a Félix Morillo, ambos en 1810.

Estos beneficios se extendieron a cubrir las necesidades de algunas personas con las que el Estado no tenía vínculo de empleo: los inválidos, huérfanos o viudas de los caídos en la Reconquista y Defensa de Buenos Aires, fueron pensionados por la Junta en 1810.

El estatuto de 1815 incluye los “Deberes del Cuerpo Social” generando los derechos del hombre a pagos apropiados. Paralelamente a estas instituciones graciabiles se desarrollaban otras, originadas en las mutualidades, sobre la base de las corporaciones profesionales y la solidaridad de grupo.

En 1858 aparece un atisbo de asistencia pública social, con la fundación de un asilo de mendigos en el barrio de la Recoleta, el que en 1870 se llamó “Hotel de Inválidos” y, más tarde, “Asilo de Ancianos General Viamonte”, que funcionó hasta 1978.

La primera ley jubilatoria argentina se dictó en la provincia de Santa Fe en 1867 para los agentes públicos servidores del Estado provincial.

En el orden nacional, en 1877 se dictó la primera ley de jubilaciones referida a una actividad determinada, la Ley 870, que instituyó un régimen jubilatorio, vitalicio y no contributivo para los ministros de la Corte Suprema y jueces nacionales, a quienes facultaba, al cumplir 70 años de edad y contar con diez años de ejercicio de la magistratura, a dimitir de sus cargos con goce de sueldo íntegro hasta el fin de sus días. Desde allí y hasta 1893 se sancionan leyes jubilatorias para docentes y para empleados de la Administración Pública nacional.

La Constitución de 1853 no incorpora las ideas sociales que comenzaban a avizorarse al promediar el siglo XIX, aunque la amplitud de sus términos permitirá dictar normas de claro contenido social, lo que permitió que la República se coloque en el grupo de las naciones más destacadas al dictar cláusulas obreras y sociales.

## **5.- LOS REGIMENES CONTRIBUTIVOS**

La evolución hacia un régimen de carácter contributivo y de afiliación obligatoria fue convirtiendo a las prestaciones en un derecho subjetivo de carácter patrimonial, adquirido por los afiliados.

La Ley 1.420 de Educación Primaria otorgaba a preceptores y subpreceptores una pensión por enfermedad y una pensión por retiro, estableciendo por primera vez el criterio contributivo al disponer una cotización, a tal fin, del 2% del sueldo mensual.

La Ley 1.909 de Jubilación de Maestros previó los beneficios por jubilación ordinaria, la pensión por invalidez y el desempleo. Su artículo 23 viene a resultar premonitorio: “los fondos de pensión, así como sus rentas, no podrán extraerse ni en el todo, ni en parte, por motivo ni pretexto alguno, que los distraiga de su objeto”.

Pero es recién la Ley 4.349, dictada en el año 1904, la primera ley que establece un régimen previsional de naturaleza contributiva. Con esta ley (basada en el modelo de la ley francesa de 1853) se crea la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, que comprendía a los empleados y funcionarios de la Administración Pública Nacional, del Consejo Nacional de Educación, de los Bancos de la Nación e Hipotecario, de los Ferrocarriles del Estado, los Magistrados y autoridades que desempeñaban cargos electivos. Sus normas establecieron los fundamentos que por mucho tiempo se aplicaron en sucesivas leyes de jubilaciones. Así, su artículo 1º estatúa: “Declárase que los fondos y rentas de esta caja son propiedad de las personas comprendidas en las disposiciones de la presente ley”. Imponía un descuento forzado del 5% sobre los sueldos y la retención de la mitad del primer mes de sueldo del empleado que ingresaba en la Administración, cuyo destino estaba dirigido a formar el fondo de la caja. Dicho fondo se integraba, además, con otras rentas, como la de los bienes que la caja adquiriera. Esta ley otorgaba los siguientes beneficios:

a) Jubilación ordinaria. Al empleado que hubiera prestado 30 años de servicios y tuviera, como mínimo 55 años de edad. Equivalía al 2,70% del último sueldo multiplicado por los años de servicio.

b) Jubilación extraordinaria. A favor del empleado que, con 20 años de servicios, fuese declarado física o intelectualmente imposibilitado para



continuar en su empleo, y de quien, cualquiera fuera el tiempo de servicios prestados, se invalidara en un acto de servicio. Este beneficio consistía en multiplicar el 2,40% del último sueldo por la cantidad de años de servicio.

c) Pensión. Se otorgaba a favor de la viuda, los hijos y, en su defecto, los padres del causante, siendo su importe equivalente a la mitad de la jubilación del causante, con derecho de acrecer de parte de los beneficiarios.

## **6.- LAS CAJAS GREMIALES Y EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL**

La Ley 4.349 dejó excluidos del sistema jubilatorio a los empleados de los ferrocarriles que prestaban servicios en las empresas explotadas por compañías privadas y a los bancarios que trabajaban en bancos privados. El sindicato ferroviario La Fraternidad elabora un proyecto de ley de jubilaciones ferroviarias y se llegan a producir movimientos de fuerza en 1912, reclamando entre otras reivindicaciones, la sanción de una ley jubilatoria propia. El reclamo se basaba en la invocación del principio de igualdad y la alegación del carácter similar de las tareas. Entre otras estrategias políticas para superar la huelga de 1912, se ofreció a los ferroviarios no comprendidos en la Ley 4.349, su inclusión dentro de ese régimen legal. Pero ellos desecharon aquella alternativa, pues querían la formación de su propia caja. Finalmente, el reclamo de creación de cajas que otorgaran beneficios análogos a los empleados de las distintas actividades fue satisfecho. Fueron realmente verdaderas conquistas gremiales, que permitieron que los representados por las asociaciones sindicales tuvieran un régimen previsional. Tras largas tratativas se crea en 1915 la Caja Ferroviaria<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Por primera vez se otorga este beneficio a un gremio que provenía del sector privado. Hasta el momento dichos privilegios eran sólo para funcionarios estatales.

Mario Deveali<sup>46</sup> y Rodolfo Napoli<sup>47</sup> denominan a esta etapa la de la creación de “cajas de carácter gremial”. El primer autor diferencia el régimen previsional instituido por estas cajas gremiales de los seguros sociales al decir que “su aparición y especialmente su desarrollo ha ocurrido en un momento en que nuestra legislación laboral, inspirada en los principios de la responsabilidad individual, había procurado amparar los riesgos más graves de la vida laboral, como la enfermedad, la muerte, los accidentes de trabajo y también (en cierta forma) la desocupación, mediante el reconocimiento de la estabilidad y las indemnizaciones por despido arbitrario. De ahí (sigue) que nuestras leyes previsionales no hayan contemplado estos riesgos, que en cambio han constituido y constituyen todavía el objeto principal de los seguros sociales, y se hayan limitado a contemplar el riesgo de la vejez, mediante la institución de la jubilación ordinaria que corresponde a las pensiones a la vejez de los seguros sociales, el riesgo de muerte y de invalidez, y en cuanto a este último riesgo, las distintas leyes previsionales han intentando ampararlo, empero en forma tímida, disponiendo el pago de beneficios monetarios, sin preocuparse de los aspectos más importantes como la asistencia médica y hospitalaria y la readaptación del trabajador”.

Agrega que esas deficiencias fueron corregidas con la aparición de las “obras sociales”, creación también esta de carácter gremial, ya que corresponde a las asociaciones profesionales recibir los aportes y contribuciones obligatorios destinadas a financiar su funcionamiento.

Como consecuencia de aquel movimiento sindical, las cajas de jubilaciones de carácter gremial comenzaron a aparecer, aunque lentamente:

1915: Caja para el personal ferroviario, Ley 9.653.

1921: Caja para el personal de compañías de tranvías, teléfonos, electricidad y otros servicios públicos, Ley 11.110.

1923: Caja para el personal bancario y de compañías de seguros, Ley 11.232 y Ley 11.575.

1939: Caja para el personal del periodismo y actividades gráficas, Ley 12.581.

1940: Caja para el personal de la Marina Mercante, Ley 12.612.

Las cajas estuvieron organizadas de acuerdo con las disposiciones de sus respectivas leyes, que determinaban el régimen económico financiero, el de

---

<sup>46</sup> Deveali, Mario. Derecho del Trabajo. Buenos Aires : Angel Editor ; 1983.

<sup>47</sup> Napoli, Rodolfo A. Derecho del Trabajo y la seguridad. Buenos Aires : La Ley ; 1971.

prestaciones y el ordenamiento administrativo y procesal. Eran cajas gremiales, administradas por Directorios o Juntas integradas por representantes de dadores y tomadores de trabajo y presididas por un funcionario público. Se hallaban facultadas para otorgar o denegar jubilaciones, pensiones y subsidios, conceder préstamos, disponer de la recaudación de los recursos, promover acciones judiciales por vía de apremio, establecer delegaciones en el interior del país y reglamentar la ley con sujeción a la aprobación del Poder Ejecutivo<sup>48</sup>. La creación de las restantes Cajas Nacionales de Previsión no se produce como resultado directo de la lucha gremial, sino por decisión política. Ello en directa relación con el desarrollo de teorías asociadas al paradigma del “Estado de bienestar social”, que la Argentina también adoptó. La propia Constitución Nacional sancionada en 1949 no olvidaba mencionar el llamado “derecho al bienestar”, que “impone la necesidad social de elevar el nivel de vida y de trabajo con los recursos directos e indirectos que permita el desenvolvimiento económico (artículo 37, inciso séptimo). Se busca, así, dar satisfacción a la necesidad social de alcanzar una elevación del nivel de vida (hasta 1944 sólo el 7% de la población activa recibía beneficios jubilatorios). Por ello se crean:

1944: Caja para el personal del comercio y actividades civiles, Decreto Ley 31.665.

1946: Caja para el personal de la industria privada, Decreto Ley 13.937.

1955: Caja para los trabajadores independientes, profesionales y empresarios, Ley 14.397.

1955: Caja para los trabajadores rurales, Ley 14.399.

A través del tiempo, el sistema (más empírico que orgánico) fue proporcionando cobertura progresiva a todos los sectores activos. Es así como aparecieron regímenes varios originados en mutualidades desarrolladas a partir de las corporaciones profesionales, como ya ha quedado explicitado (y se podría agregar los casos de los trabajadores autónomos en 1954 y los domésticos en 1956).

En líneas generales, existía entre los mismos una gran diversidad regulatoria en cuanto al acceso a los beneficios, el tipo de prestaciones y la metodología de determinación de los haberes jubilatorios. No obstante, tenían cierta nota

---

<sup>48</sup> Goñi Moreno, C. Derecho de la Previsión Social, Tomo II. Buenos Aires : Editorial Sociedad Anónima de Editores ; 1956.

común en punto a financiamiento, por cuanto si bien carecían de un régimen sistemático de estructura financiera, los recursos eran de propia generación.

La legislación argentina en materia de previsión social optó por el sistema que deriva de una generalizada conciencia de previsión social, para lo cual es necesario que fermente en cada individuo y en cada una de las comunidades (familia, escuela y asociaciones diversas), un íntimo sentimiento de previsión, destinado a obtener las medidas de amparo social<sup>49</sup>.

En nuestro país se procuró acordar derechos (con frecuencia a iniciativa o por gestión de los propios trabajadores) mediante una concurrencia de medios derivados de esfuerzos públicos, sindicales y particulares. Es decir que nuestra previsión social ha urgido como solución de hechos concretos, sin preocuparse por adoptar expresamente un sistema.

Esta fue la época en que, en razón de la presencia de una ecuación altamente positiva de la relación activos-pasivos, se generó un atesoramiento progresivo de las reservas financieras. Efectivamente, la citada relación era de 5 activos por 1 pasivo en la Caja del Estado y llegaba a 31 a 1 en las de la Industria y el Comercio, produciendo en los hechos una alta capitalización colectiva que en algunas cajas permitía pagar intereses sobre los aportes, además de haberes previsionales.

En esta situación carente de toda uniformidad, cada caja abonaba sus prestaciones según el nivel de ingresos que acumulaba y algunas de ellas pudieron inclusive recurrir a “bonificaciones o suplementos móviles” cuando, hacia el final de esta etapa, comienzan a aparecer incrementos en el costo de vida, permitiendo entonces que esos adicionales corrigieran la inmovilidad que tenían los haberes, dada la metodología de su otorgamiento. Esta situación verdaderamente errática en la que se encontraba el sistema fue uno de los obstáculos más difíciles de salvar por la normativa que iniciara el camino hacia la unificación de los regímenes, como se verá más adelante al tratar la Ley 14.370.

A pesar de los inconvenientes que empezaban a tomar cuerpo y a jaquear el régimen previsional argentino, hacia mediados de la década del 50' el régimen había alcanzado, al menos en lo formal, una de las coberturas más amplias de Latinoamérica.

---

<sup>49</sup> Márquez Bello, J. Meditación ciudadana en torno de la seguridad social. Buenos Aires ; Astrea ; 1944.

## **7.- LA UNIFICACION DE LOS REGIMENES**

La Leyes 14.370 y 14.397, sancionadas ambas en 1954, se transformaron en hitos importantes en materia de previsión social pues, por un lado, se inicia la tendencia a la unificación de los distintos regímenes de alcance nacional y el paso, en los hechos, del sistema de capitalización colectiva al de reparto, y por el otro, se instituye el régimen previsional de los trabajadores autónomos, con alcance nacional.

En cierta forma, con la aparición del primero de dichos cuerpos legales se inicia una etapa de transición de la lógica del sistema de capitalización originario hacia la lógica del reparto, como sistema por el cual el financiamiento se basa en la solidaridad intergeneracional que lleva a que los aportes de los activos se apliquen a cubrir el costo de las prestaciones de los pasivos. Se apelaba así a la justicia social para uniformar las prestaciones, con prescindencia de la capacidad recaudadora, para lo cual se proveían recursos adicionales.

El mensaje con el que el Poder Ejecutivo elevara el proyecto que derivó en la primera de dichas leyes destacaba el propósito perseguido con su sanción, al expresar: “Las reformas tienen como principal propósito el progresivo perfeccionamiento de los regímenes jubilatorios mejorando y uniformando sus prestaciones (...) con el propósito de contemplar la situación de aquellos jubilados, retirados o pensionados que en los últimos tiempos han recibido ya mejoras en sus haberes frente a la de aquellos otros que no han experimentado cambio alguno desde el momento en que iniciaron el goce de sus derechos, colocándolos a todos en paridad de situación, por imponerlo así razones equidad y justicia”. Para lograrlo, el citado mensaje consideraba lógico “que las cajas de previsión que cuenten con recursos suficientes atiendan directamente con fondos propios las erogaciones que resulten de la adecuación de las jubilaciones al costo de vida”, mientras que otros recursos previstos normativamente “contribuyan en aquellos casos en que dado el estado financiero de la caja fuere necesario”.

Y terminaba señalando que los propósitos “relativos a la uniformidad, racionalidad y extensión de los regímenes de amparo deben ser logrados

mediante etapas progresivas de las cuales la presente constituye un paso de esencial importancia para alcanzar esos objetivos”<sup>50</sup>.

De su parte dispositiva resulta también interesante destacar que, dada la reciente aparición, por ese entonces, de regímenes jubilatorios contributivos, la exigencia de contar con aportes para acceder a algún beneficio se limitaba a un mínimo de cinco años, salvo para la jubilación por invalidez, para la que no se disponía condicionamiento alguno “por tratarse de un riesgo que debe preocupar primordialmente al Estado en todo sistema previsional”.

Por otra parte, por primera vez se establecía una escala progresiva de porcentajes aplicables para la determinación de los montos de las prestaciones, los que variaban según el promedio de las remuneraciones percibidas en los 12 mejores meses consecutivos a computarse, fijando un tope máximo del 90% de dicho promedio.

A su vez, la segunda de las citadas leyes, al sancionar el régimen de los trabajadores autónomos, los diferenciaba en las tres categorías de trabajadores independientes, empresarios y profesionales (dando lugar a la creación de sendas cajas nacionales de previsión), metodología que ha seguido siendo utilizada inclusive por la Ley 24.241 para la determinación de las rentas presuntas.

En el mensaje de elevación de este proyecto se señalaba el rasgo característico de esta clase de trabajadores al expresar que “no obstante las diferentes tareas desempeñadas por los trabajadores independientes, empresarios y profesionales, se ha considerado conveniente proponer un sistema único de previsión social ya que la forma autónoma de su actuación es la modalidad común que ha inspirado las diferentes soluciones del sistema”.

A su vez, en la intervención del miembro informante de la Comisión del Senado, al fundamentar las diferencias entre las tres categorías, se afirmaba que “sin pretender ser definitivo en los conceptos y adelantando sólo una orientación que podrá ser tenida en cuenta en su momento, entiendo como trabajador independiente al que realiza una tarea preponderantemente manual, en forma personal y directa, con ausencia de capital, y aun si lo tuviera, cuando este sea ínfimo con relación al rendimiento de su actividad personal. El concepto de empresario supone la preponderancia. Es muy importante tener en

---

<sup>50</sup> Cámara de Diputados, Diario de Sesiones. Año 1954, página 2218.

cuenta el factor capital y la responsabilidad de la organización y dirección de la empresa, así como la del personal ocupado en la misma. La existencia de personal, si bien es común, no es esencial cuando los titulares del capital tengan a su cargo, en forma permanente y directa, las actividades de la empresa, siendo lo único que puede distinguir esta situación de la del trabajador independiente, la importancia del capital en relación con el rendimiento. Por último, caracteriza al profesional la preponderancia de la labor intelectual en el campo de la ciencia, la técnica o el arte, y para la que se requiere habitualmente una especial capacitación”<sup>51</sup>.

Una regulación interesante que trae esta norma es el tratamiento de las incompatibilidades, conforme se expresara en el debate mantenido en el seno de la Comisión: “hemos entendido que no puede haber incompatibilidades entre una jubilación que se percibe por ser en cierta medida un servidor social, y este tipo de jubilación, por cuanto este trabajador tiene derecho a seguir trabajando en su profesión en los casos en que se hubiera jubilado en otro régimen. Pero es distinto el caso en la situación inversa. Si el profesional se considera en situación o tiene el derecho a jubilarse y, por consiguiente, goza de los beneficios de este régimen, en ese caso la incompatibilidad debe ser total. No solamente incompatibilidad para el trabajo por cuenta ajena, sino también por cuenta propia. El es el encargado de establecer y señalar el momento en que debe jubilarse. No se le puede jubilar de oficio; pero una vez que él ha elegido el momento de su jubilación, debe alejarse de todo servicio, ya sea por cuenta ajena o por cuenta propia”. Y continúa asentando luego con un criterio que aún mantiene cierta actualidad, al decir: “Con esto resolvemos dos problemas: en primer lugar, la seguridad para el profesional de que está amparado en la última época de su vida, y, además, contemplamos el movimiento de las nuevas promociones de profesionales, para que en ese desplazamiento natural de los grupos sociales, los nuevos encuentren las posibilidades a que tienen derecho”<sup>52</sup>.

La Constitución Nacional sancionada en 1957 desarrolla en el artículo 14 bis un concepto más preciso en esta materia al disponer que la ley ha de establecer “jubilaciones y pensiones móviles”, mención que generó a partir de 1958, con la Ley 14.499 (que reglamentara aquel principio constitucional), que se acentuara

---

<sup>51</sup> Cámara de Senadores, Diario de Sesiones. Año 1954, página 1195.

<sup>52</sup> Cámara de Senadores, Diario de Sesiones. Año 1954, página 1205.

la tendencia distributiva, disponiéndose que la movilidad de las jubilaciones y pensiones sea equivalente al 82% de la mejor remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función en que hubiera actuado el titular del beneficio, o el cargo, oficio o función de mayor jerarquía que hubiera desempeñado (en ambos casos de requería un mínimo de doce meses de prestación en el cargo respectivo). La movilidad posterior estaba prevista como el 82% del haber de actividad: cuando el cargo experimentaba algún incremento, se adquiría automáticamente el derecho a la movilidad consiguiente.

Esta norma creaba, además, un Fondo Compensador de Inversiones y Acumulación, que se nutría de los excedentes que tenían algunas cajas previsionales luego de pagadas las prestaciones y sus gastos administrativos, y cuyos recursos se destinaban no sólo a compensar a las cajas con déficit, sino también a financiar inversiones en obra pública para la expansión de la economía nacional (siderurgia, energía, combustibles, vialidad, transporte), con garantía del Estado en cuanto a rentabilidad mínima y reintegro del capital.

## **8.- PROBLEMAS DE FINANCIAMIENTO**

A fines de la década del 50', se comienza a alterar en forma muy significativa y por diversas circunstancias el financiamiento del sistema previsional. Este no solamente deja de producir excedentes acumulables sino que, muy por el contrario, acumula déficit crecientes por la insuficiencia de recursos para atender las prestaciones otorgadas. La situación se agrava críticamente en la década del 60', con el inicio del deterioro de la relación activo/pasivo y la promoción de reclamos judiciales tendientes a conservar la proporcionalidad entre los beneficios y el salario en actividad.

Entre las causas que produjeron este giro de la situación se pueden mencionar varias:

a) La circunstancia de recurrir el Estado a los fondos de las Cajas con fines ajenos a los previsionales.



b) La presencia de regímenes profesionales estratificados, que manejaban con excesiva permisividad el acceso a los beneficios, en cuanto a los usuales requisitos de edad, tiempo de aportes y acreditación de servicios por medio de declaraciones juradas.

c) La creación de categorías previsionales de jubilación anticipada.

d) Un exceso creciente en los gastos administrativos por la pluralidad de organismos dedicados a la administración de los recursos.

Consecuencias de esas causas fueron, por un lado, el incremento vertiginoso del sector pasivo, que en solo diez años (1958-1968) duplicara la cantidad de afiliados de las Cajas, mientras el sector económicamente activo de la población crecía en ese período sólo un 15%, disparidad que, por lo notable, producía fuertes desajustes en la relación aportantes-beneficiarios. Por el otro, una creciente cantidad de reclamos judiciales tendientes a conservar la proporcionalidad entre los beneficios y el salario en actividad, circunstancia que hiciera necesario decretar la inembargabilidad de los bienes de las Cajas.

De tal forma, el sistema previsional evidencia el inicio de una crisis que toma cuerpo rápidamente.

La Ley 17.575 suprimió el Instituto Nacional de Previsión Social, creando el Consejo Nacional de Previsión Social. En un nuevo e importante jalón al proceso de unificación, redujo a tres las otrora trece Cajas Nacionales de previsión, quedando integradas de la siguiente manera:

a) Caja de la Industria, Comercio y Actividades Civiles (comprendía las ex cajas para bancarios, comercio, industria, navegación, periodistas, gráficos y trabajadores rurales).

b) Caja del Estado y Servicios Públicos (ex cajas del Estado, ferroviaria y servicios públicos).

c) Caja de Autónomos (ex cajas nacionales de previsión para profesionales, empresarios e independientes).

Si bien de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 17.575 estas tres cajas funcionaban como entes descentralizados con personalidad jurídica, autárquica y financiera, es evidente que los afiliados perdieron el gobierno de sus cajas y éstas su individualidad funcional. Cada Caja quedó a cargo de un director nombrado por el Poder Ejecutivo Nacional, en una decisión del gobierno de facto del Gral. Onganía con el objetivo de quitarle a los sindicatos el manejo de las cajas jubilatorias.

La cobertura de aquellos trabajadores en relación de dependencia abarcaba a todos, exceptuando a las Fuerzas Armadas y de Seguridad y a los trabajadores de administraciones provinciales y municipales. Se suprimieron los regímenes de privilegio, estableciéndose el 82% móvil sólo para aquellos que superaran los 30 años de servicios.

## **9.- LAS LEYES 18.038 Y 18.038**

Es por la gran crisis que, a fines de los 60', se encara una muy importante reforma del régimen previsional, que consolida el criterio unificador que ya había esbozado la Ley 14.370.

Así, en 1968 se dictan las Leyes 18.037 para trabajadores en relación de dependencia y 18.038 para trabajadores autónomos, las que establecen, por primera vez, regímenes jubilatorios generales con características de sistemas orgánicos (el Sistema Nacional de Previsión Social).

Ambos textos legales fueron reglamentados por el decreto 8.525/68 y comenzaron a regir el 1° de enero de 1969, haciéndolo hasta el 14 de julio de 1994, fecha en que ambas normas quedaron derogadas por la Ley 24.241, que instituyó un nuevo sistema previsional.

Se derogan con ellas una treintena de leyes y decretos preexistentes. El haber del 82% de la última remuneración percibida es sustituido por un reajuste anual basado en coeficientes.

No obstante, siguieron subsistiendo regímenes de excepción (personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad), así como ciertas diferencias de trato para determinados sectores de actividad por realización de tareas penosas, riesgosas o productoras de vejez o agotamiento prematuros.

De un conciso detalle de los contenidos de ambas leyes se desprende la importancia de los criterios que sancionaban y las condiciones que modificaban:

- a) Llevaron la exigencia de acreditación de años de servicios con aportes para acceder a la jubilación ordinaria a no menos de diez, y aumentaron las edades requeridas, adecuándolas a la realidad demográfica.
- b) Afirmaron como fundamento principal del sistema previsional el del “compromiso intergeneracional”, con base en la solidaridad de los activos para beneficio de los pasivos.
- c) Afirmaron también el criterio sustitutivo, esto es, la concepción del haber jubilatorio como una prestación relacionada con las remuneraciones percibidas.
- d) Ratificaron el principio constitucional de la movilidad, aunque sustituyendo el 82% con un sistema de reajuste anual sobre la base de coeficientes determinables en función de las variaciones del nivel general de las remuneraciones.

Por otra parte, derogaron el articulado de la Ley 14.449, que permitía dar a los fondos de las Cajas un destino distinto al estrictamente previsional, y se mantuvo el Fondo Compensador de Inversiones y Acumulación para que siguiera cumpliendo el rol que le asignara la norma de su creación.

Como conclusión de esta etapa se puede señalar que la legislación antes citada logró contener la crisis del sistema (aunque temporariamente) pero no consiguió transformarlo de manera integral y estructural.

## **10.- LA CRISIS DE LA DECADA DEL 80**

A partir de los primeros años de la década del 80', nuevamente el Sistema Nacional de Previsión Social instituido por las Leyes 18.037 y 18.038 enfrentaba una grave crisis especialmente de carácter financiero, como consecuencia del proceso inflacionario. Se profundizaba así el desfinanciamiento y se ensanchaba la brecha entre los salarios activos y los haberes pasivos, desvirtuando en los hechos el criterio sustitutivo impuesto por la normativa. Las causas de dicha crisis eran variadas:

- a) Económicas.

Como consecuencia de la crisis de los años 80', se produjo una considerable reducción del aparato productivo. Las consecuencias fueron el desempleo, la disminución del nivel del salario real, el incremento del número de cuentapropistas, el aumento del trabajo informal y el crecimiento de la evasión y elusión de los aportes y contribuciones de la Seguridad Social.

A estos factores hay que agregar la falta de perspectiva histórica en el uso de los fondos, tal vez no siempre por mala aplicación de ellos, sino por no haberse previsto los procesos inflacionarios ocurridos en nuestro país, que provocaron su desvalorización.

Las circunstancias reseñadas (además de los factores demográficos, que se analizarán más adelante) no permitieron el mantenimiento de una relación apropiada entre los aportantes y los beneficiarios del sistema.

El sistema nacional de jubilaciones operaba como un régimen de reparto puro, lo que implicaba que todas las sumas recaudadas en un período determinado se destinaban íntegramente al pago de las prestaciones correspondientes a igual período, sin que existiera la posibilidad de ampliar el gasto más allá de los recursos económicos realmente disponibles. Este proceso, negativo en las bases de sustentación económica del sistema, requirió, en distintos períodos, la asignación de recursos adicionales provenientes de otras fuentes de financiamiento. A ellas sólo ha podido recurrirse en forma limitada, en razón de las dificultades de orden general que obstaculizó la expansión de la economía argentina.

#### b) Políticas.

La privatización de las empresas públicas y la desregulación de los servicios públicos fueron la tónica de los programas políticos de ajuste y reestructuración del Estado en la última década del siglo XX.

Estas políticas han causado desocupación, provocando que un importante sector de la población haya quedado fuera del mercado laboral o pasado a trabajar en empleos "en negro". Este sector ha quedado totalmente marginado del sistema previsional; no es aportante y carece de cobertura ante las contingencias sociales.

La política de ajuste incidió, consecuentemente, en el sistema de Seguridad Social. La efectividad de la política social del Estado requiere que sus objetivos de protección social sean compatibles con los fines que persigue el ordenamiento económico general.

### c) Demográficas.

En la Argentina del fin del siglo pasado se ha registrado un índice relativamente bajo de crecimiento de la población en general, combinado con tasas aún más reducidas de incremento de la población económicamente activa. Según resulta de los últimos censos generales, entre 1970 y 1980 el número de habitantes creció un 1,6% anual, mientras que la población económicamente activa sólo aumentó un 1,08% anual.

A las circunstancias reseñadas debe agregarse el aumento del promedio de las expectativas de vida. El gradual envejecimiento del conjunto de la población incide en forma creciente en la expansión del sector pasivo. La consecuencia en el ámbito previsional es el aumento de las cargas financieras destinadas al pago de jubilaciones y pensiones en el marco del deterioro económico global precedentemente reseñado.

Estas causas se combinaron para producir el quiebre del sistema. Sus consecuencias fueron la falta de credibilidad de los aportantes y beneficiarios, el deterioro del stock de las reservas y de sus rendimientos, el desfinanciamiento y la promoción de innumerables juicios por reajustes de haberes.

### d) Litigiosidad.

Las decisiones del poder administrativo, que acotaban la determinación del haber jubilatorio, establecían un tope máximo de las prestaciones jubilatorias y limitaban la movilidad de los beneficios, impulsaron a un gran número de jubilados y pensionados a promover juicios en reclamo del ajuste de sus haberes.

Tales acciones tuvieron favorable acogida en la justicia, que declaró la inconstitucionalidad de los criterios administrativos con respecto a los casos concretos llevados a su ámbito.

La liquidación de los juicios de reajuste evidenció la imposibilidad de que el Sistema Nacional de Previsión Social pudiera afrontar los pagos con los recursos de las recaudaciones. Siendo un régimen de reparto puro, las sumas recaudadas estaban destinadas, íntegramente, a abonar los beneficios comunes. Además, no existían previsiones presupuestarias destinadas a solventar el pago de las retroactividades.

El problema de las deudas derivadas de los juicios por reajustes integra los costos de la transición al sistema de la Ley 24.241.

Esta problemática generaba desconfianza y falta de credibilidad de la población en el sistema previsional por un lado, mientras que, por el otro, forzaba a buscar paliativos al problema financiero mediante la determinación de fuentes adicionales y sustitutivas o procedimientos puntuales de dudosa legitimidad, entre todos los cuales cabe mencionar:

- La afectación de recursos tributarios del Impuesto al Valor Agregado (IVA) por las contribuciones patronales.
- La sanción de impuestos complementarios de financiamiento o la derivación al régimen de determinados producidos (pulsos telefónicos y combustibles; 30% del producido de las privatizaciones; cesión de las provincias de fondos coparticipables).
- La imposición de una formal aceptación por parte de los beneficiarios al pago en cuotas de las diferencias de haberes adeudados.
- La instrumentación de mecanismos de renuncia al derecho a la diferencia de haberes.
- La paralización de los juicios, de los reclamos y aun de la ejecución de sentencias.
- La cancelación de obligaciones previsionales pendientes hasta abril de 1991 en un plazo de 16 años.
- La cancelación de créditos de jubilados y pensionados con el producto de la venta de acciones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).

Ante aquel panorama de crisis financiera, se dicta el Decreto de Necesidad y urgencia N° 2.196/86 que declara en estado de emergencia económica el Sistema Nacional de Seguridad Social, paraliza hasta el 31/12/88 todos los juicios, ejecuciones de sentencias y reclamos administrativos por reajustes de haberes, modifica la tributación de autónomos y las condiciones para acceder a los beneficios y establece otras medidas destinadas a evitar el colapso total del sistema.

Dentro del contexto descrito, se instaló en la sociedad la necesidad de la reforma de los sistemas previsionales y finalmente la discusión se centró en el nuevo modelo que debía elegirse.

La transformación podía encararse como una modificación de determinados parámetros, tales como el monto de los aportes, los años de aportes, los años de cotización, los límites de edad, la rigurosidad en los requisitos para acceder

a los beneficios, entre otros aspectos, o como la realización de una verdadera reforma estructural que implicara la sustitución, total o parcial, de los esquemas de reparto por los de capitalización individual de aportes.

Insertado dentro de una muy amplia reforma del Estado que incluyó dentro de la apertura y desregulación de la economía, la eliminación de la inflación, la privatización de las empresas del Estado, la desregulación de los mercados financieros, la profundización de los mercados internacionales con relación a la colocación de títulos de deuda públicos y privados y la tendencia a lograr el equilibrio fiscal, en julio de 1994 entró en vigencia el nuevo modelo previsional de la mano de la Ley 24.241.

## **Capítulo V**

# **LA JUBILACION ORDINARIA**



## 1.- INTRODUCCION

En medio de la corriente privatizadora que se impuso en los últimos años del siglo pasado (transponiendo los límites que los mas conspicuos y confesos defensores de la libertad económica hubieran imaginado jamás), el Poder Ejecutivo Nacional elaboró y envió al Congreso un proyecto de reforma, basado en un sistema fundado en la capitalización individual, siguiendo el modelo instaurado en Chile durante la década del 80<sup>53</sup>. Corría el año 1992.

En el mensaje de elevación, el Poder Ejecutivo mencionaba distintas falencias del sistema entonces vigente, fundamentando en su superación la razón de ser del proyecto. Las falencias eran de distinta extracción, ya que reconocían causas endógenas y exógenas. Entre las primeras se encontraba el alto endeudamiento del régimen (que ascendía a 200 millones de dólares a abril de 1991), los bajos niveles de haberes que percibía el sector pasivo, la inequidad de tratamiento que distinguía a los sectores según el resultado que se alcanzaba en los reclamos de mejoras por la vía judicial y la falta de transparencia y confiabilidad a la que contribuían los complicados mecanismos de cálculo. Entre las segundas, se hallaba el envejecimiento de la población con su secuela de distorsión de la relación activos-pasivos, el decrecimiento del empleo y la tercerización de la economía y, principalmente, el grado de evasión y de morosidad que mostraba el sistema.

Se destacaba en el citado mensaje que esas causas producían una notoria falta de correlación entre aportes hechos y beneficios recibidos, una ausencia total de garantías de que el sistema generara recursos suficientes para poder

---

<sup>53</sup> Merece destacarse especialmente la experiencia chilena, con más de 25 años de existencia desde su creación. Nada mejor que transcribir a uno de los precursores del sistema en Chile, en su furibunda crítica al sistema de reparto imperante hasta 1979 en ese país: “Se nos decía con una serie de palabras grandilocuentes que el sistema antiguo era solidario. Alguien había inventado que el reparto era solidario. Yo les voy a explicar cómo funcionaba ese concepto de solidaridad. La inmensa mayoría de los obreros se jubilaba en Chile con la pensión mínima, con la más baja... Conozco el caso de quien ha jubilado con 10 años de servicios en una caja chilena. Eso es casi como doblarle la mano a Dios, «ganarás el pan con el sudor de tu frente». Si alguien trabajó sólo 10 o 15 años y el resto no trabaja, está doblándole la mano a la naturaleza. Esa era la solidaridad. No sé si ustedes han escuchado, pero hoy se sigue diciendo, y es una desvergüenza, que el sistema antiguo era solidario, cuando les puedo decir después de haberlo estudiado muchos años, que era una estafa y una vergüenza”. (Piñera Echenique, José, Exposición en el Congreso Iberoamericano, abril de 1991, Santiago de Chile).

hacer frente a sus obligaciones y la necesidad consiguiente de recurrir a fuentes alternativas de financiamiento.

Este proyecto fue debatido durante más de dos años, en los que el Poder Legislativo no terminaba de aceptarlo por entender que la obligatoriedad de un régimen de capitalización privado atentaba contra la libertad del trabajador.

En consecuencia se fueron introduciendo modificaciones<sup>54</sup> hasta llegar a la conformación de un sistema mixto. Así se sancionó en octubre de 1993 en una reñida votación<sup>55</sup> la Ley 24.241, llamada del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, en la que coexisten el régimen previsional público, basado en un sistema de reparto que es gestionado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), y el régimen de capitalización individual, basado en la capitalización de los aportes y administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) bajo la fiscalización de la Superintendencia específica.

Esta normativa entró en vigencia el 14 de julio de 1994, y pese a sucesivas modificaciones, se continúa aplicando en la actualidad.

---

<sup>54</sup> Una característica común a las principales modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados al tratar el proyecto de reforma previsional presentado por el Poder Ejecutivo, fue la de incrementar significativamente el compromiso del Estado con el nuevo sistema de jubilaciones y pensiones. En este sentido, una de las preocupaciones de los legisladores fue la de reforzar las garantías estatales promoviendo una garantía mínima sobre las prestaciones obtenibles a partir de la capitalización de aportes. Como el mecanismo de la capitalización no asegura un rendimiento para los fondos jubilatarios, ni tampoco que la rentabilidad nominal de los mismos sea siempre positiva, se impulsó la idea de que el Banco Nación, a través de una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, otorgara una garantía de rendimiento nominal mínimo. Para ello, en el texto sancionado por las Cámaras Legislativas, el artículo 40 establece la obligación de que el Banco Nación administre fondos de jubilaciones y pensiones, otorgando el Estado por su intermedio una garantía por los aportes realizados. Dicha garantía consistía en que el rendimiento de los fondos no debía ser inferior a la tasa de caja de ahorro del Banco Nación ni a los importes depositados convertidos a dólares más la tasa LIBO (90 días). Esto aseguraba que los fondos no pudieran verse reducidos en términos nominales, ante oscilaciones en los mercados financieros.

<sup>55</sup> Isuani, E. y San Martino J. El nuevo sistema previsional argentino. ¿Punto final a una larga crisis? Informativo Techint N° 281 Marzo- Abril 1995.

## **2.- CREACION DEL SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES**

Según la síntesis legislativa que ofrece la Superintendencia de AFJP (órgano de control) el SIJP es obligatorio para todos los trabajadores, salvo algunas excepciones expresadas en la norma. Cuando una persona comienza a trabajar, tendrá que optar en cuál de ambos subsistemas desea administrar sus aportes jubilatorios. De optar por una de las administradoras que compiten en el mercado, no podrá nunca más regresar al régimen de reparto. Si transcurrieran treinta días sin que hubiera optado (en calidad de “indeciso”, según las estadísticas) será sorteado entre las AFJP<sup>56</sup>. En cambio, de optar por el esquema estatal, siempre tendrá las puertas abiertas para irse a una entidad privada.

La financiación de este esquema está dada por los 11 puntos porcentuales que aportan los trabajadores, y con otro 11 por ciento de los trabajadores autónomos. A su vez, los aportantes del régimen privado tienen la posibilidad de hacer depósitos adicionales, llamados Imposiciones Voluntarias. Hay que aclarar que a partir de los Decretos de necesidad y urgencia 1.387/01, 1.676/01 y 2.203/02, el dinero que destina el trabajador al régimen privado se redujo al 5% del salario con el objeto de incentivar el consumo, a través de un incremento indirecto de bolsillo. Si bien se preveía una restitución periódica del aporte de a dos puntos porcentuales hasta llegar a los 11 establecidos por la Ley, el Decreto 390/03 suspendió hasta 2004 este reestablecimiento cuando el porcentaje estaba en 7 puntos<sup>57</sup>.

Si el trabajador optó por el sistema de reparto, los aportes son integrados al fondo previsional general del Estado. En cambio, si optó por el régimen de capitalización, los aportes son depositados en la AFJP elegida, la cual debe separarlos en dos partes: una correspondiente a los gastos administrativos y al pago del seguro de vida obligatorio, y la otra, a la cuenta del trabajador

---

<sup>56</sup> Es la llamada “compulsividad” a la cual son sometidos los “indecisos”, y que genera aún en la actualidad, un gran debate. Más de un experto sostiene que es el punto que puede llegar a ser declarado inconstitucional, dándole al afiliado la posibilidad de retornar al régimen de reparto.

<sup>57</sup> Y en la actualidad, gracias a sucesivas prórrogas, se mantiene así.

inscripto a los efectos de conformar su capital acumulado, que integrará el fondo que constituirá su jubilación.

El sistema de reparto mantiene la continuidad con el régimen anterior de las Leyes 18.037 y 18.038, en cuanto a financiación de los beneficios y el requisito de servicios con aportes para acceder a los mismos<sup>58</sup>.

En cuanto al régimen de capitalización, las prestaciones se financian con las cuentas individuales de capitalización, administradas por las AFJP, donde ingresan los aportes personales de los afiliados, que permanecen de propiedad de los mismos y se utilizan exclusivamente para el pago de los beneficios, que se otorgan sobre la base del solo recaudo de la edad requerida<sup>59</sup>.

El SIJP, en tanto, constituye el nuevo mecanismo de previsión social en el orden nacional, integra el Sistema Unico de Seguridad Social, y los aportes y contribuciones al mismo forman parte de la contribución única de la Seguridad Social. Consiste en un sistema que cuenta con un primer pilar de reparto administrado por el Estado que otorga una prestación muy similar para cada uno de los jubilados, denominada Prestación Básica Universal (PBU). El segundo pilar otorga a los trabajadores la posibilidad de optar entre dos regímenes: a) de reparto con beneficios definidos, administrado por el Estado que otorga una prestación denominada Prestación Adicional por Permanencia (PAP); o b) de capitalización individual con contribución definida, gestionado por empresas denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) creadas con esa única y específica finalidad. También a cargo del Estado, se brinda un pago compensatorio por los aportes efectuados por las personas que participaban del antiguo régimen. Este pago se denomina Prestación Compensatoria (PC) y, al igual que la PBU, corresponde a todos los trabajadores que cumplen con los requisitos de edad y años con aportes, sin diferenciación en cuanto a la opción de régimen dentro del SIJP.

En cuanto al financiamiento, los aportes personales de los trabajadores en el régimen de capitalización se ahorran en cuentas individuales que financian la jubilación ordinaria. Por otro lado, el resto de los aportes personales (es decir los que corresponden a los trabajadores en el régimen de reparto) y las

---

<sup>58</sup> Ver Capítulo II “El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones”, punto 10 “El Régimen Previsional Público” de la Ley 24.241.

<sup>59</sup> Ver capítulo II “El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones”, punto 12 “Régimen de Capitalización” de la Ley 24.241.

contribuciones patronales financian las prestaciones administradas por el Estado. Los requerimientos financieros adicionales para financiar las prestaciones públicas son cubiertos con impuestos de rentas generales, impuestos con afectación específica y/o deuda.

### **3.- LA AFILIACION**

La afiliación a cualquiera de los regímenes es obligatoria desde los 18 años de edad, sujeta a las normas reglamentarias. No se puede dejar de estar afiliado a uno de los dos regímenes. En consecuencia, el sistema no es voluntario; lo que es optativo es la elección del régimen (de reparto o de capitalización) y la AFJP en el caso de escoger el sistema privado.

Al momento de la reforma, los afiliados pudieron ejercer la opción de pertenencia a cualquiera de los dos regímenes; asimismo pudieron traspasarse en cualquier momento del sistema público al privado, pero no es posible el paso de una AFJP al sistema estatal<sup>60</sup>.

Dentro del régimen establecido por la Ley 24.241 están comprendidos los siguientes sujetos:

- a) Los trabajadores dependientes (transitorios y permanentes) de la Administración Pública nacional.
- b) Los trabajadores de gobiernos provinciales, municipales y de organismos interprovinciales integrados al Estado nacional.
- c) Los trabajadores de empresas del Estado y de entidades autárquicas.
- d) Los trabajadores que prestan tareas en la actividad privada.
- e) Los trabajadores autónomos en todas sus clases o categorías.

---

<sup>60</sup> Sin embargo, en el reciente fallo “Cascone Osvaldo c/ ANSeS s/ Amparos y Sumarísimos” (28/10/04), la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social permitió que el actor retorne desde el sistema de capitalización al de reparto. Como la AFJP “Consolidar” no ha apelado en término, el fallo estaría firme, a menos que la ANSeS interponga un recurso para poder llevar el caso ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

- f) Los trabajadores del servicio de representaciones diplomáticas extranjeras, y aquellos que presten tareas en las oficinas de organismos internacionales.
- g) Los profesionales liberales en cualquier actividad.
- h) Los empresarios y directivos que desempeñan tareas de dirección o administración de empresas.

No están incluidos obligatoriamente los socios de las sociedades civiles o sociedades comerciales irregulares ni los socios de cualquier tipo de sociedad en donde exista parentesco entre cualquiera de sus miembros.

Pueden incorporarse al régimen voluntariamente los directores de sociedades anónimas, los miembros de consejos de administración de cooperativas, los miembros del clero y de organizaciones religiosas y las amas de casa que quieran hacerlo (este intento fue un fracaso).

Están exceptuados los profesionales técnicos e investigadores contratados en el extranjero y que presten servicios en la Argentina por un plazo no mayor a los dos años y que tengan en su país un sistema de protección. Pero si el trabajador o el empleador expresan su voluntad de afiliación, pueden hacerlo.

No exime de afiliarse obligatoriamente al sistema el desarrollo de actividades simultáneas (como autónomo y en relación de dependencia) o estar afiliado a otro régimen jubilatorio (nacional, provincial o municipal). Quien está afiliado al sistema obtiene el CUIT (Clave Unica de Identificación Tributaria, para los trabajadores autónomos) o el CUIL (Clave Unica de Identificación Laboral, para los trabajadores en relación de dependencia); quien no lo tiene pasa a ser un trabajador marginal.

#### **4.- EL BENEFICIO JUBILATORIO**

El beneficio de la jubilación ordinaria es concedido a aquellas personas que han llegado al final de su vida laboral útil. Nuestra legislación establece para los hombres la edad de 65 años, y para las mujeres, la de 60, aunque en el régimen de capitalización éstas pueden aportar hasta los 65 años.

Para acceder al goce de este beneficio deben acreditar, en forma fehaciente, treinta años de servicios con realización de aportes, computándose los aportes efectuados en cualquiera de los sistemas vigentes. También hay una serie de regímenes especiales que exigen otros requisitos de edad y de prestación de servicios para actividades profesionales determinadas, que abordaré en otro capítulo.

En los dos sistemas se percibe de parte del Estado la llamada PBU (Prestación Básica Universal), que consiste en 2,5 veces el valor del MoPre<sup>61</sup>. La PBU no es una jubilación mínima; la paga el Estado con los aportes de los empleadores y de los autónomos. Para los trabajadores que hayan optado por el régimen de reparto, luego de la entrada en vigencia del sistema se paga una Prestación Adicional por Permanencia (PAP), que será equivalente al 0,85% anual del total del promedio de las remuneraciones percibidas de los últimos 10 años, o sea, 120 meses anteriores al cese.

En el régimen de capitalización, el resto del haber jubilatorio lo paga el valor cuota de la AFJP que la persona haya elegido. Tiene prevista la prestación compensatoria (PC). En caso de que haya aportado algunos años al régimen estatal. La AFJP administra un fondo de jubilaciones y pensiones en donde el afiliado tiene una parte de ese fondo, que está conformado por el total de las cuentas particulares.

Si la AFJP desaparece, los fondos se transfieren a otra AFJP para que los administre. Cada persona tiene una cuenta personal que subirá o bajará de acuerdo con las inversiones que la AFJP pueda realizar de acuerdo a lo establecido en la ley.

---

<sup>61</sup> Las prestaciones se calculan en forma independiente y se ajustan conforme el Módulo Previsional (MoPre), que es el heredero del Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO). El MoPre era en octubre de 1994 de \$63, y fue creciendo hasta llegar en marzo de 1997 a \$80, y allí se quedó hasta las últimas modificaciones en 2004). El problema de este criterio, fue que el AMPO, era un cálculo, basado en la división entre aportantes y valores recaudados, que con la recesión crecía y no permitía que le cerraran las cuentas al Poder Ejecutivo. Por tal motivo se sustituyó por el MoPre, quedando facultado el Poder Legislativo, mediante la Ley de Presupuesto Nacional, para hacer efectivo el mandato constitucional de proceder con la movilidad en las jubilaciones y pensiones.

## **5.- EL SISTEMA DE REPARTO**

La jubilación que brinda el Estado comprende una Prestación Básica Universal (PBU), para todos los beneficiarios que cumplan con los requisitos previstos; una Prestación Compensatoria (PC) que surge de todos los aportes hechos por el trabajador antes de la reforma de 1994 y una Prestación Adicional por Permanencia (PAP), que es abonada a los afiliados que deciden quedarse en el régimen público. Además, eventualmente abonará una suma en concepto de retiro por invalidez o una pensión por fallecimiento a los familiares del afiliado muerto.

Estas erogaciones son financiadas por aportes del trabajador, del empleador, de los trabajadores autónomos y por diversos impuestos nacionales, multas y recargos, entre otros fondos que aporta directamente el Estado.

El Estado otorga garantías respecto del haber mínimo y establece un haber máximo y un sistema de movilidad de las prestaciones. El artículo 17 de la Ley 24.241, modificado por Ley 24.463<sup>62</sup>, dispone que ningún beneficiario tiene derecho a recibir prestaciones superiores del tope máximo legalmente determinado. La Ley 24.463, en el artículo 9, inciso 2 (texto según Ley 25.239<sup>63</sup>), establece topes para los haberes previsionales, consignando que no podrán superar los \$3100.

Asimismo, respecto de las prestaciones otorgadas anteriores a la Ley 24.241 establece una escala de deducciones: de \$3100 a \$5000, 20% sobre el excedente de \$3100; de \$5001 a \$7000, \$380 más el 35% sobre el excedente de \$5000; de \$7000 a \$9000, \$1080 más el 50% del excedente de \$7000; a partir de \$9001, \$2080 más el 70% del excedente de \$9000.

El artículo 32 de la Ley 24.241 modificado por la Ley 24.463 dispone que las prestaciones de los sistemas públicos de previsión de carácter nacional tendrán la movilidad que anualmente determine la Ley de Presupuesto conforme al cálculo de recursos respectivos. Dicha movilidad podrá ser distribuida en forma diferenciada a fin de incrementar las prestaciones mínimas.

El artículo 7 de la Ley 24.463 establece que la movilidad de las prestaciones de los sistemas públicos de previsión de carácter nacional por períodos anteriores

---

<sup>62</sup> Boletín Oficial 30/03/95.

<sup>63</sup> Boletín Oficial 31/12/99.



a la Ley 23.928 (del 01/04/91)<sup>64</sup> se ajustará según el índice general de las remuneraciones. Por su parte, las prestaciones correspondientes al período comprendido entre el 01/04/1991 y el 30/03/1995 (fecha de promulgación de la Ley 24.463) se ajustarán según las disposiciones oportunamente aprobadas por el Ministerio de Trabajo. Pero la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la invalidez constitucional de este artículo en la causa "Chocobar, Sixto Celestino" el 27/12/1996 (más adelante, en este mismo capítulo, abordaré el tema mas profundamente).

El artículo 34 de la Ley 24.241 modificado por la Ley 24.463, dispone que los beneficiarios de prestaciones del régimen previsional público podrán reingresar a la actividad remunerada, tanto en relación de dependencia como en actividades de carácter autónomo. El reingresado debe efectuar los aportes que correspondan, los cuales serán destinados al Fondo Nacional de Empleo (de este tema también me ocuparé detalladamente, ya que recientes fallos han modificado este criterio).

Cabe consignar que el artículo 34 también dispone que el retiro por invalidez es incompatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia, y el empleador debe denunciar el reingreso. Su omisión lo hace pasible de una multa equivalente a 10 veces lo percibido por el beneficiario en concepto de haberes previsionales. El artículo 34 bis establece que el goce de la prestación por edad avanzada es incompatible con la percepción de toda jubilación, pensión o retiro civil o militar, nacional, provincial, o municipal, sin perjuicio del derecho del beneficiario a optar por percibir únicamente la prestación mencionada en primer término.

Como ya expliqué anteriormente, el régimen de reparto otorga las siguientes prestaciones (Título II de la Ley 24.241): Prestación Básica Universal (PBU), Prestación Compensatoria (PC), retiro por invalidez, pensión por fallecimiento, Prestación Adicional por Permanencia (PAP) y prestación por edad avanzada.

a) Prestación Básica Universal (PBU).

A esta prestación, que rige tanto para el régimen público como para el de capitalización, tienen derecho todos los afiliados hombres que hubieren

---

<sup>64</sup> Ley de Convertibilidad N° 23.928, Boletín Oficial 28/03/91, la cual en su art.10 establece: "Deróganse, con efecto a partir del 1 del mes de abril de 1991, todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios...".

cumplido 65 años de edad, y las afiliadas mujeres, que hubieren cumplido 60 años y acrediten treinta años de servicios con aportes computables en uno o más regímenes comprendidos en el sistema de reciprocidad.

En cuanto al monto de la prestación, el artículo 20 establece que para los beneficiarios que acrediten treinta años de servicios tiene un valor equivalente a 2,5 MoPre; para los que acrediten más de treinta años y hasta un máximo de cuarenta y cinco años de servicios con aportes se incrementa en 1% por año excedente. Es decir que su monto puede incrementarse hasta un 15% más (1% por año que supere los treinta y hasta los cuarenta y cinco). Para su cálculo son computables los servicios comprendidos en el SIJP y también los prestados con anterioridad.

#### b) Prestación Compensatoria (PC).

Se aplica a los dos sistemas. Se trata del derecho que tienen los afiliados que han cumplido con los requisitos para acceder a la prestación básica universal a que se le reconozcan los años de aportes efectuados en el antiguo régimen de jubilaciones, es decir que se compensan los años de servicios prestados con anterioridad a la implantación del sistema de la Ley 24.241 (artículos 23 y 24).

Los requisitos para acceder a esta prestación son los mismos de la PBU, a los cuales se debe agregar acreditar servicios con aportes comprendidos en el sistema de reciprocidad jubilatoria prestados hasta el 15/07/1994 (fecha de entrada en vigencia del Libro I de la Ley 24.241) y que los afiliados no estén percibiendo retiro por invalidez, cualquiera fuera el régimen otorgante.

El monto de esta prestación se calcula según la naturaleza de los servicios computados y es variable:

- Si todos los servicios computados son en relación de dependencia, se calcula el 1,5% por año de servicios con aportes o fracción mayor de seis meses, hasta un máximo de treinta y cinco años. Se toma en cuenta el promedio mensual de las remuneraciones de los últimos diez años inmediatamente anteriores al cese; no se computan los meses en los cuales el trabajador no estuvo activo y, por ende, no realizó aportes. El porcentaje acumulado se aplica sobre el promedio referido, y esto arroja como resultado el valor de la prestación compensatoria del trabajador.

- Para fijar el promedio de las remuneraciones no se toma en cuenta el sueldo anual complementario ni los montos que excedan el máximo fijado de 60 MoPre (\$4800, según el artículo 9 de la Ley 24.241). El haber máximo de la PC

será equivalente a 1 MoPre por cada año de servicios con aportes computados, esto es \$2800 (treinta y cinco años de servicios por \$80).

- En caso de que todos los servicios sean autónomos, corresponde 1,5% por año de servicios con aportes hasta un máximo de treinta y cinco años calculado sobre el promedio mensual de los montos actualizados de las categorías en que revistó el afiliado, tomando las más favorables.

- Si se computan servicios sucesivos o simultáneos (en relación de dependencia y autónomos) el haber se fija sumando el que resulte para los servicios en relación de dependencia y el correspondiente a los servicios autónomos, en forma proporcional al tiempo computado para cada clase de servicios.

c) Prestación Adicional por Permanencia (PAP).

Es el derecho de aquellos afiliados que optan por el régimen de reparto a partir del 15/07/94, a que les sean reconocidos los años de aportes que van a realizar a él, en igual forma y metodología que lo establecido por la prestación compensatoria.

Las personas pueden optar por no quedar comprendidas en las disposiciones establecidas en el régimen de capitalización. Esa opción produce que los aportes de los trabajadores dependientes y parte del de los autónomos (11% del 27%) sea destinados al financiamiento del régimen público; que quienes así opten tengan derecho a la PAP, que las prestaciones de retiro por invalidez y pensión por fallecimiento sean financiadas por el régimen de reparto y que para la movilidad, la prestación anual complementaria y otros inherentes a la PAP, se apliquen las disposiciones referidas a la PC.

El monto se calcula tomando el 0,85% por año de aportes realizados a partir del 15/07/94. La base de cálculo es el promedio mensual de las remuneraciones con aportes de los últimos diez años de servicios inmediatamente anteriores al cese, y no se computan los meses sin aportes.

## **6.- EL SISTEMA DE CAPITALIZACION**

Se impone dejar en claro que el régimen de capitalización no es, en rigor, un sistema puro de pensiones privadas, sino que combina prestaciones a cargo del régimen privado junto a otras (mínimas o de carácter asistencial) a cargo del Estado<sup>65</sup>.

Para la administración del régimen de capitalización fue autorizado el funcionamiento de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), que son entidades privadas encargadas de recibir los aportes de los trabajadores y administrarlos hasta el momento de su efectiva percepción: al tiempo de terminar su vida laboral y jubilarse. Estas administradoras están obligadas a producir renta sobre los aportes recibidos, que son controlados por la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones.

Las AFJP son entidades con fines de lucro que administran un fondo de jubilaciones y pensiones. Son sociedades anónimas que administran el régimen de capitalización que pueden ser constituidas también por los estados provinciales, por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y por el Banco Nación (que tiene su propia AFJP)<sup>66</sup>.

Las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones tienen como único y exclusivo objetivo el de administrar el fondo de jubilaciones y pensiones y otorgar los beneficios establecidos en la ley por vejez, invalidez y muerte; ese fondo estará constituido principalmente por los aportes que efectúan los afiliados en la administradora más el producto de las inversiones (rentabilidad) más los ingresos por transferencia de cuentas de capitalización individual de afiliados provenientes de otras AFJP. El fondo de jubilaciones y pensiones es un patrimonio de todos los trabajadores afiliados a él, y distinto del patrimonio de las AFJP, que es de propiedad de los accionistas que lo conforman.

Cada AFJP debe invertir el activo del fondo conforme a criterios adecuados de seguridad y rentabilidad, respetando los límites fijados por la ley y sus normas reglamentarias. El activo del fondo, en cuanto no deba ser inmediatamente aplicado, deberá ser depositado en cuentas bancarias destinadas

---

<sup>65</sup> De Marco, Gustavo y Schulthess, Gustavo. El sistema de jubilaciones y pensiones de Argentina a dos años de la reforma. Serie Estudios Especiales N° 5 Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones: Buenos Aires ; octubre 1996.

<sup>66</sup> Ver nota al pie número 54.

exclusivamente para dicho fin, y de ellas sólo se podrán efectuar extracciones destinadas a la realización de inversiones para el fondo o para el pago de prestaciones, comisiones, transferencias o traspasos que establezca la ley.

La rentabilidad mínima establecida para las inversiones que se hagan con los recursos del fondo será el equivalente al 70% de la rentabilidad promedio del sistema (rentabilidad promedio obtenida para un mismo período por todas las AFJP), o la rentabilidad promedio del sistema menos dos puntos porcentuales; de ambos, la que fuese menor. Con el objetivo de garantizar la rentabilidad mínima, cada fondo de jubilaciones y pensiones tendrá un fondo de fluctuación, que será parte integrante de aquel, y que se constituirá mensualmente con todo exceso de la rentabilidad del Fondo que supere la rentabilidad promedio del sistema, incrementada en un 30% o la rentabilidad promedio del sistema, incrementada en dos puntos porcentuales; de ambas, la que fuese mayor<sup>67</sup>.

No obstante, la AFJP debe mantener con sus propios recursos y en todo momento un encaje (un activo equivalente, por lo menos al 2% del fondo de jubilaciones y pensiones respectivo), con el fin de asegurar una rentabilidad mínima de las inversiones que haga con los fondos de jubilaciones y pensiones, que no puede ser nunca inferior a \$3.000.000. El encaje es inembargable. Si una AFJP no repone su encaje frente a una pérdida del 30% de la rentabilidad promedio del mercado, el Estado cubre la diferencia.

El artículo 74 de la Ley 24.241 establece cuáles son las inversiones que puede realizar: títulos públicos, títulos valores de las provincias, obligaciones negociables emitidas por cualquier tipo de sociedad, acciones en sociedades anónimas, cuotas partes de fondos comunes de inversión; financiación de

---

<sup>67</sup> El régimen de capitalización de fondos no otorga garantías sobre la rentabilidad de los mismos en cuanto a un porcentaje de rendimiento nominal o real anual. La única garantía que se desprende de la ley en cuanto a dicha rentabilidad, es que el rendimiento de los fondos se ubicará próximo al promedio de rendimiento de todos los Fondos de Jubilaciones y Pensiones, siendo el Estado el encargado en última instancia de que ello se cumpla. En efecto, la rentabilidad de todo Fondo de Jubilaciones y Pensiones debe ser al menos igual al 70% de la rentabilidad promedio del conjunto de los fondos o la rentabilidad promedio menos dos puntos porcentuales, de las dos la menor. Para garantizar esa rentabilidad, la AFJP con un rendimiento inferior debe desafectar fondos de su "Fondo de Fluctuación". Este se conforma con las rentabilidades en exceso de la máxima del sistema, estipulada esta última en la ley en un 130% de la rentabilidad promedio o la rentabilidad promedio incrementada en dos puntos porcentuales, de las dos la mayor. Si el Fondo de Fluctuación no es suficiente, la AFJP debe desafectar fondos de su "Encaje". Este es igual al 2% del Fondo que administre la AFJP o \$ 3 millones, de las dos alternativas la mayor. Dicho encaje debe ser constituido y mantenido por cada AFJP desde que comienza a operar. Si aún los fondos desafectados son insuficientes para cubrir la garantía de rentabilidad mínima, es el Estado el que se compromete a aportar la diferencia restante, quedando obligada la AFJP a reconstituir su encaje en un plazo de 15 días. De no hacerlo, la AFJP debe ser liquidada. En consecuencia, el rendimiento de todos los Fondos de Jubilaciones y Pensiones, se ubicará próximo a un valor promedio, del cual no existe ninguna garantía que deba ser positivo ni en términos reales ni en términos nominales.

programas de vivienda y obras públicas, depósitos a plazo fijo en entidades financieras (que hayan sido previamente calificadas por el Banco Central por medio de una calificadoras de riesgo que éste debe contratar para ello; la calificación puede ser AAA, AAB, etc.).

En cambio, no puede comprar: acciones de compañías de seguro; acciones de las calificadoras de riesgos, acciones preferidas, las que se conceden a los socios fundadores y acciones de valor múltiple. Obviamente, los directores de las administradoras son penalizados si realizan estos actos, y están supervisados por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

En este gran marco de oportunidades de inversión, la vedette son los títulos públicos<sup>68</sup>. Cada AFJP puede tener dentro de su cartera hasta el 50 por ciento de los fondos en títulos de deuda nacional, y no más del 30 por ciento en bonos provinciales, municipales y de empresas estatales.

En el sistema privado, el Estado paga la PBU y la PC, mientras que en el lugar de la PAP, la AFJP abona una Jubilación Ordinaria (JO), que es la rentabilidad que le corresponde a cada afiliado por el resultado de las inversiones que hizo la administradora con sus ahorros (la Prestación Básica Universal y la Prestación Compensatoria son abonadas en forma coordinada con el haber de la Jubilación Ordinaria). Cada mes, la empresa devenga de los aportes un monto de comisiones<sup>69</sup>, dentro del cual está incluido el pago de un seguro colectivo que contrata para hacer frente a eventuales retiros por invalidez o pensiones por fallecimiento.

El monto de los haberes de los afiliados estará determinado en función directa de los aportes realizados por el trabajador durante su vida activa. El Estado participa en el sistema de capitalización individual por medio de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, organismo de control que tiene por función supervisar el cumplimiento estricto

---

<sup>68</sup> Con el tiempo el Estado fue cambiando la composición de las carteras de las AFJP, obligándolas a comprar títulos de deuda pública, para financiar el déficit fiscal. La cartera de las AFJP pasó a estar basada mayoritariamente en títulos de deuda pública, en los que el Estado se ha declarado en “default”. En la actualidad el 67 % de la cartera está en títulos públicos del Estado (Nacional y provinciales).

<sup>69</sup> Las AFJP pueden percibir por su gestión una comisión libremente establecida por éstas, y como único ingreso (artículo 67 de la Ley 24.241).

de las disposiciones legales, controlando y regulando las actividades de la AFJP, con lo cual se garantiza el resguardo de los aportes previsionales.

El Estado no garantiza una rentabilidad mínima de los fondos, pero sí el pago de las pensiones por invalidez y fallecimiento, y el de las prestaciones de la jubilación ordinaria, ya sea en forma de renta vitalicia presunta o de retiro programado, en caso de falencia de la compañía de seguros de retiro<sup>70</sup>.

Los trabajadores que opten por incorporarse a una administradora de fondos de jubilaciones y pensiones deben elegir individual y libremente a qué AFJP pertenecer mediante la suscripción de la solicitud de incorporación, con lo cual quedará afiliado al sistema. La afiliación genera una relación jurídica entre el Sistema de Jubilaciones y Pensiones y el trabajador, dando origen al derecho a requerir las prestaciones y al compromiso de pagar los aportes en una AFJP para financiarlas. La afiliación es única. Los trabajadores deberán incorporarse a una sola AFJP, aunque tengan más de un empleador o realicen simultáneamente tareas como dependiente y como autónomo.

Todo afiliado o beneficiario tiene derecho a cambiarse de administradora (traspaso), para lo cual debe cumplir con determinados pasos legales y notificar fehacientemente a la AFJP en la cual se halla incorporado, y al empleador, si correspondiere. Sobre este aspecto de la ley, la doctrina ha expresado que “la base de nuestra proposición es que siendo éste uno de los principios de relevancia definitoria del sistema previsional, su preservación debe custodiarse en todas las instancias del funcionamiento del régimen de capitalización en todas sus fases operativas, y su importancia no debe ser olvidada a la hora de posibles modificaciones de las normas legales o reglamentarias”<sup>71</sup>. El derecho a traspaso del afiliado está limitado dos veces en cada año calendario, y siempre que registre al menos cuatro meses de aportes en la AFJP que desee abandonar.

---

<sup>70</sup> Villegas, Carlos Gilberto. *Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones; Régimen Legal*. Buenos Aires : Rubinzal-Culzoni ; 1994. Dice este autor, refiriéndose al sistema de capitalización: “Garantía del Estado: el Estado Nacional garantiza el otorgamiento de una jubilación mínima a todos los afiliados al sistema integrado, cualquiera sea el régimen al que se hayan incorporado, denominada «prestación básica universal (PBU)». De modo que el Estado Nacional no se desentiende de sus obligaciones primarias respecto de las personas comprendidas en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, aún cuando no se afilien al régimen público”.

<sup>71</sup> Bulit Goñi, Luis G. *Algunos conceptos centrales del nuevo régimen previsional argentino*. Buenos Aires : La Ley ; 1997.

La cuenta de capitalización individual es una cuenta de ahorro previsional que cada trabajador tiene en su AFJP, en la cual se registran todas las operaciones o movimientos que respecto del afiliado se realizan en el fondo. En esta cuenta se depositan el porcentaje de la remuneración correspondiente a los aportes personales obligatorios, las imposiciones voluntarias y los depósitos convenidos que realicen los trabajadores (dependientes y/o autónomos).

La comisión de las AFJP se deduce de la cuenta de capitalización individual, y se utiliza para financiar a la Superintendencia de Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, las comisiones médicas y los gastos administrativos de la AFJP, que incluyen el costo del seguro de vida para los afiliados y su tasa de ganancia.

Las AFJP que así lo estimen conveniente podrán introducir un esquema de bonificación en las comisiones, ya sea por la acreditación de aportes obligatorios o por los pagos de retiros programados. Este esquema no podrá admitir discriminaciones para los beneficiarios de una misma categoría.

El estado de cuenta es un informe que la AFJP debe enviar en forma periódica al domicilio de cada uno de los afiliados o beneficiarios, comunicándoles todos los movimientos registrados en su cuenta de capitalización individual. Este informe debe incluir el número de cuotas, tipo de movimiento y el valor cuota utilizado, rentabilidad del fondo y la rentabilidad y comisión promedio del sistema.

La Jubilación Ordinaria (JO) es la prestación más importante que otorga el régimen de capitalización. Para obtener este beneficio se debe cumplir con los requisitos de edad (65 años para los hombres y 60 para las mujeres) y de servicios y aportes (30 años de servicios).

La ley permite dos opciones novedosas: la jubilación anticipada y la jubilación postergada.

La jubilación anticipada es el derecho que tienen los afiliados de poder jubilarse antes de cumplir la edad fijada (artículo 110 de la Ley 24.241). Los requisitos para acceder a este beneficio son: tener derecho a una jubilación igual o mayor al 50% de su base jubilatoria (promedio de los salarios de los últimos cinco años anteriores al otorgamiento de la jubilación) y tener derecho a una jubilación igual o mayor a dos veces el importe equivalente a la máxima PBU. Quienes obtengan la jubilación anticipada no tienen derecho a la PBU ni a la PC hasta cumplir la edad requerida para recibir las mismas.



La jubilación postergada (artículo 111 de la Ley 24.241) dispone que por decisión del trabajador en relación de dependencia y de su empleador, el afiliado puede permanecer en actividad con posterioridad al cumplimiento de la edad legal. Los requisitos para poder obtener la jubilación postergada son una edad de 65 años los hombres y 60 las mujeres y tener derecho a una jubilación igual o mayor al 50% de la base jubilatoria o igual o mayor a dos veces la PBU. El trabajador puede optar entre cobrar la jubilación ordinaria y seguir trabajando (subsiste aquí la obligación de seguir depositando aportes y contribuciones y se suspende el pago de la PBU y la PC que correspondieren) o postergar el comienzo de la jubilación ordinaria (se suspende la parte de las prestaciones que corresponde al régimen de reparto, como asimismo la obligación de la AFJP de financiar el retiro por invalidez y la pensión por fallecimiento del afiliado en actividad).

El artículo 100 de la Ley 24.241 dispone que en el régimen de capitalización los afiliados que cumplan los requisitos para la Jubilación Ordinaria y los beneficiarios declarados inválidos mediante dictamen definitivo de invalidez podrán disponer del saldo de su cuenta de capitalización individual a fin de acceder a su respectiva jubilación o retiro por invalidez, de acuerdo a distintas modalidades.

Los afiliados pueden elegir tres tipos de modalidades de percepción de las prestaciones: la Renta Vitalicia Previsional, el Retiro Programado y el Retiro Fraccionado, prescriptas en los artículos 100 a 103 de la Ley 24.241.

a) Renta Vitalicia Previsional.

Está prevista en el artículo 101. En este caso el afiliado o sus derechohabientes (si éste falleciera) contratan con una compañía de seguros de retiro a su elección. Esta compañía es la única responsable, y se obliga al pago de una prestación mensual al afiliado mientras viva y a pagar pensiones de fallecimiento a sus derechohabientes. Cuando se cumple la edad jubilatoria, el capital acumulado puede ser mayor o menor de lo que fue aportado. Con ese capital, el afiliado debe informar a la AFJP que opta por este sistema. La AFJP debe remitir los fondos a una compañía de seguros de retiro elegida por éste, con la cual realiza el contrato de renta vitalicia previsional. La AFJP en este caso se desliga del tema, gira todos los fondos a la compañía de seguros, que le fijará al afiliado el monto de su prestación de acuerdo con un cálculo actuarial que practicará de la Superintendencia de Seguros de la Nación. En

algunos casos puede percibir una parte pequeña al momento de la jubilación (por única vez). Para esto es necesario que el haber previsional mensual sea el doble de la PBU.

b) Retiro Programado.

Es aquella modalidad de jubilación o retiro definitivo por invalidez que acuerda el afiliado con la administradora por medio de la cual se establece una cantidad de fondos (de poder adquisitivo constante durante el año) a ser retirados mensualmente de la cuenta de capitalización individual. Los fondos a retirar resultan de relacionar el saldo efectivo de la cuenta del afiliado a cada año, con el valor actuarial necesario para financiar las correspondientes prestaciones. El afiliado podrá optar por retirar una suma inferior a la que surja de este cálculo. Si al momento en que el afiliado ejerce el derecho de opción entre las dos modalidades ya mencionadas registra en su cuenta de capitalización individual un saldo que excede el necesario para financiar la respectiva base jubilatoria, podrá disponer libremente de los fondos excedentes, los que no podrán superar a quinientas veces el importe de la máxima Prestación Básica Universal, en el mes de cálculo.

c) Retiro fraccionario.

Es la modalidad de jubilación o retiro definitivo por invalidez que acuerdan con la administradora los afiliados cuyo haber inicial de la prestación resulte inferior al 50% del equivalente a la máxima prestación básica universal. La modalidad de retiro fraccionario se extinguirá cuando se agote el saldo de la cuenta de capitalización individual o cuando se produzca el fallecimiento del beneficiario, oportunidad en la cual el saldo remanente de la cuenta será entregado a los derechohabientes o herederos del causante. Los retiros fraccionados no estarán sujetos a comisiones por parte de las administradoras.

Por otra parte, los afiliados que sean declarados inválidos percibirán un retiro transitorio por invalidez, el que será financiado por la administradora. Con este fin, cada administradora debe contratar con una compañía de seguro de vida una única póliza de seguro colectivo de invalidez y fallecimiento, por licitación. El seguro colectivo contratado no exime en forma alguna a la administradora de las obligaciones resultantes.

<b>LO QUE SE PERCIBE AL MOMENTO DE JUBILARSE</b>		
	<b>Régimen de Reparto</b>	<b>Régimen de Capitalización</b>
<b><u>PBU</u></b> Prestación Básica Universal	PAGADA POR EL ESTADO	PAGADA POR EL ESTADO
<b><u>PAP</u></b> Prestación Adicional por Permanencia	PAGADA POR EL ESTADO	-
<b><u>PC</u></b> Prestación Complementaria	PAGADA POR EL ESTADO	PAGADA POR EL ESTADO
<b><u>JO</u></b> Jubilación Ordinaria	-	PAGADA POR LA AFJP

## **7.- EL “CASO CHOCOBAR”**

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social con carácter integral y obligatorio y que las jubilaciones y pensiones serán móviles. Con el fin de regular dicha garantía de movilidad se han utilizado diversos criterios en legislaciones anteriores y en la jurisprudencia.

La Ley 14.499 (vigente hasta el 31/12/68) establecía la movilidad en el 82% del sueldo del activo. El sistema resultaba equitativo, pero complejísima su aplicación. Ello determinó que al sancionarse las Leyes 18.037 y 18.038 se

adoptara un mecanismo distinto. En este sistema se relacionó el haber de jubilación o pensión con las remuneraciones percibidas durante un determinado período de la vida activa, tratando de mantener un nivel acorde con el que disfrutaba el beneficiario durante los años de la relación laboral. Para determinar el haber se toman los diez últimos años y se los actualiza multiplicando las remuneraciones por el coeficiente del año en que se devengaron. Una vez realizada esta operación se promedian las remuneraciones actualizadas percibidas durante los tres años calendarios más favorables, comprendidos en aquellos diez años; a ese promedio se le aplica un porcentaje que va del 70 al 82% según la edad del solicitante al cese. El coeficiente del que hablamos se toma sobre la base del Nivel General de las Remuneraciones (éste es el índice aplicable), o sea un promedio de los incrementos que hubieren experimentados los ingresos de todos los trabajadores en relación de dependencia. La ley en su artículo 53 establece que dentro de los 60 días de producida una variación mínima del 10% en dicho nivel general, la Secretaría de Estado de Seguridad Social dispondrá el reajuste de los haberes de las prestaciones en un porcentaje equivalente a esa variación.

Pero por efecto de la inflación se deterioró el contenido económico real de los haberes, lo que tornaba imperiosa su movilidad para restablecer el equilibrio perdido y recomponer el poder adquisitivo de las prestaciones. Esto llevó a una gran cantidad de solicitudes de reajuste por parte de los beneficiarios, quienes resultaron lesionados en sus intereses. El sustento de las pretensiones era la razonable proporcionalidad entre el haber de pasividad y el de actividad de modo que se conserve la situación patrimonial proporcional que habría correspondido de haber continuado en actividad. A fines de la década del 70' existieron decisiones judiciales a favor de los reajustes, fundados en la garantía de movilidad y reputando inconstitucionales a las normas previsionales de cuya aplicación resultaba frustrada esa movilidad.

A través de reiterados pronunciamientos de la Corte se declaró la invalidez constitucional de normas como el artículo 53 de la Ley 18.037 cuando su aplicación conducía a una desproporcionada reducción de los haberes previsionales. De ese modo se legitimó el mecanismo subsidiario de utilizar según sucesivos criterios judiciales el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el del Salario del Peón Industrial de la Capital Federal y el del Salario Básico del

Convenio de la Industria de la Construcción, en reemplazo de los coeficientes índices que por ser insuficientes o tardíos deterioraban los haberes.

Con la sanción de la Ley 24.241 se cambió la forma de calcular la movilidad de las prestaciones, la que se efectuaría en función de las variaciones entre dos estimaciones consecutivas del AMPO. Con la Ley 24.463<sup>72</sup> se estableció que las prestaciones del régimen previsional público tendrían la movilidad que anualmente determine la Ley de Presupuesto.

El 27/12/96 por mayoría, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dicta sentencia en la causa "Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/ reajustes por movilidad"<sup>73</sup>. Allí interpretó que a partir del 01/04/91 (fecha de entrada en vigencia de la Ley de Convertibilidad N° 23.928, que excluyó la actualización monetaria como pauta para expresar el valor de todo tipo de deudas), perdió virtualidad el sistema establecido por las Leyes 18.037 y 21.451 (modificatoria de la anterior) para medir la movilidad de las prestaciones previsionales en relación al aumento que experimentaron los salarios por causa de la inflación.

Para salvaguardar la garantía de movilidad establecida en la Constitución Nacional, se dispuso que por el período transcurrido desde el 01/04/91 hasta el 31/03/94 se aplique por cada año, una movilidad del 3,28% que es la variación de igual extensión cuantitativa que la experimentada por el AMPO. Al concluir el período mencionado anteriormente, la movilidad acumulada asciende a un 10,17% que sumado a la variación que experimentó el AMPO durante la vigencia de la Ley 24.241 arroja un total del 13,78% hasta el 01/04/95. Con posterioridad a esa fecha el régimen de movilidad de los haberes previsionales se rige por el artículo 7 inciso 2 de la Ley 24.463<sup>74</sup>.

El fallo, que ha sido sumamente criticado, se basa en que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional no establece el procedimiento a seguir para la evolución del haber, dejando reservado al Poder Legislativo su determinación.

---

<sup>72</sup> Llamada "Ley de Solidaridad Previsional" del 30/03/95.

<sup>73</sup> El expediente venía con sentencia apelada por la ANSeS desde la Sala III de la Cámara Federal de la Seguridad Social.

<sup>74</sup> Esa norma preceptúa que "todas las prestaciones de los sistemas públicos de previsión de carácter nacional tendrán la movilidad que anualmente determine la ley de Presupuesto. Dicha movilidad podrá ser distribuida en forma diferenciada a fin de incrementar las prestaciones mínimas. En ningún caso esta movilidad podrá consistir en una determinada proporción entre el haber de retiro y las remuneraciones de los activos".

En ese sentido la Ley 23.928 constituye una expresión del Congreso, y la prohibición de actualización “constituye un paso audaz para superar la crisis prolongada que abatía al país e implementar un mecanismo de desindexación de la economía que eliminara un fenómeno considerado perverso, como era trasladar al mes siguiente, de manera automática la suma de precios del mes anterior”<sup>75</sup>.

Además, modifica el criterio vigente en cuanto sostiene que la doctrina del derecho adquirido se refiere al status de jubilado y no a la movilidad de su haber. Se funda en que se trata de una “reglamentación razonable de la garantía constitucional”. Agrega que “los derechos sociales deben lograrse progresivamente en la medida de los recursos disponibles” (cita del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica). Descalifica la letra del artículo 160 de la Ley 24.241 (que expresamente reconoce la movilidad de la Ley 18.037) porque dice que sería incongruente su aplicación salvo para el caso de los estatutos especiales (jueces por ejemplo) no comprendidos en la reforma previsional.

Aclara que los regímenes especiales ajustan los haberes de sus jubilados conforme la retribución que se percibe en actividad, en cambio el resto de los jubilados están sujetos a un índice (el Índice Nivel General de las Remuneraciones).

Las críticas a este fallo<sup>76</sup>, que daba por tierra con los preceptos constitucionales, no se hicieron esperar.

Así es que la Sala II de la Excma. Cámara Federal de la Seguridad Social dictó el 20/11/98 sentencia en la causa “González Herminia del Carmen” con un criterio disímil al anteriormente explicado. En él se establece que “el artículo 14 bis de la Constitución Nacional que garantiza a los afilados al régimen previsional el cobro de jubilaciones y pensiones móviles tiene un contenido pétreo que no puede ser desconocido ni vulnerado por norma alguna, lo que presupone la movilidad y ajuste de sus montos para adecuarlos al costo de vida, prescindiendo de toda limitación normativa que cercene tal posibilidad, ya que admitir la tesis contraria importaría la violación de los artículos 14 bis, 16,

---

<sup>75</sup> La Ley 23928 prohíbe toda indexación o mecanismo de actualización basándose en la emergencia derivada del quebranto del patrimonio estatal.

<sup>76</sup> Firmado en mayoría por los Dres. Julio Nazareno, Eduardo Moliné O’Connor, Antonio Boggiano, Guillermo López y Adolfo Vázquez.

17 y 18 de la Constitución Nacional y la afectación de distintas directivas de Tratados Internacionales que han adquirido rango constitucional a tenor de lo establecido por el artículo 75 inciso 22 de nuestra Carta Magna”. Y refiriéndose específicamente al “Caso Chocobar”, dice que la doctrina allí expresada “importa en los hechos desbaratar el «principio de proporcionalidad del haber», el «carácter sustitutivo de las prestaciones de la seguridad social», su naturaleza «contributiva», la garantía de los derechos «adquiridos», el principio de «irretroactividad de la ley» y básicamente el «derecho de propiedad» de los beneficiarios del sistema nacional de previsión, resulta de una interpretación que conturba gravemente el «texto» y quebranta la «ideología» de la Constitución Nacional (...). La Ley Fundamental ha establecido en el artículo 14 bis la necesidad de que las jubilaciones y pensiones a concederse dentro de nuestro sistema previsional sean móviles, otorgando un contenido inconmovible a tal garantía. El respeto a este sistema de movilidad sólo puede aceptarse dentro de un esquema normativo en el que las leyes vigentes posibiliten que el jubilado y/o pensionado perciba un haber de pasividad que sea razonablemente proporcional al haber que habría percibido el afiliado de seguir en actividad. Por ello, receptor la operatividad de la doctrina de la C.S.J.N. en el caso «Chocobar» implicaría desconocer y/o dejar vacío de contenido el precepto constitucional”<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Fallo “González Herminia del Carmen c/ ANSeS s/ Reajustes por movilidad”. Cámara Federal de la Seguridad Social, Sala II ; 1998 20 de noviembre.

<b>FALLO “CHOCOBAR”</b>		
	<b>Legislación</b>	<b>Cálculo</b>
<b>1º Período</b> (hasta el 01/04/91)	Leyes 18.037 y 18.038	Indice Nivel General de las Remuneraciones
<b>2º Período</b> (del 01/04/91 al 31/03/95)	Ley 24.241 (01/04/91 al 31/03/94)	Movilidad AMPO: 3,28% por año: 10,17%
	Ley 24.463 (31/03/94 al 01/04/95)	Movilidad AMPO: 3,28% por año: 3,61%
<b>3º Período</b> (desde el 31/03/95)	Ley 24.463	La movilidad será la que anualmente fije la Ley de Presupuesto

## **8.- EL AMPO Y EL MOPRE**

La razón fundamental de la existencia del AMPO, pero no la única, fue regular la movilidad de las prestaciones del régimen de reparto en función de las posibilidades financieras del sistema (esto lo estableció la Ley 24.241). Al elaborarse el proyecto de dicha ley, se pensó en crear un sistema de movilidad que (respetando el imperativo constitucional del artículo 14 bis) reuniera, asimismo, la indispensable condición de viabilidad frente a las circunstancias actuales. Así surge del Mensaje de Elevación del Anteproyecto de la Ley de Reforma del Sistema Nacional de Previsión, que en su Capítulo VII, punto “b” sostiene que “se estima necesario que el indicador que se aplique para efectuar las actualizaciones de los haberes previsionales guarde estrecha relación con las posibilidades financieras del sistema. En este sentido se propone una medida que permita actualizar los valores de las prestaciones de



acuerdo al nivel de la recaudación media por beneficiario que obtenga en propio sistema”.

El objeto, entonces de la institución del Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO) surge del mismo fragmento del Mensaje: es la pauta de movilidad presentada por el proyecto de la que hoy es la Ley 24.241. La regulación de la movilidad fue la razón principal de su existencia. Un primer concepto del AMPO sería que es una medida de actualización de las prestaciones, dada por el nivel de recaudación media, obtenida del propio sistema. El procedimiento para la determinación del AMPO surge de la Ley 24.437<sup>78</sup>. Tanto la determinación del haber inicial como la de su movilidad posterior estaba (dentro del esquema original de la Ley 24.241) condicionada a la variación del AMPO. Pero la movilidad así definida duró hasta el 30/03/95, en que se publica la Ley 24.463 llamada de “Solidaridad Previsional”, la cual dice que “las prestaciones del Régimen Previsional Público tendrán la movilidad que anualmente determine la Ley de Presupuesto conforme el cálculo de recursos respectivos”. De esta manera, la movilidad dejó de autofinanciarse en función de la recaudación media, para pasar a ser un rubro más dentro del Presupuesto General.

Con el dictado del Decreto de necesidad y urgencia 833/97<sup>79</sup> se sustituye al AMPO por el Módulo Previsional (MoPre) en todas las menciones de la Leyes 24.241, 24.463 y 24.457<sup>80</sup>. El fundamento lo establece el mismo decreto: “la movilidad introducida por la Ley 24.463 que sujeta a la Ley de Presupuesto la movilidad de los beneficios otorgados y la necesidad de mantener la equidad y transparencia del sistema, evitando que los indicadores de recaudación influyan en los mecanismos de movilidad previstos por la citada Ley 24.241 obliga a un replanteo que permita su cálculo acorde con las posibilidades presupuestarias”. El MoPre es una medida de valor que será fijado anualmente por los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Obras y Servicios Públicos en forma conjunta “de acuerdo a las posibilidades emergentes del Presupuesto General de la Administración Nacional para cada ejercicio”.

---

<sup>78</sup> Boletín Oficial 29/06/94.

<sup>79</sup> Boletín Oficial 29/08/97.

<sup>80</sup> Ley de Riesgos del Trabajo.

<b>REGULACION DE LA GARANTIA CONSTITUCIONAL DE MOVILIDAD</b>		
	<b>Legislación</b>	<b>Jurisprudencia</b>
<b>Ley 14.499 (1958)</b>	82% móvil Relación con el sueldo en actividad	Fallos de la CNAT y (desde 1989) de la ex CNASS
<b>Ley 18.037 (1968)</b>	Razonable proporcionalidad Relación con los incrementos salariales por medio del Índice Nivel General de las Remuneraciones	Fallos de la CNAT y (desde 1989) de la ex CNASS  Indices sustitutos
<b>Ley 24.241 (1994)</b>	Razonable proporcionalidad Relación con la recaudación por medio de las variaciones entre dos estimaciones consecutivas del AMPO	Fallo "Chocobar"  Desde el Decreto 833/97 se cambia por el MoPre
<b>Ley 24.463 (1995)</b>	Ley de Presupuesto	Medida de valor fijada según las posibilidades del presupuesto

## **9.- LAS NUEVAS TENDENCIAS**

El Derecho de la Seguridad Social es relativamente nuevo y, como tal, está en pleno y constante proceso de modificaciones. En este último tiempo, muchas veces incluso durante la preparación del presente trabajo, nuevo fallos han

venido a modificar importantes pautas, creando nueva jurisprudencia y reformulando preceptos previsionales.

En este apartado, mencionaré aunque más no sea algunos de esos fallos.

### **a) LA FUNCION PREVISIONAL DE LAS AFJP**

En un reciente fallo del Tribunal Superior de Córdoba, se reafirma que las AFJP no son comisionistas ni realizan una actividad de intermediación sino que cumplen una función previsional por delegación estatal, por lo que se resolvió que a los fines tributarios se las debe considerar en los rubros que gravan los servicios al público.

La medida la tomó la sala en lo contencioso administrativo del Superior Tribunal en los autos "Máxima SA AFJP C/ Municipalidad de Córdoba Plena Jurisdicción Recurso Directo"<sup>81</sup> en donde el tribunal rechazó la pretensión de la demandada agraviada por un fallo de la anterior instancia.

La demandada a los fines de establecer la alícuota aplicable para el cálculo de la "Contribución que incide sobre la actividad comercial, industrial y de servicios", encuadró a esta sociedad en un rubro que abarcaba a consignatarios o comisionistas que no fueran consignatarios de hacienda o de toda otra actividad de intermediaciones que se ejercitara percibiendo comisiones, bonificaciones, porcentajes y otras retribuciones análogas, gravándola con una alícuota del quince por mil. Fundaron tal decisión en que el mismo criterio que se había aplicado a la accionante, es el que se impone a las demás AFJP, por entender que conforme al Código Tributario desarrollan su actividad como intermediarias y no de administración.

Cuando el caso se resolvió en Cámara Contencioso Administrativa de primera nominación, se rechazó parcialmente la demanda interpuesta por Máxima SA contra la Municipalidad de Córdoba, resolviendo que la actora estaba obligada al pago de la "contribución que incide sobre la actividad comercial, industrial y de servicios" e hizo lugar, en parte, a la acción declarando la nulidad parcial de los actos administrativos que encuadraron su actividad en un rubro que refería a los consignatarios o comisionistas que no fueran consignatarios de hacienda o toda otra actividad de intermediación que se ejercitara percibiendo comisiones, bonificaciones, porcentajes y otras retribuciones análogas.

---

<sup>81</sup> Fallo "Máxima SA AFJP c/ Municipalidad de Córdoba s/ Recurso Directo". Tribunal Superior de Córdoba ; 2004 20 de agosto.

Cuando el Superior analizó el caso explicó que las AFJP no son "comisionistas" ni realizan una actividad de "intermediación", sino que cumplen una función previsional por delegación estatal. De ese modo, opinaron que parecía incorrecto el encuadramiento legal a los fines tributarios, realizado por la Municipalidad en pos de percibir la "contribución que incide sobre la actividad comercial, industrial y de servicios" y acertado lo resuelto por la Cámara al señalar que "no es la forma de retribución de la actividad lo determinante, sino si se realiza o no intermediación; o sea mediación entre dos o más partes para que éstas arreglen o concreten un negocio determinado sobre bienes o servicios también determinados...".

#### **b) LA INCOMPATIBILIDAD DEL EMPLEO Y EL BENEFICIO JUBILATORIO**

La Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal le permitió a una jubilada de la Policía Federal Argentina continuar percibiendo ese beneficio en forma conjunta con un nuevo trabajo en la administración pública a pesar de la vigencia de un decreto del Poder Ejecutivo Nacional que la obligaba a elegir entre una de las dos situaciones.

La medida la dispuso la sala IV de la Cámara en el marco de los autos "Verzoletto María Cristina C/ Hospital Naval Cirujano Mayor Pedro Mayo-Dto 894/01 S/ Empleo Público"<sup>82</sup>, en los cuales se hizo lugar a una medida cautelar solicitada por la actora.

Según consta en el expediente, Verzoletto solicitó una medida cautelar contra el Hospital Naval Cirujano Mayor Pedro Mayo, con el fin de que se restaure la situación anterior al hecho en que se concretara la opción prevista en el Decreto 894/01, y que se viera compelida a realizar. En primera instancia se rechazó lo pedido al considerar que se trataba de una medida de caso excepcional y por que no se hallaba configurada la existencia de los requisitos necesarios para su dictado. En ese sentido, se explicó que el Decreto 894/01 incorporó un último párrafo al artículo 1 del Capítulo I (Incompatibilidades) del Régimen sobre Acumulación de cargos, funciones y/o pasividades para la Administración Pública Nacional el cual en sus aspectos centrales detalló que "el desempeño de una función o cargo remunerado o prestación contractual

---

<sup>82</sup> Fallo "Verzoletto María Cristina c/ Hospital Naval Cirujano Mayor Pedro Mayo - Decreto 894/01 s/ Empleo Público". Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV ; 2004 octubre 27.

con o sin relación de dependencia, bajo cualquier modalidad en la Administración Pública Nacional, es incompatible con la percepción de un beneficio previsional, o haber de retiro proveniente de cualquier régimen de previsión nacional, provincial o municipal”. Además, se fijó un plazo de 30 días corridos desde la publicación para formular la opción entre “a) La percepción del haber previsional o de retiro y continuar en el desempeño de la función, cargo o relación contractual, sin percibir la contraprestación correspondiente. b) Solicitar la suspensión de su haber previsional o de retiro durante el desempeño simultáneo con el cargo, función o contrato, percibiendo la retribución correspondiente al mismo o el monto del contrato” (artículo 2).

Según el fallo de la sala IV siendo el texto vigente, conforme a la Ley 24.463 el jubilado (o en este caso el retirado) está autorizado a “reingresar a la actividad remunerada tanto en relación de dependencia como en carácter de autónomos”, con “la obligación de efectuar los aportes que en cada caso correspondan”.

En ese sentido, se manifestó que en la ley 24.241 se establece expresamente que los aportes previsionales “se calcularán tomando como base las remuneraciones”, por lo que, opinó que exigiéndose al jubilado el pago de los aportes correspondiente a la “actividad remunerada” a la que se reincorpora, la conclusión no puede ser otra que la autorización implícita a percibir remuneraciones por el nuevo trabajo.

De lo contrario, se auguró que si la intención hubiese sido impedir la superposición de haberes laborales y previsionales, la ley hubiera sido más explícita y en ella se habría autorizado al jubilado a realizar sólo tareas no remuneradas.

Para la Cámara debía tenerse presente a este respecto que se admitió en la Ley marco de empleo público 25.164 excepcionalmente el ingreso a la Administración Pública Nacional de quienes gocen de un beneficio previsional, con la única limitación de que no serán incorporados al régimen de estabilidad pero sin afectar de modo alguno a su derecho a percibir, durante el lapso en que presta servicios, remuneración por dichos trabajos.

Fue entonces que para la sala la previsión contenida en el decreto 894/01 resulta manifiestamente contraria al régimen legal vigente en la materia, circunstancia que no podía impedir acoger la pretensión del actor.

Además, se detalló que en el caso la actora era jubilada de la Policía Federal Argentina, por lo que se encontraba sometida al régimen previsto en la Ley orgánica 21.965, y se aseveró que habiendo la ley autorizado a los agentes de la institución a desempeñar funciones públicas, sin limitación alguna respecto a su paralela percepción de ingresos, no es posible que, a través de una norma reglamentaria, se desconozca ese derecho, reconociéndolo sólo para el hipotético caso de una prestación de servicios en forma honorario, supuesto que no hubiera requerido de norma autorizante alguna.

### **c) RETORNO DEL SISTEMA DE CAPITALIZACION AL DE REPARTO**

Como ya quedó expresado, es posible para un trabajador elegir pasarse del sistema público a de capitalización, pero no se permite lo contrario. Numerosas causas han tramitado por parte de personas que, afiliadas a una AFJP, intentan retornar al régimen estatal, solicitando la inconstitucionalidad de la norma que se los impide.

En un fallo que puede significar un cambio fundamental en el funcionamiento del sistema jubilatorio, la Justicia dispuso que un afiliado a una administradora de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) vuelva al sistema de reparto. En fallo de la Sala II de la Excma. Cámara Federal de la Seguridad Social (que fue dejado firme por la AFJP) confirma el de Primera Instancia, por lo cual Osvaldo Cascone (afiliado a la AFJP "Consolidar" en junio de 1996), ahora puede volver al sistema de reparto. Se declaró la inconstitucionalidad del artículo de la Ley 29.241, que impide que un afiliado al sistema mixto de capitalización pueda regresar al sistema estatal o de reparto. "No encuentro mérito para que el actor continúe afiliado a un sistema de jubilaciones y pensiones que no responde a sus expectativas y en tanto el titular de los aportes efectuados debe recobrar la libertad de volver al régimen de reparto", señala la sentencia<sup>83</sup>.

En su presentación ante la Justicia, Cascone señaló que cuando ingresó en el sistema de capitalización, lo hizo atraído "por la publicidad desplegada por la AFJP".

El fallo judicial establece que Consolidar deberá traspasar los aportes realizados por Cascone a la Administración Nacional de la Seguridad Social en un plazo de 60 días a partir del momento en que la sentencia quede firme.

---

<sup>83</sup> Fallo "Cascone Osvaldo c/ ANSeS s/ Amparos y Sumarísimos". Cámara Federal de la Seguridad Social, Sala I ; 2004 28 de octubre.

Según el fallo no existe "una motivación razonable" para que una persona no pueda retornar al sistema de capitalización. Además, advierte que las AFJP gozan de un privilegio al mantener cautivos a sus aportantes, lo que "implica una arbitrariedad consistente en establecer un límite en el libre ejercicio de elegir el sistema por el cual el Estado debe otorgar los beneficios de la seguridad social".

Hasta el momento, la posibilidad de retornar al sistema de reparto rige únicamente para que aquellos que fueron anotados en una administradora sin su consentimiento y mediante maniobras fraudulentas, como por ejemplo, en los casos de aportantes a los que les falsificaron sus firmas en el momento de la inscripción. Pero este beneficio se podría generalizar a todo el mundo si finalmente prospera un proyecto de ley que fue presentado por la diputada María América González (propuesta ya aprobada en la Cámara de Diputados y ahora espera para ser tratada en Senado) o si se confirma este fallo.

## **Capítulo VI**

# **HISTORIA DE LOS REGIMENES ESPECIALES Y DIFERENCIALES**



## **1.- DEFINICIONES**

Según el Diccionario de la Real Academia Española, el “privilegio” (del latín *privilegium*) es la “exención de una obligación o ventaja exclusiva o especial que goza alguien por concesión de un superior o por determinada circunstancia propia”; un “privilegio real” es “que está unido a la posesión de una cosa o al ejercicio de un cargo”.

Por su parte, “especial” (del latín *speciālis*) es lo “que se diferencia de lo común o general”

## **2.- CONSIDERACIONES PREVIAS**

Como ya fuera abordado en capítulos anteriores, el desarrollo inicial del sistema previsional en nuestro país resultó espontáneo y sectorial, además de voluntario, lo que dio lugar a la aparición de organizaciones (luego devenidas Cajas) que agrupaban al personal que desempeñaba la misma actividad u otras afines.

A su vez, la independencia con que cada organización se manejaba generó en ocasiones tratamientos dispares a situaciones de trabajo similares, consecuencia de lo que algunos han considerado abusos corporativos<sup>84</sup>, restándole unicidad al sistema y afectando en cierto grado la equidad.

En nuestro sistema previsional han coexistido desde siempre, por un lado, los regímenes generales que corresponden a todo tipo de trabajadores (autónomos o dependientes), y por el otro los especiales y diferenciales.

Cuando aparecieron tareas que eran o se consideraban insalubres o prestadas en condiciones desfavorables, se justificó la determinación de tratamientos previsionales más generosos que los del común de los trabajadores. Ello derivó posteriormente en los regímenes denominados, por esa razón, “diferenciales”.

---

<sup>84</sup> Wassner, Roberto A. Reforma del sistema previsional. Ley 24.241. Buenos Aires : Editorial Argentina ; 1994.

En otro orden de cosas, ha habido decisiones gubernamentales que consideraron de importancia destacar la actividad de ciertos sectores de trabajo, en consideración a la especial condición de los futuros beneficiarios, sancionando como consecuencia normativas puntuales que contemplaban esa situación en lo previsional, algo similar a lo que los estatutos de determinados trabajos aportaran en materia laboral. Este esquema dio así lugar a los regímenes llamados “especiales”.

Es decir que los regímenes especiales son aquellos que regulan situaciones que merecen ser objeto de un tratamiento legislativo en particular, por la naturaleza de la actividad o por alguna particularidad atinente a los trabajadores involucrados. En cambio, los regímenes diferenciales son aquellos en los que el legislador estableció requisitos menos rigurosos para acceder al beneficio, considerando para ello el tipo de tareas desempeñadas por el trabajador por considerar que las mismas provocan vejez o agotamiento prematuro.

Resulta importante efectuar previamente esta distinción terminológica porque a pesar que la misma es claramente diferenciable en la doctrina, muchas veces se producen errores interpretativos. También es dable destacar que los regímenes diferenciales no deben ser considerados en su totalidad como regímenes de privilegio. Si bien el legislador quiso incorporar en una misma norma actividades diferentes a efectos de simplificar su tratamiento, esta circunstancia ha originado una gran confusión.

Esta distinción resulta fundamental para comprender y poder corregir algunos excesos en que se ha incurrido dentro del sistema previsional, que lo han distorsionado y dado lugar a situaciones injustas.

### **3.- TERMINOLOGIA LEGAL**

La legislación no se ha destacado por la claridad con que denominó esas clases de regímenes. Así, mientras la Ley 18.037 aplicaba, correctamente, el término “diferenciales” para distinguir aquellos requisitos jubilatorios que se

podían instituir a fin de diferenciar a ciertos trabajadores que realizaban tareas determinantes de vejez o agotamiento prematuro respecto de quienes eran comprendidos por el régimen general, la Ley 24.241 al tratar sobre incompatibilidades en el artículo 34, apartado cuarto, los individualiza como regímenes “especiales”, incurriendo en cierta confusión terminológica.

Si bien en cuanto a sus efectos, los distintos tipos de regímenes no encierran siempre una diferencia decididamente notable (por contener similares esquemas en cuanto a la disminución de los requisitos de edad y de servicios), sí se aprecia una diversidad en cuanto a las causas que dan origen a unos y otros regímenes, por lo que produce cierta sorpresa la confusión terminológica antes mencionada, desde el punto de vista doctrinario<sup>85</sup>.

En efecto, no pueden (aun desde el punto de vista terminológico) asimilarse regímenes laborales penosos, riesgosos o insalubres con algunos que, aun siendo especiales, han sido considerados privilegiados.

De cualquier manera, en los últimos años se ha buscado avanzar hacia una mayor uniformidad en materia de régimen previsional, a veces con una técnica jurídica dubitativa y no muy clara, en otras con marchas y contramarchas que no han hecho sino poner en evidencia los fuertes intereses laborales y sociales existentes al respecto.

#### **4.- BREVE HISTORIA DE SU CRECIMIENTO**

Para comprender mejor cómo se han multiplicado estos regímenes, un poco de historia.

La Ley 21.121<sup>86</sup>, incluyó en su artículo 15 la incorporación de los Ministros, Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo y miembros del Tribunal de Cuentas de la Nación al régimen establecido por la Ley 20.572 para los “cargos públicos electivos”. De esta forma, podían jubilarse con 25 años de servicios y

---

<sup>85</sup> Jaime, Raúl C. y Brito Peret, José I. Régimen previsional. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Ley 24.241. Buenos Aires : Astrea ; 1996.

<sup>86</sup> Ley de Presupuesto del año 1975.

un solo día de ocupar cualquiera de esos cargos sin límite de edad. Estas jubilaciones implicaban la percepción del total de la retribución correspondiente al cargo y eran completamente móviles.

La incorporación de los funcionarios políticos del Ejecutivo al beneficio establecido para los legisladores es un lamentable ejemplo de cómo se origina el escepticismo del público acerca de la moralidad de los gobernantes, ya que mediante un oscurísimo artículo incluido en la Ley de Presupuesto, se amplió el régimen creado para quienes ejercen cargos electivos a quienes no reúnen esas condiciones<sup>87</sup>.

En 1983, también los funcionarios políticos de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (desde los Subsecretarios hasta el Intendente) lograron que se promulgara el Decreto 1.044/83 por el cual se estableció el 82% móvil, sin tope, a quienes hubiesen ejercido dichos cargos durante solamente un año, con prestación continua o discontinua.

Como bien señala Guaresti, “en Argentina es mejor ser un ex subsecretario que un premio Nóbel”<sup>88</sup>.

La inestabilidad política que ha caracterizado a este país ha provocado una intensa rotación de funcionarios y, por ende, de jubilados “privilegiados” que recargan injustamente las agotadas arcas del sistema previsional.

Por otro lado, como no existía límite de edad y solamente de servicios con aportes a cualquier caja, el país brinda el triste espectáculo de octogenarios recibiendo magrísimas jubilaciones mientras jóvenes, radiantes y vitales ex funcionarios cobran beneficios que los superan muchas veces en un 1000%.

Cuando en 1969 se uniformó el régimen jubilatorio para todo el personal en relación de dependencia con el dictado de la Ley 18.037, se creyó que la unificación dispuesta eliminaría el “caos legislativo”, asegurando a todos los

---

<sup>87</sup> El cinismo legislativo en esta materia es sorprendente. El 30/09/75 fue sancionada la Ley 21.120 que delimitó con claridad el significado de la expresión “cargos públicos electivos” utilizada en la Ley 20.572 que establece el régimen previsional privilegiado para Diputados, Senadores, Secretarios y Prosecretarios de ambas cámaras. En la misma fecha, al sancionarse la Ley de Presupuesto, cuyo número es inmediatamente correlativo de aquella (Ley 21.121) se introdujo un críptico artículo que desnaturalizó completamente el alcance de la prolija aclaración de la ley precedente.

<sup>88</sup> Guaresti, Juan José. Irritantes privilegios en el sistema previsional. La Nación 1983 29 de septiembre.

trabajadores argentinos por igual la posibilidad de “mantener un nivel de vida acorde con el que disfrutaba durante los últimos años de la relación laboral”<sup>89</sup>.

La crisis del sistema jubilatorio argentino, sin embargo, llevó a que todos los sectores “beneficiarios” del régimen general intentasen mejorar su situación particular con el dictado de nuevas excepciones fundadas en la legítima aspiración de obtener seguridad económica en los últimos años de la vida.

El primer sector que consiguió obtener un sistema diferente de jubilaciones fue el de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la Nación<sup>90</sup>. Con 62 años y 30 de servicios (de los cuales 15 debían corresponder a la justicia) pudieron acceder al 85% móvil respecto al cargo que ejercían al momento de jubilarse. La movilidad no se aplicaba sobre el nivel general de sueldos sino sobre las variaciones del cargo mencionado. Más tarde, con la Ley 22.940, se redujo la edad a 60 años, y se creó la novedosa figura del “anticipo mensual” a quienes les faltaran años para jubilarse.

Años más tarde, los integrantes de los otros poderes del Estado reclamaron y obtuvieron un tratamiento semejante a los jueces. Pero con la particularidad de no exigirse más que 25 años de servicios y un solo día como legisladores o ministros.

La presión del personal legislativo surtió efecto, con lo que los legisladores dieron el mismo régimen a los empleados del Congreso de la Nación; eso sí, se les exigía 30 años de servicios y un mínimo de dos en el Poder Legislativo<sup>91</sup>. Esa misma ley califica el trabajo en la imprenta del Congreso como “insalubre”, circunstancia que permite la jubilación a los 50 años<sup>92</sup>. Es un régimen que, aunque suene increíble, engloba hasta a los periodistas acreditados ante el Congreso de la Nación

En 1983, el cuerpo diplomático logró también escaparse de los rigores del régimen general<sup>93</sup>. Al cumplir 65 años de edad, con 30 de servicios (15 de ellos en el servicio exterior) estos funcionarios tenían acceso a una jubilación que

---

<sup>89</sup> Del texto del proyecto de elevación del proyecto que terminaría siendo la Ley 18.037, Parte “III.- Principios Generales del Nuevo Régimen”, firmado por Conrado E. Bauer y Alfredo M. Cousido.

<sup>90</sup> Leyes 18.464 y 19.841.

<sup>91</sup> Ley 21.124.

<sup>92</sup> Lo cual es una increíble mezcla de un régimen especial con uno diferencial.

<sup>93</sup> Ley 22.731.

equivale al 85% de la retribución de la mayor jerarquía que hayan desempeñado en los últimos 4 años, con movilidad y sin topes máximos.

En ese año, la Ley 18.037 quedó casi vaciada de contenido respecto al sector público.

Palabras más, palabras menos, todas las leyes estableciendo sistemas especiales hacen referencia a la importancia de la tarea desempeñada por los beneficiarios y a la justicia que implica reconocerles un nivel de seguridad económica acorde con su contribución a la sociedad<sup>94</sup>.

Son sabios conceptos, que naturalmente deberían ser aplicables a todos los jubilados del país, y que fueron el sustento para establecer un régimen especial para los investigadores y científicos que cumplen funciones en el CONICET, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial y los organismos de investigación y desarrollo de las Fuerzas Armadas. Con algunas diferencias de detalle, este sistema les permite acceder al 85% móvil, sin topes máximos, al igual que los miembros de los tres poderes del Estado y los diplomáticos<sup>95</sup>.

Al tiempo, toda la administración pública reclamaba una equiparación con aquellos. Con la sola exclusión de los docentes<sup>96</sup> y los empleados judiciales, todo el personal civil de la administración y de las FFAA y el personal religioso del clero castrense obtuvo el 82% móvil jubilándose a los 65 años (60 las mujeres), con el cálculo del haber sobre la remuneración del último cargo, ajuste automático y sin topes máximos<sup>97</sup>.

A nivel municipal, las autoridades dictaron en 1974 las Ordenanzas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires 29.604 y 29.605, sancionando un régimen especial para los bailarines y cantantes líricos del Teatro Colón, reduciendo a 20 y 25 años, respectivamente, los años de servicio.

---

<sup>94</sup> Lo cual nos lleva obligatoriamente a pensar en el absurdo de que, por ejemplo, un periodista acreditado en el Congreso de la Nación hace una mayor contribución a la sociedad que otro acreditado ante Presidencia de la Nación, la Corte Suprema de Justicia o la Asociación del Fútbol Argentino.

<sup>95</sup> Ley 22.929.

<sup>96</sup> La Ley 18.037 establece para el personal docente un régimen especial, con edad jubilatoria fijada en los 55 años para los varones y 52 para las mujeres y 30 años de servicio, que pueden reducirse a 25 si 10 de ellos han transcurrido al frente directo de alumnos.

<sup>97</sup> Ley 22.955.

Desde hace mucho tiempo, los agentes policiales cuentan con un régimen especial de jubilación que atiende a las especiales características de su trabajo, que implica la lucha contra el delito y el riesgo de sus vidas. Pero muchos privilegios tienden a extenderse; muchas veces los funcionarios perciben con mayor claridad los intereses propios que el difuso interés de la comunidad en su conjunto.

En primer lugar, a alguien no le pareció razonable que los propios empleados de la Caja, a quienes les cabe la responsabilidad de jubilar a los policías, tuviesen que sujetarse al régimen ordinario. Fue así que también ellos (que en lugar de bienes y personas custodian expedientes), accedieron a iguales beneficios que los agentes de seguridad mediante una comprensiva ley del año 1960<sup>98</sup>.

Como resultado de un similar silogismo burocrático, la circunstancia de depender la Policía Federal del Ministerio de Interior, llevó a que en 1962 se permitiese a los funcionarios de esa repartición jubilarse por la Caja Policial, o sea, a retirarse con sólo 25 años de servicios<sup>99</sup>.

Señala Guaresti el caso hipotético de alguien que habiendo ingresado como empleado del Ministerio del Interior a los 18 años, a los 43 tendría cumplidos los requisitos para irse a descansar por el resto de su existencia.

Claro está, este privilegio seguramente pareció injustificado e irritante a los empleados de la Presidencia de la Nación, que a la sazón convive con el Ministerio del Interior, bajo el mismo techo de la Casa Rosada (Balcarce 50). Para evitar roces y conflictos entre ellos fue dictada una Ley de facto disponiendo que el personal de la Presidencia también pudiera jubilarse por la Caja Policial<sup>100</sup>, albergue finalmente de tantos beneficiarios que los servidores del orden han quedado en minoría.

Quizá justifica esta inclusión el tener que “acordarse del nombre y situación de infinidad de ministros, subsecretarios, funcionarios de toda índole que hoy están y mañana no están; y de su cambiante estrella que los puede llevar desde la cúspide del poder a los sinsabores del llano, así como los daños a la salud que ocasionan los hectolitros de café que se consumen en la Rosada. Además, estar sentado en una silla en ambientes calefaccionados en invierno y

---

<sup>98</sup> Ley 15.472

<sup>99</sup> Decreto Ley 12.600/62 y Ley “reservada” 19.803 de 1972

<sup>100</sup> Leyes 19.396 y 19.560

refrigerados en verano impide al cuerpo desarrollar las defensas que tiene, en cambio, un agricultor que trabaja al aire libre de sol a sol y que se jubila, por cierto, 20 años más tarde”<sup>101</sup>.

Tiempo después del personal de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) logró convencer a las autoridades de turno que nada hay más parecido a la tarea policial que la tarea de inteligencia. De allí a la inclusión en la atestada Caja Policial, no hubo más que un paso<sup>102</sup>.

Como no había justificación para distinguir entre el servicio de informaciones del Estado y el mismo servicio de las Fuerzas Armadas, también el personal civil asignado a las tareas en el área militar obtuvo ese beneficio<sup>103</sup>. Un comprensible pudor republicano ha motivado que estas leyes tengan el carácter de “secretas”, siendo por tanto inaccesibles al ciudadano común. Sin duda, es una forma bastante más franca de ocultar privilegios que la inclusión de artículos incomprensibles en las leyes de presupuesto.

## **5.- LOS REGIMENES ESPECIALES**

Como ya lo señalé anteriormente, no obstante la entrada en vigencia, a partir de 1968, de las Leyes 18.037 y 18.038, existían regímenes especiales que establecían una movilidad distinta de las reguladas por las leyes citadas. Así, mientras estas últimas fijaban el cálculo del haber considerando un promedio de las remuneraciones percibidas en actividad, más los requisitos de edad y tiempo de servicios, en los regímenes especiales se tenía en cuenta a los fines de establecer el haber un porcentaje móvil (82% u 85% según el caso) en relación con la remuneración de actividad.

---

<sup>101</sup> Guaresti, Juan José. Irritantes privilegios en el sistema previsional. La Nación 1983 29 de septiembre.

<sup>102</sup> Decreto Ley 6.004/63.

<sup>103</sup> Ley 8.915/63; difícilmente puedan consultarse las leyes secretas relativas al Servicio de Información Naval (Ley 21.705), al del Ejército (Ley 19.373) y la Aeronáutica (Decreto 4.369/73).



Estas normativas no se mantuvieron incólumes en el tiempo, pues de acuerdo a los diferentes vaivenes políticos y económicos, se modificaban. Es decir, las mismas contingencias que a veces eran incluidas en las normas especiales, otras veces se hallaban incorporadas al régimen general, con algunas salvedades como por ejemplo, el caso de los docentes dentro de la Ley 18.037 (artículo 28).

A partir del año 1982, se abrió una nueva etapa y se sancionaron o volvieron a tener vigencia normas que contemplaban estas situaciones (por ejemplo la Ley 22.955, entre otras). Pero su vida fue efímera, pues en su gran mayoría fueron derogadas en 1991, fecha en que se sancionó la Ley 23.966. Esta ley "ómnibus", en su artículo 111, dejó sin efecto un sinnúmero de normas que contemplaban regímenes especiales y diferenciales de jubilaciones: la citada Ley 22.955 para los empleados del Estado, la 22.731 para funcionarios del Servicio Exterior de la Nación, otra que comprendían al personal militar y de seguridad, a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; es decir, toda ley o disposición que modificara el sistema general. A su vez, en dicho artículo se instituyeron mecanismos por medios de los cuales se proponía la modificación de estos regímenes a través de una Comisión Bicameral que tendría por objeto proponer un régimen general de jubilaciones y pensiones, y revisar la situación de los sistemas especiales y diferenciales.

En consecuencia, a partir de la citada derogación, se desencadenan dos situaciones, a saber: las personas que se habían jubilado con algunas de estas leyes y las que pretendían su incorporación a esos sistemas. En el primer caso, los beneficiarios no debían temer, porque sus haberes se hallaban garantizados ya que continuaba la movilidad de la prestación en relación con el salario en actividad. En efecto, la segunda parte del artículo 160 de la Ley 24.241 establecía que se iban a respetar los derechos adquiridos, circunstancia que se vio corroborada en el Decreto 2.433/93 reglamentario de dicho artículo, que reconoció esos derechos y de manera expresa determinó la vigencia de las leyes 21.121, 21.124, 22.731, 22.929, 22.940, 22.955, 23.682, 23.895, 24.016, 24.018 y 24.019 y de cualquier otra ley anterior que contemplara una fórmula de movilidad distinta a la de la Ley 18.037. Este criterio fue ratificado por la

Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Chocobar”<sup>104</sup> cuando estableció que la Ley 24.241 vino a suplir el régimen general y las leyes complementarias, pero que en modo alguno las normas citadas eran complementarias de las Leyes 18.037 y 18.038<sup>105</sup>.

Ahora bien, los peticionarios que requerían adquirir el beneficio previsional con posterioridad a la sanción de la Ley 23.966, no podrían obtenerlo bajo un régimen especial, salvo que el mismo hubiera entrado nuevamente en vigencia en virtud de las Leyes 24.016, 24.017, 24.018 y 24.019.

En ese sentido, la Ley 24.018 reinstaló el régimen para algunos funcionarios de los tres poderes del Estado, la Ley 24.019 estableció la vigencia de las Leyes 22.929, 23.026, 23.794 y la Ley 24.016 lo hizo respecto del sistema especial para los docentes.

Al sancionar el legislador la Ley 24.241, se evidencia su intención de sistematizar un único régimen general previsional, buscando dejar poco margen para regímenes especiales que resulten propios de una actividad determinada o emergentes de una particular situación de trabajo. Ello resulta evidenciado por las pocas exclusiones a la incorporación obligatoria del SIJP que admite en su texto la Ley 24.241 (por ejemplo, el personal militar, policial y de seguridad).

El dictado del Decreto 78/94 declaró derogados diversos regímenes especiales que fueron considerados “privilegiados”, por la inequidad resultante de sus disposiciones:

- a) Ley 22.731 del personal del servicio exterior de la Nación.
- b) Leyes 22.929, 23.026 y 23.626, correspondientes al personal que realizara actividades técnico científicas de investigación o desarrollo y de dirección de ellas, con dedicación exclusiva o completa, en distintos organismos de investigación tecnológicos, y al personal docente de las universidades nacionales, con dedicación exclusiva, plena o de tiempo completo, que realice actividades similares.

---

<sup>104</sup> Fallo “Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/ reajustes por movilidad”. Corte Suprema de Justicia de la Nación ; 1996 27 de diciembre (ver apartado 7, del Capítulo V de este mismo trabajo).

<sup>105</sup> Hay que recordar que los regímenes especiales ajustan los haberes de sus jubilados conforme la retribución que se percibe en actividad, en cambio el resto de los jubilados están sujetos a un índice (Índice Nivel General de las Remuneraciones).

c) Ley 24.016 del personal docente de nivel inicial, primario, medio, técnico y superior no universitario.

d) Ley 24.018, que regía para Presidente y Vicepresidente de la Nación, Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, vocales del Tribunal Fiscal y de Cuentas de la Nación. legisladores nacionales, Ministros, Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo Nacional, asesores presidenciales, Secretarios y Prosecretarios de las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, Procurador General del Tesoro, Intendente, Concejales, Secretarios y Subsecretarios del Concejo Deliberante y los Secretarios y Subsecretarios del departamento Ejecutivo de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Se ha criticado con razón, desde la óptica de la técnica legislativa, la metodología seguida por la Ley 24.241, ya que mientras por su artículo 168 se deroga expresamente el régimen anterior de las Leyes 18.037 y 18.038 (incluidas sus normas complementarias y modificatorias), por su artículo 156 se las considera de aplicación supletoria, lo que introduce una innecesaria discusión<sup>106</sup>.

Pero más allá de ello, la utilización de un decreto reglamentario para considerar derogados determinados regímenes, pero solamente algunos, dejando subsistentes otros, no pareciera ser la resultante de una depurada concepción jurídica<sup>107</sup>.

De todo este esquema se infiere que la sanción reconoce principalmente una razón política (más bien, de imagen política) teniendo en cuenta que algunos de esos regímenes especiales involucraban a los más altos funcionarios del gobierno nacional y otorgaban definidos privilegios en materia previsional. La mención del presidente y del vicepresidente no hace sino confirmarlo, por cuanto al no tener sus asignaciones mensuales vitalicias una naturaleza

---

<sup>106</sup> Jaime, Raúl C. y Brito Peret, José I. Régimen previsional. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Ley 24.241. Buenos Aires : Astrea ; 1996.

<sup>107</sup> Como anécdota, vale la pena comentar que el firmante del Decreto 78/94 fue el ex Presidente de la Nación Dr. Carlos Saúl Menem. En dicho decreto, deroga la Ley 24.018 que (entre otras cosas) dispone una asignación vitalicia para quien hubiera ocupado el cargo de Presidente de la Nación. No se entiende entonces porqué el Dr. Menem solicitó durante el transcurso del año 2004 que se le haga efectivo el pago de dicha asignación...

contributiva, no corresponden, estrictamente, al régimen previsional regulado por la Ley 24.241, por ser este de carácter contributivo.

Ahora bien, planteado el problema lo que correspondía dilucidar era si dicha norma era constitucional, pues a través de un Decreto reglamentario se modifica el artículo 168 de la Ley 24.241. Sobre parte de esta problemática ya se había expedido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su precedente “Chocobar” en el que expresó que dichas leyes especiales no eran complementarias de las Leyes 18.037 y 18.038, es más, el Decreto 2.433/93 las había incluido como leyes especiales, para diferenciar la movilidad de la prevista en la Ley 24.241. Finalmente, al Alto Tribunal, dio por finalizado el problema interpretativo al fallar en el caso “Craviotto”<sup>108</sup>, al considerar que el Decreto 78/94 era inconstitucional porque el Poder Ejecutivo se había excedido en las facultades reglamentarias establecidas en el artículo 99 inciso 2 de la Constitución Nacional.

Sin perjuicio de lo expuesto, el organismo previsional continuó durante años aplicando el Decreto 78/94, circunstancia que obligaba al petionario que quería acceder a estos beneficios a presentarse previamente ante la Justicia a fin de dirimir con carácter previo la vigencia de la norma y su inclusión en ella. Especial consideración ha merecido<sup>109</sup>, dentro de los empleados estatales, el caso de los guardaparques, por contar con un régimen normativo especial establecido por la Ley 23.794, cuya vigencia se mantendría, dada su situación de régimen ajeno al SIJP, en virtud de ser administrado por la Administración Nacional de Parques Nacionales y haberse preceptuado que la insuficiencia de los recursos recaudados para el pago de las prestaciones llevaría a cubrir las diferencias con fondos provenientes de rentas generales.

---

<sup>108</sup> Fallo “Craviotto, Gerardo Adolfo y otros c/ Estado Nacional - Poder Ejecutivo Nacional - Ministerio de Justicia de la Nación s/ Empleo Público”. Corte Suprema de Justicia de la Nación ; 1999 19 de mayo.

<sup>109</sup> Jaime, Raúl C. y Brito Peret, José I. Régimen previsional. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Ley 24.241. Buenos Aires : Astrea ; 1996.

## **6.- EL ULTIMO INTENTO DE MODIFICACION**

El 23 de octubre de 2002, tras una feroz crisis política, y ante el incesante clamor popular (convertido en presión gracias a la tarea de los medios masivos de comunicación), el Congreso sancionó la Ley 25.668, que derogó las Leyes 21.540, 22.731 y 24.018, cuerpos normativos que contienen disposiciones de muy diversa naturaleza (al punto que el primero de ellos no es precisamente una ley jubilatoria y el tercero incluye normas de carácter previsional y otras relacionadas con prestaciones no contributivas).

La derogación se ciñó a los siguientes regímenes:

- a) La Ley “de facto” 21.540, que instituyó una asignación mensual vitalicia, de naturaleza no contributiva, para altos dignatarios de la Iglesia Católica que cesen en sus cargos por razones de edad (75 años) o de incapacidad.
- b) Otra Ley “de facto”, la 22.731, que estableció un régimen jubilatorio especial para los funcionarios del Servicio Exterior de la Nación, tanto “de carrera” como aquellos por lo común conocidos como “políticos”.
- c) Por último, la Ley 24.018, que conformó un verdadero estatuto de Seguridad Social para los integrantes de los tres poderes del Estado, a saber: asignación mensual vitalicia no contributiva para el Presidente y Vicepresidente de la Nación y los Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; nuevo régimen jubilatorio especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación, de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y del Tribunal Fiscal de la Nación, Ministros, Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo Nacional, Senadores, Diputados, Secretarios de Bloque y Prosecretarios del Poder Legislativo; funcionarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Procurador General del Tesoro y los Vocales del Tribunal de Cuentas de la Nación; haber de retiro (algo así como una “prestación por desempleo”) para los Legisladores Nacionales que al terminar sus mandatos no reúnan los requisitos necesarios a los fines de la obtención del beneficio jubilatorio.

Pero el Poder Ejecutivo dictó el 18/11/02 el Decreto 2.322/02 que observó el artículo 1 del proyecto de la ley en cuanto se proponía derogar las leyes 21.540 y 22.731 y los artículos 1 a 17 y 26 a 36 de la Ley 24.018. Por lo cual, sólo quedaron derogados los artículos 18 a 25 de la Ley 24.018 que disponían:

- Inclusión de los Vocales del Tribunal Fiscal de la Nación en el régimen especial del Poder Judicial de la Nación (artículo 18).
- El régimen especial para los legisladores nacionales y los Ministros y otros funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional y de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (artículos 19, 20, 22 y 24).
- El singular “seguro de desempleo” que el Congreso Nacional otorgó a los legisladores con mandato finalizado y derechos jubiladotes en expectativa (artículos 21, 23 y 24).
- Inclusión del Procurador General del Tesoro y los Vocales del Tribunal de Cuentas de la Nación en el régimen especial de los Ministros del Poder Ejecutivo Nacional (artículo 25).

También los vetos alcanzaron al artículo que imponía un tope de \$3.100 por mes por un año (prorrogable mientras dure la emergencia económica) a las jubilaciones especiales ya otorgadas y a la incompatibilidad entre cobrar una jubilación con cualquier trabajo remunerado (sea estatal o privado) de más de \$1.000.

## **7.- LOS REGIMENES DIFERENCIALES**

Ya he comentado que el propósito perseguido por la Ley 24.241, en este punto de los regímenes diferenciales, ha sido el de limitarlos o restringirlos al máximo, de manera de unificar el régimen previsional lo más posible. Ello resulta evidente de la forma en que los somete a una compleja y profunda revisión, tal como se desprende de su artículo 157.

Esa intención del legislador se contrapuso al criterio abierto con que trataba la cuestión el régimen que lo precediera.

Efectivamente, el artículo 62 de la Ley 18.037 facultaba al Poder Ejecutivo a establecer límites de edad y de servicios que resultaren diferenciales, para la obtención de la jubilación ordinaria, en los supuestos de tareas determinantes de vejez o agotamiento prematuros. El único límite que le fijaba a la decisión que respecto de dichas tareas pudiera tomar el ejecutivo radicaba en la

reducción de los términos, los que no podían superar los cinco años de diferencia en menos a los del régimen común.

Ahora bien, con posterioridad, al dictarse el artículo 157 de la Ley 24.241 se facultó al Poder Ejecutivo Nacional para que en el término de un año a partir de la publicación de dicha norma, proponga un listado de actividades que impliquen riesgo para el trabajador o agotamiento prematuro de su capacidad laboral. Mientras tanto, hasta que se efectúe ese listado y el Congreso haya dictado la ley respectiva, se dispone que continuarían vigentes las disposiciones de la Ley 24.175 y prorrogados los plazos allí previstos, como así también las normas contenidas en el Decreto 1.021/74. Se establece también que dichos trabajadores tendrán derecho a percibir el beneficio ordinario cualquiera sea el régimen por el cual hayan optado, acreditando una edad y un número de años de aportes inferiores en ambos regímenes en no más de diez años a los requeridos para acceder a la jubilación ordinaria por el régimen general. Por último, el artículo determina que las actividades comprendidas en regímenes especiales, deberán encontrarse debidamente justificadas, basándose en estudios técnicos cuando ellos se consideren necesarios. En definitiva, se vuelve a encomendar al Poder Ejecutivo una tarea que ya estaba prevista en la Ley 24.017 pero no se había terminado al sancionarse la Ley 24.241.

Como hasta el momento el Ejecutivo no ha llevado a cabo la facultad otorgada en la primera parte de dicho artículo 157, se considera que continúan vigentes las disposiciones de la Ley 24.175 y del Decreto 1.021/74. Dicho artículo 157 deja entonces a los regímenes diferenciales “vigentes en una suerte de estado de latencia, posición que seguramente habrá resultado consecuencia de la larga serie de marchas y contramarchas, de procedimientos establecidos y no cumplidos y de plazos prorrogados”<sup>110</sup>.

No obstante, el artículo en análisis establece ciertos condicionamientos para la aplicación de estos regímenes, los que, en definitiva (a pesar de no expresarlo en ese sentido en forma clara), son pautas atener en cuenta para las futuras normas a dictar. No pasan entonces de ser una suerte de recordatorio para los legisladores que intervengan en su sanción, que podrá ser seguido o desestimado, según sea su intención.

---

<sup>110</sup> Mongiardino Carlos. Manual de la Seguridad Social. Buenos Aires : Editorial Argentina ; 2002.

Esos condicionamientos, vale destacar, no resultan totalmente originales. Por un lado, se consigna en el artículo 157 de la Ley 24.241 que los trabajadores comprendidos por los regímenes diferenciales tienen derecho a percibir el beneficio ordinario, cualquiera fuera el régimen por el que haya optado (esto es, reparto o capitalización), acreditando una edad y un número de años de aportes, inferiores en ambos casos en no más de diez años a los requeridos para acceder a ese beneficio por el régimen general. En realidad, se trata, en parte, de una adecuación de lo que ya se había legislado en el régimen anterior, en el que la diferencia tope se había fijado en cinco años, pero existía una menor cantidad de años requeridos para acceder a la jubilación ordinaria. Finalmente, el artículo 157 dispone, a modo de orientación general, que “la determinación de las actividades comprendidas en regímenes especiales deberá encontrarse debidamente justificada, basándose en estudios técnicos cuando ello se considere necesario”. Parece más una invitación a actuar seria y racionalmente que una norma a cumplir. Primero, porque contiene un condicionante que neutraliza el control de cumplimiento, al referir la base de los estudios técnicos en los que se fundarán los regímenes de este tipo cuando ello se considere necesario, sin decir qué organismo determina esa necesidad (si el Ejecutivo, que tiene que proponer el listado de actividades o el Congreso, que tiene que sancionar la ley) y bajo qué presupuestos. Segundo, porque esos estudios están ya sugeridos en la facultad conferida al Poder Ejecutivo, sin contar que también habían sido dispuestos por la Ley 24.017, cuyos plazos luego ampliaría la Ley 24.175, y posteriormente, una vez más, el propio artículo 157 de la Ley 24.241.

En fin, el contenido de este artículo en análisis constituye un verdadero ejemplo de desprolijidad legislativa, tanto en sustancia como en técnica.

En cuanto a la insalubridad del trabajo, las sucesivas leyes laborales fueron determinando la tareas insalubres, principalmente la Ley 11.544, que en su artículo 6 estableció una serie de lugares considerados como tales. La insalubridad puede resultar de:

- a) Una disposición expresa de la ley que requiere ser complementada por una declaración administrativa.
- b) Una disposición expresa de la ley que contemple la tarea como insalubre con sujeción a determinadas condiciones que deben ser objeto de constatación administrativa.



c) Una situación de insalubridad del ambiente o la tarea no contemplada expresamente en la ley, pero determinable por la autoridad administrativa y sujeta a la declaración respectiva.

En el primer caso se ubican las tareas insalubres por las sustancias que se manipulan o fabrican y las tareas así calificadas por el ambiente en que se realizan. En la segunda categoría quedan comprendidas determinadas tareas que pueden o no ser insalubres según se den o no las condiciones para su desarrollo normal (ventilación, dispositivos especiales, por ejemplo) y por último existen tareas o lugares insalubres no mencionados en norma legal o reglamentaria alguna, que deben merecer dicha calificación por la autoridad administrativa.

En cuanto a la prueba de estos servicios, para el caso que no estuvieran denunciados correctamente ante el órgano previsional, el artículo 71 de la Ley 18.037 establece que no puede probarse por simple declaración jurada como tampoco por la sola prueba testimonial, por lo que debe efectuarse a través de los recibos de sueldos en los que figure el código especial o bien la declaración de insalubridad decretada por la autoridad de aplicación con más la prueba testimonial, resultan suficientes ante la falta de elementos por parte del órgano previsional.

Por último, es de destacar como un dato importante, que la Ley 25.322 estableció que todos los ex trabajadores de las ex empresas públicas del Estado Nacional, sus reparticiones y organismos centralizados, descentralizados o autárquicos, podrán a los efectos de acreditar sus años de servicios en los regímenes diferenciales encuadrados en la Ley 24.175 cuando no existiere comprobación fehaciente por parte de las autoridades encargadas de certificar servicios y remuneraciones (inciso "a") presentar sus recibos de haberes donde consten los códigos correspondientes a las tareas realizadas y/o los ítems correspondientes a pagos referidos a trabajos en tareas de campo, cualquiera sea la naturaleza de las mismas. También se estableció la posibilidad de una información sumaria del trabajador donde conste la realización de tareas insalubres o de campo, tiempo de duración y su efectivización en zona inhóspita, refrendada por dos testigos. Sin embargo, este inciso fue observado por Poder Ejecutivo dada su amplitud, ya que permitiría no solamente el reconocimiento de servicios para aquellos que hubieran cesado en sus tareas por medio de un retiro voluntario, sino también

la posibilidad de mejorar el haber para aquellos que se hubiera jubilado con anterioridad y que, dada esta nueva calificación, verían incrementada su remuneración por exceso de edad. En ese sentido, este inciso establece condiciones más amplias que las dispuestas en el propio artículo 71 de la Ley 18.037 que por otra parte, como ya señalara, no se encuentra derogado. Finalmente, la ley establece en su artículo 2, que los organismos certificantes tienen la obligatoriedad de reconocer como válidos los instrumentos detallados en el inciso "a" a los efectos de realizar la certificación de servicios y remuneraciones del trabajador que lo solicitare, en los términos previstos en dicha norma. A su vez, la Secretaría de Seguridad Social de la Nación, a través de la autoridad de aplicación ANSeS tiene la obligatoriedad de reconocer como válidas a los efectos del otorgamiento del beneficio jubilatorio, las certificaciones de servicios y remuneraciones otorgadas por los organismos certificantes en las condiciones previstas en el artículo 2 de la citada ley.

## **8.- ALGUNOS EJEMPLOS**

Como ya lo señalamos, los legisladores contemplaron la situación de algunos trabajadores que por el tipo de actividad que desarrollaban veían disminuida su capacidad física, el caso de oficios, o actividades ingratas, por lo que cabía regularles un régimen diferencia del resto de los que desarrollaban tareas dependientes. Los regímenes diferenciales prorrogados actualmente son la Ley 20.475 (minusválidos o discapacitados), la Ley 20.740 (transporte automotor de cargas), la Ley 20.888 (ciegos), el artículo 3 de la Ley 21.124 (personal de la imprenta del Congreso), el Decreto 4.257/68, el Decreto 6.730/68 (personal embarcado), el Decreto 2.338/69 (laminación, acería y fundición), el Decreto 2.465/71 (pescadores autónomos), el Decreto 3.176/71 (personal de la industria del vidrio), el Decreto 3.555/72 (personal de industrias de la carne), el Decreto 4.645/72 (personal femenino de empresas telefónicas), el Decreto 8.746/72 (personal de industrias del chacinado), el Decreto 629/73 (propietarios de taxis), el Decreto 710/73 (personal ferroviario Puerta Tastil-Socompa), el

Decreto 1.805/73 (personal de seguridad operativa industrial), el Decreto 1.851/73 (señaleros ferroviarios), el Decreto 1.967/73 (Policía de Establecimientos Navales), el Decreto 2.371/73 (operadores de telegrafía y radiotelegrafía), el Decreto 182/74 (personal de forja y fragua), el Decreto 937/74 (personal de empresas de servicios eléctricos), el Decreto 21.036/74 (personal ocupado en exploración y explotación petrolífera y gasífera), el Decreto 2.135/74 (personal de amarradotes en barcasas de carga y descarga en el sistema de empuje), el Decreto 2.137/74 modificado 2.140/77 (diverso personal ferroviario), el Decreto 538/75 (docentes de establecimientos de frontera y de enseñanza diferenciada), el Decreto 992/75 (personal de ferrocarriles), el Decreto 1.851/75 (hilado y dofeo del rayón), el Decreto 1.852/75 (personal de dragado y balizamiento de la Dirección Nacional de construcciones Portuarias y Vías Navegables), el Decreto 5.912/75 (estibadores y capataces portuarios), el Decreto 2.091/86 (determinado personal embarcado de la Administración General de Puertos), el Decreto 2.465/86 (personal de recolección de residuos domiciliarios), el Decreto 14/87 (personal del Ce.Na.Re.So.) y el Decreto 1.825/87 (personal de usinas eléctricas de YPF).

## **Capítulo VII**

# **LAS JUBILACIONES ESPECIALES**

## **1.- CONSIDERACIONES PREVIAS**

Como se recordará, los regímenes especiales son aquellos que regulan situaciones que para el legislador merecen ser objeto de un tratamiento particular, por la naturaleza de la actividad o por alguna particularidad atinente a los trabajadores involucrados.

En este capítulo, intentaré una sucinta explicación de algunos de los más reconocidos e importantes de ellos.

Al respecto, cabe aclarar que además de los que infra explicaré, existen otros regímenes especiales provinciales. Hasta la sanción de la Ley 24.241, era habitual que cada provincia estableciera regímenes especiales para los trabajadores de las reparticiones públicas y de los tres poderes provinciales. Específicamente, las provincias que no han traspasado sus sistemas previsionales al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones son trece: Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Chaco, Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires, La Pampa, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En el orden municipal, hay 28 con sistemas propios. Por otra parte existen dos bancos provinciales con sistemas para sus empleados y finalmente hay 72 cajas profesionales funcionando en todo el país<sup>111</sup>. Estos regímenes, continúan aún vigentes.

## **2.- REGIMEN DEL SERVICIO EXTERIOR**

El régimen especial de jubilaciones y pensiones para el personal del servicio exterior se encuentra normado por la Ley 22.731<sup>112</sup>.

Los requisitos que se precisan para el acceso al beneficio jubilatorio son 65 años de edad con 30 de servicios (15 de ellos en el servicio exterior). El haber equivale al 85% de la retribución de la mayor jerarquía que hayan

---

<sup>111</sup> Según datos de la Secretaría de Seguridad Social.

<sup>112</sup> Del 03/03/83, Boletín Oficial 08/02/83.

desempeñado en los últimos 4 años, con movilidad<sup>113</sup> y sin topes máximos. Esto es así tanto para los diplomáticos “de carrera” como para los cargos “políticos”<sup>114</sup>.

La Ley 22.731 fue una de las derogadas por el artículo 1 del Decreto 78/94<sup>115</sup>. Se sucedieron entonces diversas interpretaciones sobre la constitucionalidad de ese Decreto, toda vez que modificaba una ley. Finalmente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación falló por su inconstitucionalidad en el caso “Craviotto”, por considerar que el Poder Ejecutivo se había excedido en las facultades reglamentarias establecidas en el artículo 99 inciso 2 de la Constitución Nacional (era un Decreto reglamentario de una Ley, la 24.241).

Con el dictado de la Ley 25.668<sup>116</sup> pareció nuevamente que el régimen podía ser derogado. Pero el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 2.322/02<sup>117</sup> que observó el artículo 1 del proyecto de la ley. También el veto alcanzó al artículo que imponía un tope de \$3.100 a las jubilaciones especiales ya otorgadas y a la incompatibilidad entre cobrar una jubilación con cualquier trabajo remunerado (sea estatal o privado) de más de \$1.000.

Este Decreto no ensaya argumento alguno para fundamentar la observación del proyecto de Ley. Gracias a ello, la Ley 22.731 sigue vigente en la actualidad.

---

<sup>113</sup> Al aumentar los sueldos del personal en actividad, aumenta la base a tener en cuenta para el porcentaje del haber jubilatorio; es decir, aumentan las jubilaciones en la misma proporción.

<sup>114</sup> Esta Ley fue dictada por un gobierno “de facto” y en la exposición de motivos de su respectivo proyecto decía que “razones de buen gobierno y de tutela de los intereses de la Nación hacen conveniente considerar con un criterio particular el retiro de los funcionarios aludidos”.

<sup>115</sup> Del 09/01/94, Boletín Oficial 24/01/94.

<sup>116</sup> Del 23/10/02, Boletín Oficial 19/11/02.

<sup>117</sup> Del 18/11/02.

### **3.- REGIMEN DE INVESTIGADORES CIENTIFICOS Y TECNOLOGICOS**

El régimen previsional de investigaciones científicas se encuentra normado por la Ley 22.929<sup>118</sup>, en la cual se incluyen el personal de investigación o desarrollo (y de dirección de esas actividades) en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, en el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, en el Instituto Nacional de Ciencias y Técnicas Hídricas y en organismos de investigación científica y desarrollo tecnológico de las Fuerzas Armadas.

La intención al sancionar esta ley fue atraer hacia la investigación y desarrollo a profesionales destacados, mantener en el país a investigadores y alentar la repatriación de profesionales formados en el exterior. Además, se utilizaron otros dos argumentos, muy habituales para justificar la concesión de este tipo de beneficios: compensar las restricciones derivadas de ajustarse a un régimen de dedicación laboral exclusiva y permitir la dedicación exclusiva a temas de interés nacional que pueden limitar o imposibilitar la futura inserción del investigador en el área laboral privada. Este régimen de dedicación exclusiva les prohíbe expresamente el ejercicio de otras actividades, exceptuando la docencia.

Para acceder al beneficio jubilatorio (82% del haber) la ley fijó como requisitos 65 años para los hombres y 60 para las mujeres, un mínimo de 30 años de aportes con por lo menos quince años de dedicación a la investigación o desarrollo, debiendo cumplir los últimos cinco años de trabajo en el país y con una permanencia mínima en el último cargo de dos años. Esto implica que se exigía por ley que por lo menos la mitad de la vida laboral del agente sea dedicada a la investigación o desarrollo.

La Ley 22.929 fue otra de las derogadas por el artículo 1 del Decreto 78/94 (como ya quedó explicitado en el punto anterior, dicho decreto finalmente fue considerado inconstitucional, por lo cual la ley mantuvo su vigencia).

Actualmente se encuentra vigente, y es una de las pocas leyes que, cuando se intenta una nueva derogación de los regímenes especiales, suscita algún apoyo en la opinión pública.

---

<sup>118</sup> Del 27/09/83, Boletín Oficial 28/09/83.

## **4.- REGIMEN DOCENTE**

La Ley 18.037 en su artículo 28 establecía un régimen diferencial para los docentes, en el que se permitía el acceso a la jubilación a los 55 años los hombres y 52 las mujeres, acreditando 25 años de servicios (de los cuales 20, continuos o discontinuos, debían ser como docente de instrucción primaria al frente directo de grado o como maestro o profesor primario o secundario de educación física o de danzas en los establecimientos públicos o privados).

Con la sanción de la Ley 24.016<sup>119</sup>, se estableció un régimen especial y se modifican los requisitos. A partir de allí, se exigen 60 años de edad para los hombres y 57 para las mujeres, con 25 años de servicios (de los cuales 10, como mínimo, continuos o discontinuos, deben ser al frente de alumnos). Los servicios en escuelas de ubicación muy desfavorable o de educación especial se computan a razón de 4 años por cada 3 de servicios efectivos. Y un requisito extra: el porcentaje de aportes para jubilación es el vigente con carácter general incrementado en dos puntos porcentuales.

El haber mensual de las jubilaciones ordinarias es equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual del cargo u horas que tuviera asignado al momento del cese o bien a la remuneración actualizada del cargo de la mayor la jerarquía que hubiera desempeñado por su carrera docente por un lapso no inferior a dos años, ya sea como titular, interino o suplente. En todos los casos el haber jubilatorio se reajusta de inmediato en la medida que se modifiquen los sueldos del personal en actividad.

También está incluida en el grupo de leyes que el Decreto 78/94 intentó derogar.

En la actualidad sigue vigente, pero los magros salarios del sector docente hacen que aún con el porcentaje especial al que tienen derecho en su jubilación (82%, como ya quedó dicho), sus haberes jubilatorios siguen siendo muy bajos.

---

<sup>119</sup> Del 13/11/91, Boletín Oficial 17/12/91.



Por último, cabe efectuar una aclaración. Muchos especialistas coinciden que el régimen docente no sería un régimen “especial” sino uno “diferencial”, habida cuenta de la “insalubridad” de la tarea<sup>120</sup>.

## **5.- REGIMENES DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD**

En el orden nacional existen siete subsistemas para las Fuerzas Armadas, Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Nacional, Servicio Penitenciario y Secretaría de Inteligencia del Estado.

Esto ocurre desde hace ya mucho tiempo, atendiendo a las especiales características de su trabajo, que implica la lucha contra el delito y el riesgo de sus vidas. No llega a comprenderse el porqué estos regímenes son “especiales” y no “diferenciales”. Por ejemplo, el personal policial que presta servicios en la vía pública, poniendo en riesgo su propia vida a diario, debería ser recompensado con un régimen diferencial.

Como ya quedó dicho con anterioridad, los regímenes “diferenciales” son aquellos cuyas tareas se consideran insalubres o prestadas en condiciones desfavorables. Así como es desfavorable el obrero de la construcción que trabaja en un andamio, en condiciones de peligro latente; así como es desfavorable el trabajador de un subterráneo; así como es desfavorable quien maneja un ómnibus; también sería lógico pensar en “desfavorable” la tarea de los policías.

Hace poco tiempo, la provincia de Buenos Aires dispuso que los agentes del Servicio Penitenciario provinciales puedan jubilarse con el 100% de sus haberes acreditando 60 años de edad y 30 años de servicio. Por su parte, la Caja de Policía de la Provincia de Buenos Aires, exige 20 años de servicios

---

<sup>120</sup> Esto es algo sostenido por muchos especialistas, pero por alguna razón no del todo clara nadie lo explicita abiertamente. De todas maneras, cada vez que se discute la eliminación de los regímenes especiales, una gran cantidad de legisladores solicita que el de los docentes sea preservado.

para poder retirarse cobrando el 100% del haber<sup>121</sup>. Es este un ejemplo que desvirtúa el régimen jubilatorio policial, ya que parecen condiciones excesivamente beneficiosas para ser un régimen diferencial, lo que lo torna “especial” (amén que para muchas personas, lo lleva al terreno del “privilegio”).

## **6.- ALGUNOS REGIMENES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL**

En este apartado podemos nombrar una diversidad de leyes que instrumentaron regímenes especiales para muy diversos grupos de personas.

Así tenemos, por ejemplo, la Ley 23.895<sup>122</sup> que incorporó al régimen de la Ley 22.955 al personal civil de las fuerzas armadas. Actualmente no está vigente ya que fue derogada por el artículo 11 de la Ley 23.966<sup>123</sup>.

También tenemos las Leyes 22.955<sup>124</sup> (que crea un régimen jubilatorio para el personal comprendido en el Escalafón para el Personal Civil de la Administración Pública Nacional y el que preste servicios en el Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto y Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas), 23.682 y 23.026 (válidas para las personas que prestaban servicios en, entre otros, la Administración Nacional de Aduanas, la Comisión Nacional de Energía Atómica, el Consejo Federal de Inversiones, la Dirección General de Fabricaciones Militares, la ex Dirección General Impositiva -hoy Administración Federal de Ingresos Públicos-, la Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, la Dirección Nacional de Vialidad, el Instituto Nacional de Investigaciones y Desarrollo Pesquero, el Instituto Nacional de Prevención, Sísmica, la Junta Nacional de Carnes, la Junta Nacional de Granos, el Mercado Nacional de Hacienda, la Sindicatura

---

<sup>121</sup> Aunque un proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo Provincial aspira a elevarlo a 35 años.

<sup>122</sup> Del 29/09/90, Boletín Oficial 01/11/90.

<sup>123</sup> Del 01/08/91, Boletín Oficial 20/08/91.

<sup>124</sup> Del 03/10/83, Boletín Oficial 24/10/83.

General de Empresas Públicas, la Orquesta Sinfónica Nacional, la Orquesta Nacional de Música Argentina “Juan de Dios Filiberto”, el Coro Polifónico Nacional, el Coro Polifónico de Ciegos y la Banda Sinfónica de Ciegos).

## **7.- REGIMEN DE LOS GUARDAPARQUES**

Los Guardaparques están contemplados en la Ley 23.794<sup>125</sup>. Es un particular régimen, administrado por la Administración Nacional de Parques Nacionales. En la propia ley se refiere que en caso de no ser suficientes los recursos recaudados para hacer efectivo el pago de las prestaciones, las diferencias se cubrirán con fondos provenientes de rentas generales.

## **8.- REGIMEN ESPECIAL PARA LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO**

Desde la sanción del artículo 15 de la Ley 21.121<sup>126</sup> que incorporó a los Ministros, Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo y miembros del Tribunal de Cuentas de la Nación al régimen establecido por la Ley 20.572 para los “cargos públicos electivos”, fue evidente el carácter de “privilegiado” de muchos de los regímenes para quienes detentan “cargos públicos” o “cargos políticos”. Esta ley permitía a los anteriormente mencionados jubilarse con 25 años de servicios y un solo día de ocupar cualquiera de esos cargos sin límite de edad. Estas jubilaciones implicaban la percepción del total de la retribución correspondiente al cargo y eran completamente móviles.

---

<sup>125</sup> Del 04/07/90, Boletín Oficial 03/08/90.

<sup>126</sup> Ley de Presupuesto del año 1975.

Finalmente, el dictado de la Ley 24.018<sup>127</sup> instrumentó un régimen especial para Legisladores Nacionales, Ministros, Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo Nacional, los Secretarios y Prosecretarios nombrados a pluralidad de votos por las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación; el Procurador General del Tesoro y los vocales del Tribunal de Cuentas de la Nación; y el Intendente, los Concejales, los Secretarios y Subsecretarios del Concejo Deliberante y los Secretarios y Subsecretarios del Departamento Ejecutivo, todos ellos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Las condiciones que esta ley exigía para acceder a la jubilación son 60 años de edad, 20 años de aportes y 4 años de mandato en el caso de Legisladores Nacionales y Concejales del Concejo Deliberante de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (para los demás funcionarios 2 años).

Pero lo llamativo e inconcebible era que cuando a los legisladores cesaban en sus funciones antes de los 60 años, tenían derecho a un “haber de retiro del Congreso de la Nación” hasta que cumplan dicha edad y se hagan beneficiarios del haber jubilatorio.

El haber de la jubilación equivalía al 82% móvil de lo que por todo concepto perciban los que están en actividad, desempeñando el mismo cargo o función.

El goce del beneficio jubilatorio o de retiro era incompatible para el desempeño o ejercicio de empleos públicos o privados, con excepción de la docencia.

Esta ley fue una más de las que el Decreto 78/94 intentó derogar. Lo mismo ocurrió en 2002 con la Ley 25.668. Con el ya mencionado Decreto 2.322/02, el Poder Ejecutivo observó el artículo 1 de ese último proyecto de la ley en cuanto se proponía derogar las leyes 21.540 y 22.731 y los artículos 1 a 17 y 26 a 36 de la Ley 24.018. Por lo cual, sólo quedaron derogados los artículos 18 a 25 de la Ley 24.018 que disponían el régimen especial para los legisladores nacionales y los Ministros y otros funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional y de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, del Procurador General del Tesoro y los Vocales del Tribunal de Cuentas de la Nación y el singular “haber de retiro” que el Congreso Nacional otorgó a los legisladores con mandato finalizado y derechos jubilatorios en expectativa. También los vetos alcanzaron al artículo que imponía un tope de \$3.100 por mes por un año (prorrogable mientras dure la emergencia económica) a las jubilaciones

---

<sup>127</sup> Del 13/11/91, Boletín Oficial 18/12/91.

especiales ya otorgadas y a la incompatibilidad entre cobrar una jubilación con cualquier trabajo remunerado (sea estatal o privado) de más de \$1.000.

Es decir, la mayoría de los beneficiarios de la Ley 24.018 siguen cobrando cuantiosos montos jubilatorios, mientras la mayoría de los jubilados argentinos se conforman con cifras que escandalizan por lo modestas.

## **9.- REGIMEN ESPECIAL DEL PODER JUDICIAL DE LA NACION**

Los Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación poseen un beneficio jubilatorio especial propio instituido por el Capítulo II de la Ley 24.018<sup>128</sup>. En el Anexo de dicha Ley se encuentran los beneficiarios, en los cuales encontramos una curiosidad: el “Prosecretario Administrativo”<sup>129</sup> que según el Reglamento Para la Justicia Nacional (RJN)<sup>130</sup> no es un Funcionario, está incluido como tal, y por lo tanto puede acceder a la jubilación especial.

Los requisitos que se exigen son 60 años de edad, 30 años de aportes (de los cuales 20 deben ser en el régimen del Poder Judicial de la Nación o equivalentes), un aporte de un punto porcentual más que en cualquier otro empleo y haberse desempeñado como mínimo durante los 10 últimos años de servicios en alguno de los cargos detallados en el Anexo de la Ley (desde Prosecretario Administrativo hasta Magistrado).

El haber de jubilatorio equivale al 82% de la remuneración bruta del cargo que ocupaba al momento de jubilarse.

La nota distintiva es que los Magistrados y Funcionarios jubilados conservan el “estado judicial”, lo cual implica que, ante la vacancia de un cargo de juez y

---

<sup>128</sup> Este beneficio alcanza también al Ministerio Público de la Nación y a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas.

<sup>129</sup> Este cargo fue modificado a partir del 01/10/04 por el de “Prosecretario Jefe” según el reescalafonamiento dispuesto por el Consejo de la Magistratura en su Resolución 471/04 de fecha 11/11/04.

<sup>130</sup> El Reglamento para la Justicia Nacional fue sancionado mediante la Acordada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 17/12/52.

hasta que se realice un nuevo concurso para ocupar ese lugar, pueden ser llamados a ocupar transitoriamente ese cargo. En ese caso, deben optar por continuar percibiendo el haber jubilatorio o por cobrar la remuneración propia del cargo al que han sido llamados a ocupar y en este último caso se suspenderá la liquidación de aquel haber. Cuando el período de desempeño transitorio exceda de un mes tendrán derecho a cobrar del Poder Judicial de la Nación un adicional consistente en la tercera parte del sueldo que corresponda al cargo que ejerzan.

Esta Ley fue una de las derogadas por el Decreto 78/94 aunque, como ya fue dicho en numerosas oportunidades, finalmente la Corte Suprema de Justicia de la Nación la declaró vigente.

La Ley 25.668, en octubre de 2002, también intentó derogarla. Pero las incesantes presiones del Consejo de la Magistratura, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Asociación de Magistrados, entre otros<sup>131</sup>, hizo que el

---

<sup>131</sup> En este sentido, el comunicado N° 120/02 del 12/09/02 de la Asociación de Magistrados firmado por su Presidente, Dr. Juan Carlos Fernández Madrid, dice que “La Comisión Directiva de esta Asociación ha realizado importantes gestiones ante integrantes de la Cámara de Senadores con el objeto de explicarles que nuestras jubilaciones no son de privilegio ni implican prebenda alguna”. Por su parte, la Resolución N° 224/02 del Consejo de la Magistratura fechada el 11/09/02 sostiene que en sus Considerandos que “de acuerdo con lo previsto en la Constitución Nacional y según lo establecido en la ley 24.937 (...), es atribución del Consejo de la Magistratura dictar todas las disposiciones que sean necesarias para asegurar la independencia del Poder Judicial y la eficaz prestación del servicio de justicia”, “que la posibilidad de que se modifique, altere o suprima el régimen de jubilaciones de los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público afecta seriamente el principio de separación de poderes, ya que ello implica vulnerar la independencia de uno de los poderes de la Nación”, “que ello es así si se tiene en cuenta que la dignidad y el decoro que requiere la actuación de los magistrados y funcionarios no pueden ser menoscabados con normas como la contenida en el proyecto derogatorio, ya que debe asegurarse a los integrantes del Poder Judicial y del Ministerio Público un régimen que les permita mantener un status similar después de haber consagrado una importante parte de su vida a la tarea de administrar justicia, con las incompatibilidades a las que se hallan sujetos”, “que el proyecto referido afecta el derecho de propiedad ya que ignora los aportes de mayor cuantía y sin más límites que los fijados en los regímenes generales que durante muchos años magistrados y funcionarios efectuaron al sistema previsional”, “que aun cuando se modificase el sistema sólo para los futuros miembros del Poder Judicial, o bien para quienes no reúnen actualmente los requisitos exigidos legalmente, tal pretensión importaría una violación al principio de igualdad, en tanto dentro de un mismo poder del Estado habría integrantes con un diferente régimen y, quizás, con una distinta remuneración, ya que ésta dependería de los aportes que se efectúen”, “que de ningún modo puede sostenerse que el sistema actual implique un privilegio ya que no reviste tal condición un régimen que se basa en aportes importantes durante una cantidad de años y en una edad mínima similar a la que se prevé en la mayoría de los regímenes. Por el

Poder Ejecutivo al dictar el Decreto 2.322/02 observara parcialmente la mencionada ley, con lo cual el régimen especial para el Poder Judicial de la Nación sigue aún vigente.

## **10.- EL CASO DEL PRESIDENTE DE LA NACION, EL VICEPRESIDENTE Y LOS MINISTROS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

Aunque en rigor de verdad no se trata de un régimen jubilatorio sino de una “asignación mensual vitalicia”, comentaré brevemente el caso, ya que se presta a gran confusión.

Está normado en el Capítulo I de la Ley 24.018, que en su artículo 1 nos dice que “el Presidente, el Vicepresidente de la Nación y los Jueces de la Corte Suprema de la Nación quedan comprendidos en el régimen de asignaciones mensuales vitalicias que se establecen en el presente capítulo a partir del cese en sus funciones”. En el caso del Presidente y el Vicepresidente, el sólo hecho de ejercer dichas funciones los habilita al momento del cese de las mismas a la asignación vitalicia<sup>132</sup>.

---

contrario, quien se jubila en este sistema queda sujeto a la carga pública de ser convocado, obligación inexistente en regulaciones similares, y con la sanción de ver suspendido el derecho en el supuesto de negativa injustificada”, “que, en efecto, en la ley 24.018 se fija para magistrados y funcionarios -en el Título I, Capítulo II- la exigencia de severos requisitos para acceder al beneficio” y “que, por otra parte, cabe considerar el cuantioso costo que inevitablemente importará para el erario público y, por ende, para la comunidad toda, el dictado de sentencias de condena que podrán recaer en las innumerables causas que se promoverán con motivo de la eliminación del régimen jubilatorio regulado en la ley 24.018, así como también con respecto a otros regímenes de similares características”. Tras esta velada amenaza, se resuelve “hacer saber al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo la imperiosa necesidad de preservar el sistema de jubilaciones vigente en aras de la independencia del Poder Judicial”. Una muestra más de cómo la corporación judicial defiende sus privilegios.

<sup>132</sup> Incluso en el año 2001, famoso porque durante el mes de diciembre se produjo una sucesión de ocupantes de la Primera Magistratura, cada uno de los que tuvieron acceso al “Sillón de Rivadavia” obtuvo el derecho a este beneficio. Aunque renunciaron al

La asignación equivale a la suma que por todo concepto corresponda a la remuneración de los Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y para el Vicepresidente las tres cuartas partes de dicha suma.

Para el caso de los Jueces de la Corte Suprema de Justicia, se les exige como mínimo 4 años en el ejercicio de sus funciones y 60 años de edad, o 30 años de antigüedad de servicio o 20 de aportes en regímenes especiales.

La asignación mensual es móvil, vitalicia e inembargable y equivale al monto que por todo concepto corresponda a la remuneración de su cargo.

Tanto el Decreto 78/94 como la Ley 25.668 buscaron la derogación de estos beneficios, aún cuando (insisto) no se trata de regímenes jubilatorios. El Fallo “Craviotto” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Decreto 2.322/02 han significado la vigencia de estos beneficios.

## **11.- EL CASO DE LOS OBISPOS**

La revisión integral de toda la legislación de la Seguridad Social es una necesidad que no precisa ser demostrada. Pero esta faena debe ser encomendada, antes de que intervengan los legisladores, a equipos de reconocida solvencia técnica y jurídica, que no mezclen lo que no se debe confundir, que sepan distinguir un régimen jubilatorio de uno no contributivo o un régimen especial de uno diferencial.

Si por decisión de un gobierno “de facto” se estableció un régimen no contributivo a favor de un reducido grupo de sacerdotes católicos, cabe tener presente, de otro lado, que ese régimen fue mantenido en vigor hasta ahora por gobiernos de origen democrático, como así también que para sancionar la Ley 21.540<sup>133</sup> se invocó la cláusula constitucional según la cual “el Gobierno federal sostiene el culto católico apostólico romano” (artículo 2 de la Constitución Nacional).

---

mismo, Eduardo Caamaño, Ramón Puerta y Adolfo Rodríguez Saá, estaban en condiciones legales de solicitar el cobro del mismo.

<sup>133</sup> Del 25/02/77, Boletín Oficial 03/03/77.



Podrá argüirse al respecto que la fe religiosa se sostiene más con la firme adhesión a los principios de la moral judeocristiana que con el apoyo pecuniario destinado tan solo a los sacerdotes de mayor jerarquía y que, por otra parte, en el seno de la propia Iglesia Católica se han alzado voces que postulan la necesidad de “liberarla” del “sostén” del Estado<sup>134</sup>. Pero lo que no puede negarse es que el tema, ligado torpemente a los asuntos jubilatorios, ha sido tratado en el Congreso con ligereza.

El pobremente fundado Decreto 2.322/02 no arroja luz sobre la cuestión; más aún, no dice una sola palabra a favor o en contra de la derogación de la Ley 21.540, por lo que cabe entender que al inclinarse por el veto se ha remitido de manera implícita a los términos del mensaje de elevación de la iniciativa al Poder Legislativo y Administrador del poder “de facto” de aquellos tiempos.

---

<sup>134</sup> Ver el documento "Bases para la reforma", conclusiones de la “Mesa de Diálogo Argentino”. Se trató de un foro destinado a la búsqueda de consensos entre los sectores sociales, políticos, empresariales y laborales del país, que fue convocado por el gobierno el 14 de enero de 2002. Representantes de la Iglesia, con la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, fueron los encargados de coordinar las rondas de intercambio y debate de ideas que incluyeron, entre otros temas, la necesidad de una reforma política. En este documento, entre otras cosas, se solicitó la abolición de los regímenes especiales jubilatorios, la depuración del sistema de pensiones graciabiles y la aplicación del impuesto a las ganancias a las remuneraciones de los jueces.

## **Capítulo VIII**

# **DERECHO COMPARADO**

## **1.- LAS DISTINTAS FORMAS DE FINANCIAMIENTO**

Como ya ha quedado dicho, existen diversos sistemas de seguridad social. Por ende, también hay diversas formas de jubilarse en distintos lugares del mundo. Un rápido vistazo nos mostrará cómo se maneja en un puñado de países el sistema jubilatorio y, especialmente, lo que nosotros conocemos por “regímenes especiales”.

En Europa existen básicamente dos tipos de sistemas de pensiones cuyo origen está basado en dos modelos distintos de Seguridad Social. Los que se centran en el modelo “Bismarck”, cuya remuneración varía en función de lo cotizado, y los modelos de corte universal imperantes en los países nórdicos (modelos “Beveridge”), que generalizan la cobertura de necesidades básicas de todos los ciudadanos del país en cuestión, por el hecho de serlo. La evolución histórica ha conducido a la confluencia de los dos sistemas en un sistema mixto en la mayoría de los países.

Respecto a América Latina, Humberto Podetti sintetiza la evolución de estos sistemas, puntualizando que “la característica más relevante es la introducción de un sistema de capitalización individual, con administración por sociedades mercantiles con fines de lucro que operan como administradoras de los fondos de pensiones, según el modelo chileno que fue pionero en la Región. En base a dicho sistema que se implantó en Chile en 1979, se han implantado reformas según diversidad de modelos”<sup>135</sup>. Más adelante, citando a Mesa Lago, sistematiza las reformas estructurales del siguiente modo:

- Modelos sustitutivos. Reemplazo total del sistema anterior, con gestión privada, salvo en México, que es múltiple: Chile (1979), México (1995), Bolivia (1996) y El Salvador (1996).
- Modelo paralelo. Coexistencia del sistema público anterior con uno nuevo de capitalización individual de gestión privada: Perú (1992) y Colombia (1993).
- Modelos mixtos. Coexistencia del sistema de reparto con el de capitalización individual, con gestión estatal del primero y privada del segundo, y con opción irreversible por uno u otro: Argentina (1993) y Uruguay (1995).

Pero veamos, sucintamente, algunos casos, país por país.

---

<sup>135</sup> Podetti, Humberto A. Una aproximación a la seguridad social y su actual problemática. Revista de Trabajo y Seguridad Social N° 10. Buenos Aires ; octubre de 1999.

## **2.- ALEMANIA**

Fue uno de los primeros países en instaurar un fuerte y seguro sistema de Seguridad Social. Históricamente, buscó la adecuación del Derecho a las realidades sociales de su país.

Es en este contexto que se está avanzando constantemente en las leyes previsionales. La edad de retiro está siendo elevada a los 65 años de manera gradual, las pensiones ahora se indexan por los salarios netos (dejando de hacerlo sobre los aumentos de los salarios brutos de los trabajadores activos) y el financiamiento del régimen general está asegurado por las cotizaciones y por una contribución del presupuesto del Estado destinada a las prestaciones no contributivas (que fue aumentada a partir de 1992, en función de las tasas contributivas y del salario medio de los empleados activos).

El fondo jubilatorio consiste en una previsión en el balance del empleador. La seguridad del sistema depende de la viabilidad económica de la empresa. Los empleadores contratan con una compañía de seguros que garantiza el pago de los beneficios. Todos aportan a este sistema, aunque algunos cargos políticos reciben al retirarse un beneficio de pensión no contributiva (lo que sería el equivalente a nuestras jubilaciones especiales).

Los años de servicio utilizados para el cálculo de la pensión de jubilación de la Seguridad Social incluyen toda la vida laboral.

## **3.- AUSTRIA**

El sistema austriaco de Seguridad Social es amplio, al incluir seguros por enfermedad, discapacidad, accidente, jubilación y desempleo, así como ayudas para las familias con hijos y subvenciones para el alquiler de inmuebles. Está financiado por los aportes obligatorios de empresarios y empleados. Los seguros de salud y algunos otros son voluntarios para aquellos que trabajan bajo el régimen de autónomos.

Las pensiones contributivas siguen siendo la norma, aunque se hayan introducido sistemas de ahorro financiero.

La jubilación promedio de un salario medio es del 71% de su salario, lo que muestra un buen funcionamiento del sistema.

Al igual que en Alemania, existen cargos políticos reciben al retirarse un beneficio de pensión no contributiva.

#### **4.- BELGICA**

La Seguridad Social, basada en una ley aprobada en 1944, se aplica a todos los trabajadores sujetos a contratos de empleo. La Oficina Nacional Central de la Seguridad Social recoge de los empresarios y empleados todas las contribuciones para subsidios familiares, seguros sanitarios, jubilación, vacaciones y seguro de desempleo, y distribuye los fondos a las respectivas secciones administrativas. Este extenso sistema de bienestar ha dado como resultado grandes mejoras en la salud pública y ha traído estabilidad económica a la población, pero también ha incrementado el déficit público.

Las pensiones contributivas siguen siendo la norma, aunque se hayan introducido sistemas de ahorro financiero para quienes deseen mejorar los montos de sus haberes jubilatorios.

#### **5.- BRASIL**

En Brasil existen las jubilaciones especiales, dirigidas a los funcionarios estatales de mayor rango.

En 2003, la Corte brasileña avaló rebaja de esas jubilaciones impulsadas por el presidente Luiz Inacio Da Silva con el apoyo del Congreso. En ese momento “Lula” Da Silva, consiguió que el Legislativo aprobara una importante y resistida reforma del sistema de Seguridad Social brasileño. Una de las polémicas medidas consistía en que los jubilados “de privilegio” del Estado, que percibían ingresos superiores a los 1.500 Reales, aportaran 11% de sus ingresos para generar un fondo y se ahorraran recursos fiscales.

Los perjudicados iniciaron demandas en la Justicia, que trabó la medida, y el tema llegó a la Corte Suprema. Allí, por 7 votos a favor y 4 en contra se dictaminó que la propuesta del Gobierno es constitucional, pero elevó el límite a los 2.500 Reales.

Entonces, en la actualidad las jubilaciones especiales continúan pero con un “tope” de 2.500 Reales.

## **6.- CHILE**

Las primeras leyes de política social se promulgaron a comienzos del siglo XX, y a principios de la década de 1970 el programa de bienestar nacional chileno era uno de los más amplios del mundo. Tras el golpe militar de 1973 se recortaron gran parte de los servicios sociales. Los trabajadores deben afiliarse a instituciones privadas para percibir jubilaciones, cobrar el desempleo, cubrir gastos por invalidez y otras prestaciones.

La reforma previsional chilena, implementada en el año 1981<sup>136</sup>, creó el régimen de capitalización individual de los aportes, administrados por empresas privadas, denominadas administradoras de fondos de pensiones (AFP). Chile inauguró el proceso de cambio en la estructura de los sistemas previsionales en América Latina y fue seguido, en la década siguiente, por varios países de la región.

---

<sup>136</sup> Decreto Ley 3.500/80.

El sistema chileno es de capitalización puro, aunque subsiste un régimen de reparto residual, financiado con recursos fiscales, que desaparecerá con el tiempo. El régimen de capitalización es obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia y voluntario para los trabajadores autónomos.

Las AFPs administran los fondos del ahorro previsional, obligatorios y voluntarios, los ahorros no previsionales realizados por el público y los fondos para las indemnizaciones de los contratos laborales.

En el momento de la reforma previsional los trabajadores debieron ejercer la opción entre permanecer en el viejo sistema o incorporarse al nuevo, mientras que los trabajadores que se emplearon a partir del año 1983 debieron hacerlo obligatoriamente en el régimen de capitalización.

El sistema estableció una garantía de jubilación mínima, y un porcentaje de actualización de la misma de acuerdo con la inflación; esto debería asegurar a todos una jubilación mínima actualizada con la variación de dichos índices. Pero no son pocos los que sostienen que en breve sobrevendrá la crisis del régimen, apoyados en situaciones similares en otros lugares del mundo. Solo que, se dice, Chile no tiene la capacidad que si tuvieron esos otros países (Estados Unidos y Gran Bretaña, por ejemplo) para soportarlo.

Las jubilaciones especiales no existen como tales. En algunos lugares de la Administración Pública se tiende a funcionarios de edades avanzadas con una jubilación “de privilegio” para que abandone sus tareas y se retire. En otras palabras, como en la Administración Pública chilena los ascensos muchas veces son por antigüedad y no por mérito, se intenta que personas mayores se jubilen “tentándolas” con un régimen privilegiado<sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup> Orellana Vargas, Patricio. La Contraloría ¿Baluarte de la probidad? Santiago de Chile : Ediciones de la Universidad Central de Chile ; 2003.

## **7.- COLOMBIA**

El sistema previsional colombiano es mixto y tiene una cobertura jurisdiccional nacional. Está integrado por un régimen de reparto y por un régimen de capitalización individual. El primero está administrado por el Estado, a través del Instituto de Seguros Sociales; la gestión del segundo fue delegada en empresas privadas, las administradoras de fondos de pensiones.

La pertenencia al mismo es obligatoria para los trabajadores en relación de dependencia y optativa para los trabajadores independientes. Los funcionarios públicos, en su mayoría, gozan de sistemas especiales que les garantizan un ingreso proporcional a sus sueldos.

El régimen previsional cubre a la población frente a los riesgos de la vejez, la invalidez y la muerte.

El Sistema General de Pensiones está integrado por dos regímenes de solidaridad excluyentes:

- Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida.
- Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

El principio de solidaridad en ambos regímenes tiene como objetivo garantizar a sus afiliados el reconocimiento y el pago de una pensión mínima, y la ampliación de la cobertura mediante el subsidio a los grupos poblacionales que por sus características y niveles socioeconómicos no tienen acceso a los sistemas de Seguridad Social.

En el régimen de ahorro individual la garantía de pensión mínima de vejez se otorga a los afiliados que teniendo 62 años si son hombres y 57 si son mujeres, no hayan alcanzado a acumular en la cuenta de ahorro pensional el capital necesario para financiar una pensión equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, habiendo cotizado un mínimo de 1150 semanas. En el caso de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, la aseguradora debe aportar la suma necesaria para completar el capital que financie la pensión mínima.

Para el financiamiento de dicho subsidio existe un Fondo de Solidaridad Pensional, constituido por el aporte del 1% sobre la base de cotización de los afiliados que tengan un ingreso igual o mayor a cuatro salarios mínimos, por aportes del Presupuesto Nacional y por otros fondos contemplados en la ley.



La selección de cualquiera de los regímenes es libre, pero una vez realizada la selección inicial, los afiliados pueden trasladarse de régimen una vez cada tres años, contados a partir de la selección inicial.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) son las encargadas de administrar los fondos de pensiones. Administran la cartera financiera de los fondos de pensiones y realizan el pago de las prestaciones previsionales previstas en la legislación. Las administradoras pueden contratar con las entidades financieras los servicios relacionados con la recaudación de los aportes previsionales. Tienen derecho a cobrar a sus afiliados una comisión por la administración de los fondos, cuyo monto máximo es de 3,5% del ingreso base, incluyendo la prima del seguros previsionales.

Una particularidad del modelo colombiano está referida a la existencia de un fondo de garantía de las instituciones financieras. Las administradoras deben estar inscritas y pagar una prima, calculada sobre el valor del fondo excluidos los rendimientos financieros, al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras para asegurar el reembolso del saldo de las cuentas de capitalización individual, en caso de liquidación o disolución de la administradora. Las administradoras que no alcancen a obtener la rentabilidad mínima del fondo deben responder con sus propios recursos, afectando inicialmente la reserva de estabilización de rendimientos.

Por otra parte, el Estado garantiza la suma faltante para los beneficiarios que no alcancen a cobrar una pensión o jubilación mínima.

## **8.- COSTA RICA**

El sistema previsional costarricense comenzó a funcionar en el año 1941 con la Caja Costarricense de Seguro Social. En el año 1943 se establecieron las garantías sociales en el orden constitucional. A partir del año 1947 entró en funcionamiento el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. En la década de los ochenta se transformó en un régimen de capitalización parcial moderada con primas escalonadas. Actualmente el sistema previsional funciona basado en un

esquema de reparto de prima escalonada y con una reserva de contingencias. El sistema general de pensiones es administrado por la Caja Costarricense de Seguridad Social (un régimen de reparto que es obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia y voluntario para los trabajadores autónomos).

En el año 1995 fue creado un régimen de capitalización individual, de carácter voluntario para todos los trabajadores y está administrado por las Operadoras de Planes de Pensiones

Complementarios (OPC). La afiliación al régimen privado de pensiones complementarias es voluntaria incluyendo a los trabajadores que no estén cubiertos por la Caja Costarricense de Seguro Social. El mecanismo para ejercer el derecho de ingreso voluntario es mediante un compromiso contractual entre el afiliado y la operadora de planes de pensiones complementarias (OPC), o entre ésta y el empleador según sea el caso.

La particularidad del caso costarricense está referida al cobro de las comisiones por parte de las OPC como porcentaje de los rendimientos del fondo administrado. El máximo monto de la comisión es del 10% sobre los rendimientos obtenidos por las inversiones realizadas con los recursos del fondo. Esta comisión debe ser única y uniforme para todos los afiliados. Sin embargo, la Superintendencia está autorizada a variar el porcentaje máximo de comisiones de acuerdo al resultado de estudios sobre el margen de utilidad de las Operadoras del mercado.

Por otra parte, existen los siguientes regímenes especiales: Régimen General Transitorio de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial; además existen otras instituciones públicas y privadas que han establecido planes complementarios de pensiones y fondos privados de pensiones.

La jubilación de los miembros del Poder Judicial, por ejemplo, se encuentra normada en la Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>138</sup>. En ella se establece, en su artículo 224, que la jubilación es igual al salario promedio de los últimos 24 mejores salarios mensuales ordinarios, siempre que tengan 62 años de edad y 30 de servicios para la Administración Pública Nacional. También establece un

---

<sup>138</sup> Del 29/11/37, reformada por la Ley 7.333 del 05/05/93.

tope, equivalente al ingreso de un diputado (incluye las dietas y los gastos de representación).

## **9.- CUBA**

En 1959 el gobierno revolucionario comandado por Fidel Castro Ruiz unificó los más de 50 planes de jubilación, enfermedad e incapacidad que operaban en varias industrias y actividades profesionales durante los regímenes anteriores. Gracias a este programa, se extendió su cobertura a todos los sectores de la población, logrando que todo jubilado sea sostenido por un haber pagado por el Estado y equivalente a su sueldo. La totalidad del programa es financiada por empresarios y trabajadores, y administrada por el Banco para los Fondos de la Seguridad Social.

Por el tipo gobierno imperante en este país y el poco avance tecnológico con el que cuentan, es difícil informarse acerca de regímenes jubilatorios especiales, aunque el gobierno asegura que son inexistentes.

## **10.- DINAMARCA**

El moderno sistema de Seguridad Social cubre a más del 95% de la población danesa y engloba el servicio médico, la hospitalización gratuita y el pago de algunas medicinas esenciales y de algunos cuidados médicos. La edad de jubilación es de 67 años; el importe de la pensión está en relación con el índice del costo de vida. Aunque el sistema es costoso (esta es la principal razón de los altos impuestos), los daneses se han resistido a los intentos de la derecha política para incorporar más seguros privados. Otros beneficios engloban el

subsidio por enfermedad, accidente, desempleo y discapacidad, asistencia social y ayudas para el cuidado de los niños, entre los que se encuentran el cuidado diario para los hijos de parejas en las que los dos están trabajando.

Los planes jubilatorios complementarios se instrumentan, generalmente, en las convenciones colectivas de las industrias. Esto es lo más cercano a nuestras jubilaciones especiales, aunque en rigor de verdad es sólo un complemento del haber jubilatorio.

## **11.- ECUADOR**

El sistema público de Seguridad Social, existente desde 1942, proporciona servicios asistenciales de salud, maternidad, accidentes y pensiones de jubilación a agricultores, trabajadores domésticos, artesanos y profesionales.

El organismo encargado es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, incluyendo las jubilaciones especiales para aquellos trabajadores que cumplen labores calificadas como insalubres. Este régimen que posibilita a esos afiliados contar con una reducción en el tiempo de aportaciones o un valor adicional a la pensión normal de vejez.

Se encuentran las jubilaciones especiales del magisterio Fiscal, la de los trabajadores de Telecomunicaciones, Artes e Industrias Gráficas y, además, la Especial Reducida.

El Reglamento de Jubilación para Trabajadores de Telecomunicaciones fue dictado el 25 de mayo de 1961. En ese instrumento jurídico se estableció que los trabajadores públicos y privados de telecomunicaciones, que presten sus servicios como telegrafistas y radiotelegrafistas, telefonistas de larga distancia (telefonía o radiotelefonía), técnicos de mantenimiento de equipos de telecomunicación, reparadores de líneas telegráficas, anotadores y mensajeros, telefonistas del servicio público dependientes de centrales urbanas e interurbanas del Estado y trabajadores de telecomunicaciones ferroviarias (despachadores de trenes, ayudantes de despachadores, jefes de estación, siempre que en todos los casos acrediten su actividad profesional de

telegrafista o radiotelegrafista), tendrán derecho a jubilación por vejez cualquiera sea su edad, si comprobaren cesantía en el Seguro Social y acrediten por lo menos 25 años de servicio en cualquiera de las actividades antes mencionadas. Se excluyen los telefonistas y empleados a cargo de conmutadores o plantas internas de oficinas, empresas, fábricas, instituciones, etc. Los trabajadores de Telecomunicaciones, de los determinados en el Reglamento, que tuvieren también servicios en esta rama de actividad en las Fuerzas Armadas, la prestación se concederá de acuerdo la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas, si el tiempo de servicio militar fuera mayor, o según la Ley Especial de Jubilación para Trabajadores de Telecomunicaciones, si el tiempo de servicio civil fuese superior.

Respecto de la jubilación especial para trabajadores de artes e industrias gráficas, los empleados y sus empleadores están obligados a aportar para el financiamiento de un seguro adicional que aumente su pensión jubilar en el 0,50% del promedio mensual de los 5 mejores años de imposiciones por cada año de servicio en dicha actividad. La aportación adicional necesaria para financiar el contrato será cubierta el 75% por el empleador y el 25% por el empleado. Esto es por considerarse esta tarea insalubre. Además, se baja ostensiblemente la edad mínima jubilatoria.

Por otra parte, mediante Decreto 719/64<sup>139</sup>, se facultó al Ministro de Educación Pública a que celebre con el Seguro Social un contrato adicional de jubilación para el Magisterio Nacional Fiscal en los niveles preescolar, primario, medio, el profesorado de universidades y establecimientos de educación superior oficiales, los jefes de sección, de departamentos y los profesionales con nombramiento que trabajan o trabajaren para el Ministerio de Educación.

Esto les permitirá a los mencionados, retirarse con 30 años de servicios docentes y 55 de edad, aunque por cada año de exceso de los 30 de servicios se disminuirá un año de los 55 que se indica, hasta un límite de 52 años.

Los profesores universitarios en goce de jubilación y que prestan sus servicios docentes en las universidades, percibirán tanto la jubilación y el sueldo que hubiere como fijado la universidad.

---

<sup>139</sup> Publicado en el Registro Oficial 240 de fecha 05/05/64.

## **12.- ESPAÑA**

En el sistema español de la Seguridad Social existe por un lado el llamado Régimen General y por otro los llamados Regímenes Especiales. En el Régimen General se incluyen obligatoriamente los trabajadores por cuenta ajena de la industria y de los servicios, mientras que los Regímenes Especiales están pensados para aquellas actividades profesionales, en las que por sus peculiares características se exige una normativa especial.

La edad ordinaria de jubilación de 65 años puede ser rebajada o anticipada en aquellos grupos o actividades profesionales, cuyos trabajos sean de naturaleza excepcionalmente penosa, peligrosa, tóxica.

En la actualidad existen los siguientes regímenes especiales:

### **a) Régimen Especial Agrario.**

Se aplica a todos los trabajadores que de forma habitual y como medio fundamental de vida realicen labores agrarias, forestales o pecuarias. Este régimen se aplica a los trabajadores agrarios tanto por cuenta ajena como por cuenta propia.

### **b) Régimen Especial del Mar.**

Se aplica a los trabajadores que se dediquen al desarrollo de actividades marítimo-pesqueras ya sean como trabajadores por cuenta ajena o como trabajadores por cuenta propia. La acción protectora de este régimen especial es prácticamente idéntica a la del Régimen General, aunque existen coeficientes reductores de la edad de jubilación en determinados trabajos debidos a la dureza, condiciones de penosidad, lejanía, etc. en que se desarrolla el trabajo en el mar, y que hacen posible reducir la edad de jubilación en hasta 10 años, como máximo, respecto a la general de 65 años.

### **c) Régimen del Personal de Vuelo de Trabajos Aéreos.**

Podrá reconocerse pensión de jubilación con menos de 65 años a los tripulantes técnicos de vuelo, incluidos en la Ordenanza Laboral para el personal de las compañías de trabajos aéreos, mediante la aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación.

d) Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

Se aplica a aquellas personas que realizan de forma habitual, personal y directa una actividad económica a título lucrativo sin sujeción por ella a contrato de trabajo, aunque utilice el servicio remunerado de otras personas. Este régimen tiene un nivel de protección inferior al Régimen General, así por ejemplo no concede prestaciones por desempleo.

e) Régimen Especial de los Empleados de Hogar.

Se aplica a los servicios domésticos. Su acción protectora también es inferior a la del Régimen General, por ejemplo tampoco contempla las prestaciones por desempleo.

f) Régimen Especial de la Minería del Carbón.

Se aplica a los trabajadores por cuenta ajena de la minería del carbón y a aquellos que se dedican a actividades complementarias de las mismas. En cuanto a la acción protectora hay que señalar que en este régimen se produce un trato privilegiado respecto de las prestaciones por incapacidad permanente, jubilación, etc. Podrá reconocerse pensión de jubilación con menos de 65 años de edad a los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el ámbito del Estatuto del Minero (no comprendidos en el Régimen Especial de la Minería del Carbón), mediante la aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación, cuando concurren circunstancias de penosidad, toxicidad, peligrosidad o insalubridad en los términos y condiciones establecidos en la escala aprobada al efecto.

g) Régimen Especial de los Funcionarios Públicos.

Se aplica a este colectivo de trabajadores que prestan servicio como funcionarios del Estado, en las Fuerzas Armadas, en la Administración de Justicia, etc. En términos generales su nivel de protección es parecido al del régimen general.

h) Trabajadores Ferroviarios.

La edad mínima de 65 años se reducirá para los trabajadores ferroviarios pertenecientes o que hayan pertenecido a grupos y actividades profesionales de naturaleza especialmente peligrosa o penosa.

#### i) Artistas.

Los cantantes, bailarines y trapeceistas podrán acceder a la pensión de jubilación a partir de los 60 años de edad, sin aplicación de coeficientes reductores, cuando hayan trabajado en la especialidad un mínimo de 8 años durante los 21 anteriores a la jubilación. Los demás artistas podrán jubilarse a partir de los 60 años de edad, con una reducción de un 8%, en el porcentaje de la pensión, por cada año que falte para cumplir los 65 años de edad.

#### j) Profesionales Taurinos.

Se accede con 55 años para los matadores de toros, rejoneadores, novilleros, banderilleros, picadores y toreros cómicos, siempre que acrediten haber actuado en un determinado número de espectáculos taurinos: matadores de toros, rejoneadores y novilleros, 150 festejos en cualquiera de estas categorías; banderilleros, picadores y toreros cómicos, 200 festejos en cualquiera de estas categorías o en alguna de las categorías indicadas en el párrafo anterior.

Se accede con 60 años para los puntilleros, siempre que acrediten haber actuado en 250 festejos en cualquier categoría profesional.

Se accede con 65 años para los mozos de estoques y de rejones y sus ayudantes. No obstante, podrán jubilarse a partir de los 60 años con aplicación de un coeficiente reductor de un 8% por cada año de anticipación, siempre que acrediten haber actuado en 250 festejos en cualquier categoría profesional.

#### k) Jubilación especial de edad.

En España la edad mínima de jubilación se sitúa en los 65 años<sup>140</sup>. Pero por medio del Real Decreto 1.194/85<sup>141</sup> se permite a los trabajadores que reúnan todos los requisitos para la jubilación excepto el relativo a la edad, que puedan anticiparla un año, presentando la solicitud a los sesenta y cuatro años. Lo extraordinario de la medida reside en que se disfruta la jubilación con el 100% de los derechos pasivos. Esta posibilidad se enmarca dentro de una determinada política de fomento del empleo, alumbrada por el “Acuerdo Nacional sobre Empleo” de 1981, que se propuso como objetivo fundamental facilitar la entrada en el mercado laboral de trabajadores desempleados,

---

<sup>140</sup> Según el artículo 161, inciso 1, punto “a” de la Ley General de la Seguridad Social.

<sup>141</sup> Del 17/07/85.



recurriendo, entre otras medidas, a la creación de vacantes (los puestos dejados por los jubilados).

#### l) Jueces.

En la Constitución Española el autogobierno de los jueces descansa en un organismo denominado "Consejo General del Poder Judicial". A ese organismo se le reserva en exclusiva las facultades de seleccionar, inspeccionar, sancionar y designar a los jueces. Los jueces en España son nombrados hasta que cumplan la edad de jubilación, que son 70 años, momento en el que se jubilan con su régimen especial. En cuanto a la carrera judicial, la estructura judicial está formada por tres tipos de jueces. Cuando ingresa, el puesto de entrada le da la categoría de "Juez". Según ascienda en la escala, al cabo de unos años, se convierte en "Magistrado", lo cual le consolida unas retribuciones y un estatus a los que no puede bajar, porque ya ha consolidado la categoría de "Magistrado". De los funcionarios públicos, los jueces se encuentran dentro de los que tienen las más altas retribuciones y pensiones de jubilación.

### **13.- ESTADOS UNIDOS**

Para los trabajadores, los beneficios completos se otorgan a la edad de 65 años si han nacido antes de 1938. La jubilación aumenta gradualmente hasta alcanzar los 67 años para los nacidos después de 1960. Los beneficios reducidos están disponibles desde los 62 años. El aporte de trabajo requerido es de entre uno y diez años (10 años si cumplió 62 en 1991 o más adelante).

El sistema de pensiones prevaleciente en los Estados Unidos se califica como dual, al existir dos regímenes sobrepuestos que proveen ingresos a las personas que se retiran.

Por un lado, el "Old Age, Survivors and Disability Insurance System" (OASDI) del gobierno federal, conocido comúnmente como Seguridad Social ("Social Security"), que es básicamente un sistema de reparto. La intención de actual

gobierno para solucionar la crisis de este sistema es invitar a los jóvenes a que se retiren de él y pongan su dinero en jubilaciones privadas<sup>142</sup>.

Por el otro, un vasto y diverso sistema de retiro, patrocinado por los patronos del sector público y privado.

La ley norteamericana no impone a las empresas la obligación de tener un plan de pensión, pero los fondos de pensión corporativos crecen de manera extraordinaria debido al incentivo fiscal con que cuenta esta forma de ahorro (ello explica en gran medida el hecho de que a pesar de no ser un régimen obligatorio, está bastante generalizado y consolidado).

A las entidades que establecen planes de pensión para sus empleados se las denomina “patrocinadores” y como tal pueden participar las empresas privadas (que constituyen entre el 65 y el 70% del total), el gobierno federal, los gobiernos estatales o locales, los sindicatos, o simplemente individuos para su propio beneficio. En la mayoría de los casos, estos fondos de pensión son financiados por contribuciones del patrono, aunque muchas veces también participan los empleados. La pensión no es la única forma en que la empresa ayuda a los empleados en su jubilación; la mayoría de las compañías también ofrecen beneficios de salud.

Como es de suponer, el sistema privado de pensiones de los Estados Unidos está compuesto por una gran cantidad y variedad de planes, dentro de los que destacan los de tipo empresarial u ocupacional, ofrecidos por las firmas grandes y medianas, los sindicatos y los entes públicos (estatales y locales), que pueden diferir de actividad en actividad e incluso de empresa a empresa. En el caso de trabajadores independientes o empresas pequeñas existen otras opciones, que tienen un tratamiento impositivo similar. No obstante la cantidad y variedad, los planes de pensión se pueden clasificar en las dos categorías generales básicas más conocidas y en una tercera que combina ambas, de la siguiente forma:

a) Los planes de contribución definida.

Son planes de aporte fijo y beneficio variable. En esta categoría, la empresa promete aportar una suma específica cada año a cuenta del trabajador y los

---

<sup>142</sup> Tercer debate (Programa televisivo). Auditorio Gammage de la Universidad Estatal de Arizona (ASU). Arizona, Estados Unidos de Norteamérica : CNN ; 2004 13 de octubre. Declaraciones del candidato del Partido Republicano (finalmente ganador) George W. Bush.

recursos se invierten para beneficio de éste. De esta forma, el patrocinador solo es responsable de efectuar las contribuciones prometidas, que típicamente consiste en un porcentaje del salario del empleado o un porcentaje de la utilidades de la empresa. Los beneficios estarán en función del rendimiento de las inversiones, por lo que el monto de la pensión depende del desempeño del fondo. Por su naturaleza, en estos casos no se requieren supuestos actuariales ni pasivos sin dotación; simplemente la formación de un fondo con el aporte del patrono y su correspondiente inversión. Dentro de este grupo destaca la participación del llamado "Plan 401(k)", mediante el cual el patrono hace una contribución y el empleado escoge la manera de invertirlo; su popularidad estriba en ser el que ocasiona los menores costos y problemas administrativos para la empresa, mientras que los afiliados mantienen parte del control en la administración de los recursos. Los planes de contribución definida se consideran como parte de la legislación laboral, por lo que la escasa regulación a que están sometidos corresponde al Ministerio de Trabajo ("Department of Labor") y básicamente consiste en emitir reglamentaciones sobre las alternativas de inversión que se deben ofrecer. Los beneficios que ofrecen estos planes no cuentan con ninguna garantía o seguro por parte del Estado, por lo que la pensión solo depende de la parte del fondo que posea cada trabajador, valorada a precios de mercado en el momento del retiro.

b) Los planes de beneficio definido.

En un plan de beneficio definido el patrocinador promete pagar al trabajador que califique, una suma mensual definida durante su retiro, o un porcentaje específico de su salario final. Dentro de esta categoría, las obligaciones de pensión son consideradas como deuda del patrocinador, que es el responsable de tener los fondos insuficientes para satisfacer sus compromisos contractuales y el que asume el riesgo de mercado a que están sujetas las inversiones. El monto de la pensión usualmente se determina tomando en cuenta el tiempo de servicio al patrono y los ingresos del empleado. En muchas ocasiones, estas condiciones se negocian entre la empresa y un sindicato y típicamente proporcionan un beneficio anual fijo por cada año de servicio, aunque en algunos casos, también se toma en cuenta la clasificación salarial del empleado. En el caso de planes negociados, los beneficios tienden a renegociarse en forma regular, pero tales revisiones no cubren a los trabajadores que no estén afiliados a la organización gremial.

Las críticas a este sistema, de todas maneras, son feroces. “El presidente acaba de decir que la mejor manera de solucionar la crisis del sistema de jubilaciones es invitar a los jóvenes a que se retiren de él y pongan su dinero en jubilaciones privadas. Déjenme decirles a todos los norteamericanos: ésa es una invitación al desastre. (...) El presidente habla de reformar el sistema de jubilaciones mientras crea un déficit sin precedentes. La verdad es que nosotros (los demócratas) creamos un superávit con el cual el sistema de jubilaciones estaba asegurado hasta 2071, y él lo entregó todo. No va a darle nada a la clase media pero se lo va a dar todo a un millonario”<sup>143</sup>. De hecho, el célebre fondo “Calpers” no podrá seguir pagando, hasta el 2005, las rentas de sus adheridos y deberá vender sus activos bursátiles masivamente, lo que implicará una bajada del valor de las acciones.

## **14.- FINLANDIA**

Finlandia perteneció al Reino de Suecia desde el siglo XI hasta 1809. Posteriormente se convirtió en un Gran Ducado autónomo anexionado a Rusia a raíz del Tratado de paz de Hamina. En 1917, Finlandia se independizó finalmente y, en 1919, promulgó su primera Constitución.

En cuanto a la protección social y hasta mediados de 1970 el gasto de Finlandia en bienestar social era bastante modesto, pero el desarrollo de los regímenes de jubilación y las mejoras en los servicios de asistencia sanitaria y de bienestar social acercaron a Finlandia a la media de la Europa occidental hacia 1990.

Goza de un vasto sistema de asistencia social que proporciona subsidios por desempleo, enfermedad, incapacidad y jubilación, ayudas familiares e infantiles, y compensaciones a inválidos de guerra. Como en los demás países escandinavos, es característico del sistema finlandés que la protección social

---

<sup>143</sup> Tercer debate (Programa televisivo). Auditorio Gammage de la Universidad Estatal de Arizona (ASU). Arizona, Estados Unidos de Norteamérica : CNN ; 2004 13 de octubre. Declaraciones del candidato por el Partido Demócrata, John F. Kerry.

cubra a todos los ciudadanos por derecho y que todos tengan derecho al mismo importe de base. Además, los asalariados reciben prestaciones adicionales en función de los sueldos. Únicamente el seguro contra el desempleo es independiente del sistema integrado gestionado por el Estado y es más bien voluntario.

Las pensiones reglamentarias incluyen las pensiones nacionales y las de empleo. Las personas residentes en Finlandia de más de 16 años de edad están aseguradas en el marco de la Ley Nacional de Pensiones. Los que trabajan en Finlandia también están asegurados en el marco de la Ley de Pensiones de Empleados y de la Ley de Pensiones de Trabajadores por cuenta propia (o una ley similar). Ambos regímenes aplican más o menos los mismos criterios.

El objetivo de la pensión nacional es garantizar una renta mínima adecuada a todos los pensionistas. Incluye la pensión de vejez, la pensión de vejez anticipada, la pensión de incapacidad anticipada, la pensión por invalidez total, el subsidio de desempleo y la pensión de supervivencia. Actualmente, el haber de jubilación es de aproximadamente el 60% del salario.

## **15.- FRANCIA**

La Seguridad Social francesa cubre de manera parcial los costos médicos, farmacéuticos y de hospitalización en la mayoría de los casos, y los costos completos de estos servicios para los grupos de bajos ingresos, desempleados y niños menores de diez años. También cubre otras prestaciones sociales, como asignaciones familiares, compensaciones laborales, beneficios por maternidad y pensiones de discapacidad y de jubilación. El plan obligatorio protege al 98% de la población total de Francia, aproximadamente.

En 1946 se estableció un Sistema de Seguridad social amplio que instituyó la asistencia médica, las pensiones de incapacidad y jubilación y la garantía de subsidios de desempleo a todos los ciudadanos.

La jubilación constituye para los franceses un elemento de suma importancia. Es un derecho que se adquiere progresivamente y que, teniendo en cuenta el aumento de la esperanza de vida, permite disfrutar de varios años libres de cualquier actividad profesional, con buena salud y con una seguridad y una independencia financieras considerables. Un elemento, por tanto, de seguridad y libertad, pero también, por las características de su organización, un vector de identidad profesional y un elemento fundamental para la cohesión social.

La ley de 1 de enero de 1948 creó para los trabajadores por cuenta propia tres organizaciones autónomas de seguro de vejez (artesanos, industriales y comerciantes, profesiones liberales).

Para los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el régimen general, el sistema de pensiones es un sistema en dos niveles, compuesto por un régimen básico y un régimen complementario. Efectivamente, se han establecido unos regímenes complementarios, como complemento del régimen básico instaurado en 1945. Como en el caso del régimen básico, se trata de unos regímenes redistributivos. La ley de 29 de diciembre de 1972 impuso la afiliación obligatoria a un régimen de jubilación complementario, que hasta entonces era facultativa.

Los regímenes de jubilaciones se gestionan paritariamente y no dependen de los Presupuestos del Estado. Salvo en el caso del régimen especial de los funcionarios civiles y militares del Estado, los regímenes de jubilaciones están gestionados paritariamente por los interlocutores sociales (representantes de los sindicatos y de los empresarios por igual).

El régimen general de la Seguridad Social está compuesto por 16 cajas regionales, federadas en la Caja Nacional de Seguro de Vejez de los Trabajadores por Cuenta Ajena (CNAVTS). La gestión paritaria se aplica asimismo a los regímenes complementarios en los que los poderes de los interlocutores sociales son especialmente amplios. Pero aunque los regímenes de jubilaciones gozan de autonomía en su gestión, el poder legislativo fija las principales normas que regulan las pensiones, presentándose anualmente al Parlamento un balance de los ingresos y gastos de la Seguridad Social, en el marco del proyecto de ley de financiación de la Seguridad Social.

Se basa en la solidaridad entre generaciones. Las cotizaciones pagadas conjuntamente por los trabajadores y los empresarios sirven para pagar las pensiones de los jubilados, tanto en el régimen de base como en los regímenes

complementarios. Los regímenes por capitalización que existen para distintas categorías profesionales (artesanos y comerciantes, regímenes supracomplementarios de algunas empresas) son generalmente facultativos y gozan de escasa importancia.

El régimen general, que cubre a la mayoría de los trabajadores por cuenta ajena del sector privado constituye el régimen principal. Las otras categorías de trabajadores por cuenta ajena (funcionarios públicos del Estado, de las colectividades territoriales y sanitarias, minería, agricultura, ferrocarriles, empresas públicas) se inscriben dentro de unos regímenes especiales.

En el régimen general, para disfrutar del cien por cien de la pensión, el jubilado debe tener 60 años cumplidos y justificar que lleva un mínimo de 40 años cotizando. Las mismas normas se aplican a los artesanos y comerciantes. Las condiciones en las que se efectúa la jubilación son distintas en otros regímenes.

Para los trabajadores del sector público, por ejemplo, el tiempo de cotización se establece en 37 años y medio, y además, pueden jubilarse antes de los 60 años en caso de realizar trabajos pesados. El importe de las pensiones es equivalente al de las pensiones de los trabajadores del sector privado.

El nivel de las pensiones de los jubilados les garantiza su independencia financiera. Un estudio de los jubilados de la generación de 1926, con una vida laboral completa, muestra que el nivel de las pensiones de los trabajadores por cuenta ajena del sector privado se sitúa en una media del 85% de su salario neto antes de jubilarse, del 100% en el caso de los salarios más bajos y del 65% en el de los más altos.

El haber tenido hijos cuenta para las mujeres como años de cotización, así, una mujer con 3 hijos tendría 9 años de cotización.

Los franceses disfrutan hoy en día de un sistema de jubilaciones que les garantiza un buen nivel de las pensiones, en el que las pensiones se revalorizan anualmente según el índice de precios al consumo.

## **16.- MEXICO**

En 1931 se promulgó la Ley Federal del Trabajo, en cuyo texto se incluyeron disposiciones legales tendentes a la atención de riesgos profesionales, pero omisas en relación con cualquier forma legal de pensiones. Recién en 1943, con la promulgación de la Ley del Seguro Social, se incluyó un capítulo sobre seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte.

Así, se concedió una jubilación al asegurado que hubiese cumplido 65 años de edad, sin necesidad de probar invalidez para el trabajo, así como al trabajador que hubiese cumplido 65 años de edad y hubiese quedado privado, involuntariamente, de un trabajo remunerado, siempre y cuando hubiese cumplido con el pago durante 30 años.

El fondo de retiro lo maneja y vigila una comisión nacional que regula la operación de los sistemas de ahorro, fiscaliza los depósitos que hagan los trabajadores, atiende la transmisión y administración de las cuotas correspondientes a cada trabajador en forma independiente y personal, informa a éste todo lo relacionado con sus depósitos, expide y da amplia publicidad a las disposiciones de carácter general que deban conocer los trabajadores, mantiene actualizada una base nacional de datos para obtener y transmitir a los trabajadores cuando éstos lo requieran, publica reportes trimestrales y atiende los reclamos presentados por los trabajadores u otras personas o instituciones relativas a la administración de los sistemas de ahorro.

La reforma previsional mexicana pondrá en funcionamiento a partir de julio del año 1997 el régimen de capitalización individual. El sistema es de capitalización puro. Es obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia y voluntario para los trabajadores autónomos y su administración está a cargo de empresas privadas.

La afiliación es voluntaria para los trabajadores independientes, trabajadores domésticos y los empleados al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios (ya incorporados en regímenes especiales más benévolos).



## **17.- PERU**

La reforma al sistema previsional peruano, realizada en el año 1993, consistió en la creación de un régimen de capitalización individual, cuyo funcionamiento es paralelo al sistema nacional de pensiones existente en ese momento.

El régimen público funciona bajo la lógica del esquema de reparto y es administrado por la Oficina de Normalización Previsional. La gestión del régimen de capitalización está a cargo de empresas creadas al efecto, las administradoras de fondos de pensiones.

Ambos regímenes funcionan completamente separados en la legislación, en la administración y en el control.

El sistema peruano es mixto y tiene una extensión jurisdiccional nacional. La pertenencia al mismo es obligatoria para los trabajadores en relación de dependencia (excluyendo los funcionarios públicos, que poseen un régimen especial) y optativa para los trabajadores autónomos.

Para acceder al beneficio jubilatorio el afiliado debe tener 65 años y haber aportado 15 años completos los hombres y 13 las mujeres. El haber es equivalente al 50% de la remuneración de sus salarios.

## **18.- REINO UNIDO**

Posee un sistema de jubilación universal, aplicable para todos los trabajadores de manera obligatoria. El problema es que los haberes que abona a los jubilados son extremadamente bajos (aproximadamente el 30% del haber en actividad, lo cual lo hace el más bajo de toda Europa, seguido por el 38% de Irlanda).

Es por ello que hay una gran cantidad de sistemas complementarios optativos<sup>144</sup>, pero que han tenido graves problemas por diversos y sucesivos escándalos bursátiles que han derrumbado los fondos de pensión.

Una característica particular es que es uno de los pocos lugares en que los hombres pueden jubilarse con menos edad que las mujeres (60 y 65 años respectivamente).

## **19.- SUECIA**

Históricamente, Suecia ha tenido posiblemente el mejor y más amplio sistema de Seguridad Social del mundo. Hay un médico por cada 323.323 habitantes. Todos los ciudadanos reciben pensiones de jubilación, seguro médico y beneficios compensatorios por incapacidad para trabajar, y el gobierno aporta un plan de seguro de desempleo, que administran los sindicatos. Los beneficios sociales del Estado sueco (administrados por la "Försäkringskassan") son los más amplios del mundo<sup>145</sup>. Sin embargo, el contrapunto de este sistema son unos niveles de impuestos muy elevados y en respuesta a la recesión económica de principios de la década de 1990, el gobierno estableció reducciones en el nivel y en la extensión de los programas de bienestar social.

En 1957, las propuestas para financiar pensiones de jubilación ocasionaron controversias políticas. En un referéndum celebrado en octubre, la propuesta socialdemócrata, que pedía contribuciones obligatorias y una garantía gubernamental para mantener el valor de las pensiones al margen de la inflación, consiguió el mayor número de votos, pero no la mayoría. No obstante, los socialdemócratas insistieron al Parlamento para que se promulgara su plan,

---

<sup>144</sup> Junto con Holanda es donde más planes de pensiones privados hay.

<sup>145</sup> Incluyen ayuda a las familias que tengan niños, a las parejas de recién casados, maternidad, vacaciones gratis para madres y niños con ingresos familiares bajos, subvenciones gubernamentales para viviendas, etc.

por lo que los agrarios se retiraron de la coalición gubernamental. A finales de octubre, se formó un nuevo gobierno compuesto sólo por socialdemócratas.

Las pensiones contributivas siguen siendo la norma, aunque se hayan introducido sistemas de ahorro financiero para quienes quieren mejorar sus haberes jubilatorios.

El sistema sueco es sencillo y efectivo: para jubilarse se precisan 64 años de edad con 30 de aportes, de los cuales se toman los mejores 15 para definir el haber. Pero con la particularidad que cuando el monto de la jubilación no alcanza la “existencia mínima”<sup>146</sup>, el Estado le proporcionará lo que le falta para llegar a ese monto. Es decir, nadie cobrará un haber menor que el necesario para vivir (en el sentido amplio del concepto, no se refiere sólo a los alimentos). El sistema es tan amplio que absolutamente todos dependen de él, no existiendo otro régimen jubilatorio.

## **20.- URUGUAY**

En el caso uruguayo, como otros de la región, la reforma previsional fue debatida y definida en el Parlamento con la participación de los representantes de todas las fuerzas políticas y sociales. En la década del 80, bajo el régimen democrático, se convocó a un plebiscito para decidir una reforma constitucional que estableció la indexación de los beneficios en función de los salarios. En este período se produjo un fuerte debate respecto de la necesidad de modificar el sistema de previsión social uruguayo donde hubo varios intentos de reforma, los cuales nunca se llegaron a implementar.

El sistema previsional uruguayo es mixto, y está integrado por el régimen de solidaridad previsional y el régimen de jubilación por ahorro individual. El primero está administrado por el Estado, a través del Banco de Previsión Social; mientras que la gestión del segundo fue delegada en empresas

---

<sup>146</sup> Algo así como lo mínimo necesario para vivir, pero con altos parámetros que incluyen la compra de un calzado y una campera anual, remedios, libros, música y otros bienes.

privadas, constituidas al efecto: las Administradoras de Fondos Previsionales (AFAP).

Una de las particularidades del sistema es que la pertenencia a un régimen u otro depende del nivel de ingresos del afiliado; en efecto, los trabajadores de ingresos inferiores a \$5.000 (en moneda local y ajustable) deben aportar al régimen de reparto, excepto que opten por el de capitalización, al que podrán transferir sólo el 50% de sus aportes, mientras que los trabajadores con ingresos entre \$5.000 y \$15.000 deben destinar los aportes sobre este tramo salarial al régimen de capitalización, los ingresos por encima de la última cifra podrán ser destinados, como aportes voluntarios, al régimen de capitalización individual.

El esquema matemático del régimen de solidaridad previsional es complejo. La jubilación común equivale al 50% sueldo cuando se computen como mínimo 35 años de servicio reconocidos y adicionando un 0,5% del por cada año que exceda 35 años de servicio, al momento después de configurarse la causal, con un tope del 2,5%. A partir de los 60 años de edad, por cada año que se difiera el retiro, después de haberse configurado causal, se adiciona un 3% del sueldo por año con un máximo de 30%. Si no se hubiera configurado causal se adiciona solo el 2%, hasta llegar a 70 años de edad, o hasta la configuración de la causal, si esta fuera anterior. La jubilación mínima cuando el beneficiario tenga 60 años de edad, es de \$550 que se actualiza según el Índice de Medio de Salarios desde el 1 de Enero de 1997. El monto se incrementa en un 4% anual a partir del 1 de enero de 1999 por cada año que el afiliado prorrogue su jubilación después de los 60 años.

Para los afiliados que hayan realizado la opción por capitalización, las asignaciones de jubilación mínima son equivalentes al 75% de los mínimos previstos.

Por último, todo uruguayo que no tenga recursos para subvenir sus necesidades básicas y que tenga más de 70 años de edad es acreedor de la prestación asistencial no contributiva de vejez o invalidez.

Los regímenes especiales no están difundidos, y el control es más sencillo, habida cuenta de la poca cantidad de población del país<sup>147</sup>.

---

<sup>147</sup> 3.413.329, según el Censo del año 2003.

## **21.- VENEZUELA**

El artículo 80 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (dictada en 1999) dispone que “El Estado garantizará a los ancianos y ancianas el pleno ejercicio de sus derechos y garantías. El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, está obligado a respetar su dignidad humana, su autonomía y les garantizará atención integral y los beneficios de la seguridad social que eleven y aseguren su calidad de vida. Las pensiones y jubilaciones otorgadas mediante el sistema de Seguridad Social no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano. A los ancianos y ancianas se les garantizará el derecho a un trabajo acorde con aquellos y aquellas que manifiesten su deseo y estén en capacidad para ello”.

En este sentido, la jubilación es estatal, y es el propio Estado quien se encarga que nadie reciba un haber menor a un número predeterminado, considerado el mínimo indispensable para vivir.

Existen regímenes especiales, específicamente uno para el Poder Judicial, que permite a los jueces y demás altos cargos jubilarse con porcentajes de sus salarios mucho mayores que en el régimen general.

## **Capítulo IX**

# **CONCLUSION Y PROYECTO**

## **1.- DEROGANDO LAS JUBILACIONES INJUSTAS**

No es justo que la sociedad en su conjunto solvente regímenes jubilatorios especiales, injustificables desde el punto de vista constitucional, ya que el artículo 16 de nuestra Carta Magna nos dice que “todos sus habitantes son iguales ante la ley” y el inciso 23 del artículo 75 nos habla de garantizar “la igualdad real de oportunidades y de trato”.

Es irracional que determinados trabajadores, por lapsos de desempeño de su labor menores que los que la ley 24.241 exige, perciban jubilaciones por un monto que ruboriza y llena de encono a la clase pasiva ya a la sociedad toda. ¿Por qué no se dispone de una vez por todas derogar las leyes que privilegian algunos trabajos en desmedro de otros?

Los regímenes especiales fueron decisiones gubernamentales y/o legislativas que consideraron de importancia destacar la actividad de ciertos sectores, poniéndolos en una escala superior de importancia y consideración que al resto de los trabajos. Así, facilitaban a determinados grupos el acceso a beneficios previsionales cumpliendo requisitos menos exigentes que los generales, y recibiendo prestaciones más elevadas que el promedio con reglas de movilidad especiales. El sistema de reparto público fue vulnerable en general grupos de presión que haciendo provecho de su influencia en las decisiones políticas obtuvieron esos beneficios especiales.

Bajo el rótulo de “jubilaciones de privilegio” se engloban, en la Argentina, regímenes que consagran para determinados magistrados, funcionarios y legisladores, un sistema mucho más provechoso que el vigente en los estatutos y profesiones comunes. El beneficio gira, básicamente, en tres niveles:

- a) El monto de la jubilación, porcentaje del sueldo en actividad.
- b) La posibilidad de obtener el beneficio con plazos reducidos (en determinadas hipótesis, muy breves), de desempeño en el cargo por el cual se jubila el sujeto en cuestión.
- c) La forma beneficiosa respecto al régimen común de calcular la movilidad.

Mientras en la Argentina 1.700.000 personas cobran la jubilación mínima de \$280, 9.263 ex funcionarios públicos cobran un promedio de \$4.037,56, lo que le genera un costo anual al Estado de 486,2 millones de pesos<sup>148</sup>. Tenemos

---

<sup>148</sup> Datos del INDEC y de la Procuración de Tesoro de la Nación.

55.842 personas de menos de 59 años con jubilaciones especiales. En total, según cifras de la Procuración General del Tesoro, los jubilados “de privilegio” son más de 73.000. Parece un insulto a las magras monedas que reciben nuestros jubilados, que tras años de sacrificio y aportes a duras penas alcanzan a sobrevivir con sus miserables haberes. Mientras más del 44% de la población se encuentra bajo la línea de la pobreza, según datos del INDEC de octubre de 2004 (17% por debajo de la línea de indigencia), el Estado Nacional sigue manteniendo privilegios injustos que llevaron a que tengamos en el país jubilados de 35 años.

La sociedad en su conjunto critica y reclama gestos positivos y concretos de los poderes del Estado, que den una señal de equilibrio y justicia social frente a jubilaciones espurias y a la tremenda disparidad existente entre ellas y el régimen instituido por la Ley 24.241.

Es increíble la presión que hacen determinados grupos de poder, beneficiarios de regímenes especiales, que hablan de ética y no se sonrojan al cobrar un haber de retiro con menos de cuarenta años y pocos años de aportes o por sólo haber pasado unos días como funcionarios o, peor aún, por haber sido funcionario de gobiernos de facto.

## **2.- LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA DEROGACION**

Para resolver la cuestión respecto al respeto de los “derechos adquiridos”, tenemos que tener en cuenta las diferentes posibilidades.

En cuanto a las jubilaciones no concedidas, se concluye la concesión de jubilaciones basadas en los regímenes especiales que se derogan. Desde este punto de vista, no hay objeción alguna, puesto que nadie tiene derecho al mantenimiento de un régimen jurídico determinado<sup>149</sup>.

---

<sup>149</sup> Según diversos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (por ejemplo, Tomo 288, páginas 279, 291, 359, etc., entre otros).



Podría plantearse alguna discusión respecto de quienes, al momento de disolverse estos regímenes, estuviesen ya en condiciones de acogerse a uno de ellos, aunque todavía no estuviera el beneficio otorgado. En “De Martín c/ Banco Hipotecario Nacional”<sup>150</sup>, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dijo que “si bajo la vigencia de una ley el particular ha cumplido todos los actos y condiciones sustanciales y los requisitos formales previstos en esa ley para ser titular de un determinado derecho, debe considerarse que hay derecho adquirido aunque falte la declaración formal de una sentencia o un acto administrativo, pues éstos sólo agregan el reconocimiento de ese derecho o el apoyo de la fuerza coactiva necesaria para hacerlo efectivo”<sup>151</sup>. El punto anterior es muy opinable y todo dependerá del criterio que en definitiva adopte la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su constitución actual.

Distinto es el caso de las jubilaciones ya concedidas. Estas no podrían ser modificadas sin lesionar derechos adquiridos y el derecho de propiedad, violando así el artículo 17 de la Constitución Nacional<sup>152</sup>.

Para Néstor Sagües existe una vía posible de “constitucionalización” de la ley de efectos inmediatos que cancelase el pago de tales obligaciones. Es este el supuesto de la inconstitucionalidad de las “jubilaciones de privilegio”, por vulnerar diversos principios constitucionales: “igualdad” (artículo 16), “justicia” (porque da a determinadas personas un derecho jubilatorio ilegítimo), “promoción del bienestar general” (ya que sólo contribuyen al bien particular de sus beneficiarios y perjudican el sistema general previsional del país), etc. “Si la ley que otorga una jubilación de privilegio es inconstitucional, no pueden invocarse de ella derechos adquiridos (doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, La Ley 1987-A-535, considerando 8º). En ese fallo la Corte expuso que ni siquiera era consistente el argumento de cosa juzgada fundado en una ley inconstitucional, para conferir el carácter de derecho adquirido al derivado de una sentencia que sobresee o absuelve (...). Aunque no es constitucional que una ley del Congreso deje sin efecto sentencias judiciales, porque ello lesiona el principio de división de poderes, queda en pie la conclusión de la insubsistencia de derechos adquiridos si la ley que los

---

<sup>150</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, fallos: Tomo 296, página 723.

<sup>151</sup> Ekmekdjian Miguel A. Temas constitucionales. Buenos Aires : Editorial La Ley ; 1995.

<sup>152</sup> “La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley”

otorgó era inconstitucional y sus efectos no se concretaban en un acto ya consumado y cumplido, sino en actos de prestaciones sucesivas (como son las percepciones mensuales de una jubilación). En síntesis, si el Congreso califica de inconstitucional los regímenes de jubilación privilegiada y los deroga, tal decisión legislativa surtiría efectos para el cobro de las jubilaciones del caso, a partir de tal derogación. Naturalmente, siempre que la Corte Suprema de Justicia de la Nación comparta el criterio de que tales jubilaciones son inconstitucionales”<sup>153</sup>.

El constitucionalista Daniel Sabsay sostiene que “no corresponde aplicar la doctrina de los derechos adquiridos porque en las jubilaciones de privilegio han sido mal adquiridos. Un sistema de jubilaciones y pensiones debe ser regido por el principio de la igualdad. El régimen de jubilaciones especiales es un sistema abiertamente violatorio de la base constitucional, ¿Se puede convalidar como un derecho adquirido un sistema que viola agresivamente el principio de igualdad?”<sup>154</sup>.

Si bien estos argumentos son discutibles, la realidad indica que los actuales beneficiarios de jubilaciones “especiales” acudirían en masa a la Justicia. Y no son pocos los indicios que me llevan a pensar que el Poder Judicial de la Nación les daría la razón. La jurisprudencia de todos los Juzgados y Salas del Fuero de la Seguridad Social y del Fuero Contencioso Administrativo Federal entiende que hay violación de derechos adquiridos. A pesar de haber sido esgrimidas, las teorías de Sagües y Sabsay no han sido convalidadas en ninguna sentencia. Lo mismo puede decirse de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ni siquiera los jueces han aceptado excusarse en este tipo de causas<sup>155</sup>.

---

<sup>153</sup> Sagües, Néstor P. Problemática constitucional de la conclusión de las jubilaciones “de privilegio”. Revista La Ley; Tomo 1.991/1.

<sup>154</sup> Sabsay, Daniel. Derecho constitucional. Buenos Aires : Editorial Argentina ; 2002.

<sup>155</sup> Normalmente, cuando un juez tiene que decidir en un caso en el cual tiene un interés personal, debe excusarse o es recusado. En este caso hay un derecho en expectativa, de modo que es el conjunto del Poder Judicial el que tiene interés. Por ello podría pensarse que si la constitucionalidad de la norma fuera desafiada deberían resolver los conjuces, que no integran el Poder Judicial y que, si bien son abogados (deber serlo), no tienen un interés directo que preservar. Esto no ha ocurrido en los casos concretos de la realidad.

### **3.- LAS BASES DEL PROYECTO**

Las jubilaciones especiales son el privilegio más irritante y ofensivo que detentan la clase política y los grupos de poder en la Argentina. Le dan la espalda a los miles de jubilados que cobran monedas después de esperar horas bajo el sol, la lluvia y el frío.

Esos privilegios se tienen que terminar, porque no se puede pedir que siempre sean los mismos los que hagan el sacrificio. Aquí no hay más alternativas. Hay que terminar con ellos, ya sea que le guste o no a los que se están beneficiando.

Creo que es imprescindible la derogación de los regímenes que permiten obscenamente estas diferencias e inequidades. Todo sistema jubilatorio que difiera del general, debe tener una justificación objetiva y no puede de ninguna manera ser incompatible con la justicia y la igualdad ante la ley.

Para derogar los regímenes jubilatorios especiales, deben dejarse sin efecto una serie de leyes (las que se mencionan en el proyecto que propongo). La idea es que todos sin excepción, queden excluidos de esta injusticia que pagamos todos.

No debemos olvidarnos del artículo 16 de nuestra Constitución Nacional que, con inigualable claridad, plantea que: "La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas".

Nunca habrá jubilaciones dignas mientras se mantengan privilegios indignos

## **4.- EL PROYECTO DE LEY**

### Artículo 1º

Deróganse, a partir del día siguiente al de la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial, las leyes 22.731, 22.929, 23.794, 21.540, 23.026, 23.626, 24.016, 24.018 y toda otra norma que establezca regímenes jubilatorios especiales.

### Artículo 2º:

La determinación de regímenes diferenciales, deberá hacerse por intermedio de Ley de la Nación fundada, considerando para ello que el tipo de tareas desempeñadas por el trabajador provoque vejez o agotamiento prematuro o sea de carácter riesgoso o insalubre.

### Artículo 3º

Para que una tarea sea considerada incluida en las mencionadas en el artículo 2º, se deberán realizar los estudios técnicos pertinentes, tarea que se llevará a cabo de acuerdo a lo establecido por la Resolución 212/03 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

### Artículo 4º

Comuníquese al Poder Ejecutivo.

# **BIBLIOGRAFIA**

- Acta de Chapultepec. Chapultepec, México ; 1945.
- Acuña R. e Iglesias A. Chile's Pension Reform After 20 Years. World Bank, Social Protection Discussion Paper Series ; 2001.
- Agostini, Sergio. El Poder del Ciudadano. La Nación 2002 23 de marzo.
- Agostini, Sergio. Firmas para el proyecto de ley que derogue las jubilaciones de privilegio. La Nación 2002 22 de marzo.
- Agostini, Sergio. Recortarán jubilaciones especiales. La Nación 2002 26 de marzo.
- Alberca de Castro, J. A. Régimen jurídico del ministro de culto en España y Francia. Estudio sistemático y textos normativos. Granada : Comares ; 1999.
- Almansa Pastor, José M. Derecho de la Seguridad Social. Séptima Edición. Madrid : Alcázar ; 2000.
- Alterini, Atilio A.; Ameal, Oscar J. y López Cabana, Roberto M. Derecho de Obligaciones. 2ª edición. Buenos Aires : El Derecho ; 1998.
- Alvarez, Jorge Enrique. La inequidad de la ley 24.241. II Congreso Argentino de Previsión Social; 2002 noviembre 28-30; Córdoba, Argentina.
- Alvarez Chávez, Víctor Hugo. Manual Teórico Práctico de Jubilaciones y Pensiones. Doctrina. Jurisprudencia. Procedimiento. Buenos Aires : Depalma ; 1998.
- Amuchástegui, Raúl. Recolectan firmas en Santiago contra las jubilaciones de privilegio. Diario El Liberal de Santiago del Estero 2002 12 de abril.
- Arenas de Mesa, Alberto. Proyecciones del Déficit Previsional Chileno: Gasto Público en Pensiones Asistenciales 1999-2010. XI Seminario Regional de Política Fiscal CEPAL; 1999 enero 29; Brasilia, Brasil. Brasil : CEPAL ; 1999.
- Agostini, Sergio. Propuesta superadora para la corte. La Nación 2002 24 de marzo.
- Arenas de Mesa, Alberto y Bertranou, Fabio. Learning from Social Security Reforms: Two Different Cases, Chile and Argentina. Washington : World Development ; marzo 1997.
- Arimón Girbau, G. El problema de la seguridad social del clero. Análisis de su teoría y de su praxis. Barcelona : Barcelona ; 1976.
- Avila Romero, M. La seguridad social del clero y sus auxiliares seculares. Madrid : La Ley ; 1984.
- Banco Mundial. Averting the Old Age Crisis. Oxford University Press, Washington, D.C. 1994.

- Beati, Ricardo C. Accidentes del trabajo. En: López Cabana, Roberto M. Responsabilidad Civil Objetiva, Buenos Aires : Abeledo-Perrot ; 1995.
- Bermúdez, Ismael. Duhalde impulsa eliminación de las jubilaciones "de privilegio". Clarín 2002 15 de marzo.
- Bermúdez, Ismael. Podrían ordenar un ajuste en los haberes de 33 mil jubilados. Clarín 2004 13 de septiembre.
- Bermúdez, Ismael. Veto casi total a la derogación de las jubilaciones de privilegio. Clarín 2002 15 de noviembre.
- Bertín, Hugo. Consensos sociales y reformas previsionales. Revista El Observatorio Social N° 12. Buenos Aires ; octubre de 2003.
- Bertín, Hugo y Perotto, Andrea M. Los nuevos regímenes de capitalización en América Latina: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, Uruguay. Serie Estudios Especiales N° 9 Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones: Buenos Aires ; mayo 1997.
- Bertín, H. y Perotto, A. Los nuevos sistemas de pensiones en América Latina. Bogotá: Editorial Fasecolda ; 2002.
- Bertranou, Fabio; Grushka, Carlos y Schulthess, Walter. Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina. Santiago de Chile : Serie Financiamiento del Desarrollo N° 94 CEPAL Naciones Unidas ; 2000.
- Biasatti, Santo. Hay que terminar con las jubilaciones de privilegio. Clarín 2003 24 de julio.
- Birdsall, Nancy y Szekely, Miguel. Bootstraps Not Band-Aids: Poverty, Equity and Social Policy in Latin America. Center for Global Development Working Paper N° 24 ; 2003.
- Borrajo Dacruz, E. Régimen de las prestaciones de servicios a las Iglesias en el Derecho laboral español. Madrid : Salamanca ; 1988.
- Boschi, Silvana. La Corte limitó el alcance de la ley que puso topes a las jubilaciones. Clarín 2004 20 de agosto.
- Brunello de Alday, M. Griselda. Necesidad de sostener el sistema de reparto desde la realidad socio-laboral de una franja de activos. II Congreso Argentino de Previsión Social; 2002 noviembre 28-30; Córdoba, Argentina.
- Brunner, Heinrich. Historia del Derecho Germánico. Buenos Aires : Editorial Labor ; 1956.

- Bulard, Martine. El verdadero escándalo de las jubilaciones. Le Monde Diplomatique Edición Española ; enero de 2003.
- Bulit Goñi, Luis G. Algunos conceptos centrales del nuevo régimen previsional argentino. Buenos Aires : La Ley ; 1997.
- Bustamante, Jorge E. La República Corporativa, Buenos Aires : EMECE Editores ; 1988.
- Cámara de Diputados. Diario de Sesiones ; 1954.
- Cámara de Senadores. Diario de Sesiones ; 1954.
- Campagnale, Humberto (h). Manual teórico práctico de la Seguridad Social. Buenos Aires : La Ley ; 2000.
- Carnota, Walter F. Procedimiento de la Seguridad Social. Buenos Aires : Depalma ; 1998.
- Cernadas, Juan. Jubilaciones de privilegio, en la mira. La Nación 2002 12 de julio.
- Cerquetti, Silvia. AFJP SA versus Seguridad Social: dicotomía constitucionalmente incompatible. II Congreso Argentino de Previsión Social; 2002 noviembre 28-30; Córdoba, Argentina.
- Chagny, Odile; Dupont, Gaël; Sterdinyak, Henri y Vénoni, Paola. Les réformes des systèmes de retraite en Europe. Revista de la OFCE : París ; julio 2001.
- Chain De Díaz, Gloria F. y Cides Castro, Nélica A. Una sociedad para todas las edades principios e ideas fuerzas para una futura legislación previsional. II Congreso Argentino de Previsión Social; 2002 noviembre 28-30; Córdoba, Argentina.
- Charpin, Jean-Michel. L'avenir des retraites. Paris : Comisariato general del Plan La Documentation française ; 1999.
- Chirinos, Bernabé L. La jubilación de los magistrados. Revista Y Considerando Nº 22 ; 2000.
- Chirinos, Bernabé L. La jubilación de Magistrados y Funcionarios. Revista Y Considerando Nº 8 ; 1999.
- Cóceres, Eduardo Néstor. El sistema de Previsión Social en la Constitución Nacional una propuesta para el consenso. II Congreso Argentino de Previsión Social; 2002 noviembre 28-30; Córdoba, Argentina.
- Combalía, Z., La vinculación jurídica del capellán en los centros hospitalarios públicos. Madrid : ADEE ; 1988.



- Combalía, Z. Vinculación jurídica de los capellanes en el Acuerdo marco de asistencia religiosa hospitalaria de 1985. Madrid : ADEE ; 1988.
- Constitución de la Nación Argentina.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica ; 1969.
- Convenio Nº 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima). Organización Internacional del Trabajo ; 1952.
- Conte Grand, Alfredo H. Inserción de la Seguridad Social en el mundo. Buenos Aires : Edición Anales del Congreso ; 1999.
- Corral, C. El privilegio del fuero hoy. Santander : Editora Salamanca ; 1968.
- Cufre, David. Pegar para negociar con las AFJP. Página/12 2003 25 de septiembre.
- Cufre, David. Ya nunca me verás como me vieras. Página/12 2003 25 de septiembre.
- Das Neves, Mario. Basta de jubilaciones de privilegio. Clarín, 2001 20 de agosto.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Bogotá, Colombia ; 1948.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York ; 1948.
- Decreto 719/64 de la República del Ecuador.
- Decreto 301/99 de la República Bolivariana de Venezuela.
- Decreto 927 de la República de El Salvador.
- Decreto Ley 3500/80 de la República de Chile.
- Decreto Ley 25.897/92 de la República del Perú.
- Decretos Ley varios. Entre ellos: 3.500, 12.600 ,13.937, 31.665.
- Decretos varios. Entre ellos: 6.004/63, 4.257/68, 6.730/68, 8.525/68, 2.338/69, 2.465/71, 3.176/71, 3.555/72, 4.645/72, 8.746/72, 710/73, 1.805/73, 1.851/73, 1.967/73, 2.371/73, 4.369/73, 182/74, 937/74, 1.021/74, 2.135/74, 21.036/74, 2.137/74, 2.140/77, 538/75, 1.851/75, 1.852/75, 5.912/75, 2.091/86, 2.196/86, 2.465/86, 14/87, 1.825/87, 2.000/91, 1.810/92, 2.433/93, 78/94, 477/94, 679/97, 894/01, 896/01, 1.387/01, 1.676/01, 2.203/02, 2.322/02, 390/03.
- Decretos y Ordenanzas varias de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Entre ellas: 29.604/74, 29.605/74, 1.044/83.

- Delgado, José. Reforma previsional y opción de reparto – capitalización. Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas ; 1994.
- De Marco, Gustavo y Schulthess, Gustavo. El sistema de jubilaciones y pensiones de Argentina a dos años de la reforma. Serie Estudios Especiales N° 5 Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones: Buenos Aires ; octubre 1996.
- De Torres, Manuel. Teoría de la política social. Madrid : Alcázar ; 1998.
- Deveali, Mario. Derecho del Trabajo. Buenos Aires : Angel Editor ; 1983.
- Díaz Moreno, J. M. Deberes y derechos de los religiosos en una sociedad sin privilegios. Madrid : Editorial Pamplona ; 1978.
- Editorial Panamericana. Régimen de jubilaciones y pensiones. Santa Fe : Editorial Panamericana ; 2002.
- Durán, Viviana. El Sistema Previsional Argentino: Evolución Reciente y Perspectivas sobre su Financiamiento. Buenos Aires : CITAF-OEA ; 1996.
- Ekmekdján Miguel A. Temas constitucionales. Buenos Aires : Editorial La Ley ; 1995.
- Escudero, G. El nuevo Derecho de los religiosos. Madrid : Editorial Pamplona ; 1975.
- Espada, Joao. Derecho social ciudadano. Madrid : Acento Editorial ; 1999.
- Etala, Carlos Alberto. Derecho de la Seguridad Social. Buenos Aires : Astra ; 2000.
- Fallo “Camino Dardo Nicasio c/ Superintendencia de Servicios de Salud s/ Acción Ordinaria de Nulidad”. Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Sala VI ; 2004 12 de octubre.
- Fallo “Cascone Osvaldo c/ ANSeS s/ Amparos y Sumarísimos”. Cámara Federal de la Seguridad Social, Sala I ; 2004 28 de octubre.
- Fallo “Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/ reajustes por movilidad”. Corte Suprema de Justicia de la Nación ; 1996 27 de diciembre.
- Fallo “Craviotto, Gerardo Adolfo y otros c/ Estado Nacional - Poder Ejecutivo Nacional - Ministerio de Justicia de la Nación s/ Empleo Público”. Corte Suprema de Justicia de la Nación ; 1999 19 de mayo.
- Fallo “González Herminia del Carmen c/ ANSeS s/ Reajustes por movilidad”. Cámara Federal de la Seguridad Social, Sala II ; 1998 20 de noviembre.

- Fallo " Máxima SA AFJP c/ Municipalidad de Córdoba s/ Recurso Directo". Tribunal Superior de Córdoba ; 2004 20 de agosto.
- Fallo "Verzoletto María Cristina c/ Hospital Naval Cirujano Mayor Pedro Mayo- Decreto 894/01 s/ Empleo Público". Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala IV ; 2004 octubre 27.
- Fariñas Matomi, L. Religión, seguridad social y contrato laboral. Madrid : Tapia ; 1984.
- Fehrmann, Alejandra. No habrá juicios masivos por liquidación a jubilados. Clarín 1997 5 de enero.
- Feldman, Jorge; Golbert, Laura y Isuani, Aldo. Maduración y Crisis del Sistema Previsional Argentino. Boletín Informativo Techint Nº 240 Enero-Febrero 1998.
- Fernández Madrid, Juan Carlos. Los derechos constitucionales del trabajador frente a la flexibilización laboral. Buenos Aires : Edición Anales del Congreso ; 1999.
- Fernández Madrid, Juan Carlos y Caubet, Amanda Beatriz. Jubilaciones y pensiones: análisis de la ley 24.241 con anexos de legislación y jurisprudencia. Buenos Aires : Errepar ; 1999.
- Fitzgerald, Louis. John Kerry for President. New York Times 2004 17 de octubre.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. La Reforma Previsional en Argentina: El Impacto Macroeconómico y la Organización del Mercado de AFJP. Buenos Aires : FIEL ; 1998.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Reforma previsional y opción de reparto – capitalización. Buenos Aires : FIEL ; junio 94.
- Etala, Carlos Alberto. Derecho de la Seguridad Social. Buenos Aires : Astrea ; 2002.
- Galeano, Jorge L. Los avivados de siempre. Diario Primera Edición de Posadas 2001 19 de julio.
- García Apolinar, E. La opción del nuevo régimen previsional. Buenos Aires : Sainte Claire Editora SRL ; 2000.
- García Apolinar, E. Nuevo régimen previsional. Buenos Aires : Sainte Claire Editora SRL ; 2000.

- García Rapp, Jorge. El SIJP y el régimen de capitalización en el marco de la crisis. II Congreso Argentino de Previsión Social; 2002 noviembre 28-30; Córdoba, Argentina.
- Gesualdo, Gustavo. Reforma del sistema de jubilaciones y pensiones y del PAMI. Buenos Aires, Fundación Atlas para una sociedad libre ; diciembre 2002.
- Gill, Indermit; Yermo, Juan y Packard, Truman. Keeping the Promise of Social Security in Latin America. Reserved Congress of World Bank; 2002; Catargena, Colombia. Banco Mundial; 2002.
- Giordano, Osvaldo; Torres, Alejandra y Bettiol, Mara. Riesgos del Trabajo. Buenos Aires : Fundación del Trabajo, págs. 27/28 ; 1995.
- González, M. El ministro de culto en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo. Derecho y Opinión N° 8 ; 2000.
- González, M. Los Ministros de Culto en el ordenamiento jurídico español. Madrid : Centro de Estudios Políticos y Constitucionales ; 2003.
- Goñi Moreno, C. Derecho de la Previsión Social, Tomo II. Buenos Aires : Editorial Sociedad Anónima de Editores ; 1956.
- Grau, Eros Roberto. Estado, políticas públicas y proyecto democrático. Buenos Aires : Edición Anales del Congreso ; 1999.
- Grisolia, Julio Armando. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Buenos Aires : Depalma ; 2003.
- Grushka, Carlos O. La cobertura previsional en Argentina a fines del siglo XX. Socialis - Revista Latinoamericana de Política Social N° 4 : 2001.
- Grushka, Carlos O. Proyecciones previsionales a largo plazo Argentina 2000-2050. Serie Estudios Especiales N° 14 Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones: Buenos Aires ; septiembre de 2002.
- Grushka, Carlos O. Tablas actuariales para Argentina, 1990-1992. Serie Estudios Especiales N° 8 Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión : 1996.
- Guaresti, Juan José. Irritantes privilegios en el sistema previsional. La Nación 1983 29 de septiembre.
- Gurvitch, Georges. La magia y el Derecho. Buenos Aires : Losada ; 1941.
- Habermas, Jürgen. Validez y facticidad. Madrid : Editorial Trotta ; 1998.
- Herrero, Luis. Retorno a la Constitución : El hombre como protagonista de la Seguridad Social. Buenos Aires : Edición Anales del Congreso; 1999.

- Holzmann, Robert: Palacios, Robert y Zviniene, Asta. On the Economics and Scope of Implicit Pensi3n Debt: An International Perspective. Social Protection Department, The World Bank: 2001.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Publicaciones Semestrales. Buenos Aires ; 2004.
- Instituto Nacional de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Guía del Pensionista 2003. Madrid: Secretaría de Estado de la Seguridad Social ; enero 2003.
- Instituto Nacional de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España. Prestaciones jubilaciones 2004. Madrid: Secretaría de Estado de la Seguridad Social ; enero 2004.
- Isuani, E. y San Martino J. El nuevo sistema previsional argentino. Punto final a una larga crisis? Informativo Techint N 281 Marzo- Abril 1995.
- Iuliano, Maria. Campaña Nacional en contra de las jubilaciones de privilegio. Diario El Patag3nico de Comodoro Rivadavia 2002 18 de abril.
- Iuliano, Maria. Es un éxito la campaña contra las jubilaciones de privilegio. Diario El Patag3nico de Comodoro Rivadavia 2002 10 de abril.
- Jaime, Carlos Raúl. La pretendida derogaci3n de los régimenes jubilatorios especiales. Revista Jubilaciones y Pensiones 1.856; 2002.
- Jaime, Raúl C. y Brito Peret, José I. Régimen previsional. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Ley 24.241. Buenos Aires : Astrea ; 1996.
- Lexis Nexis. El régimen jubilatorio para el personal que realiza tareas penosas, riesgosas, insalubres o determinantes de vejez o agotamiento prematuro. Lexis Nexis Laboral – Seguridad Social Tomo 9 ; 2003.
- Ley 8.213/91 de la República Federativa de Brasil.
- Ley 16.713/95 de la República Oriental del Uruguay.
- Ley 1732/96 de la República de Bolivia.
- Ley 87/01 de la República Dominicana.
- Ley 340 de la República de Nicaragua.
- Ley del Seguro Social de 1943 de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal del Trabajo de 1931 de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica 6/85 del Poder Judicial del Reino de España.
- Ley Orgánica 7/92 del Reino de España.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de 1937 de la República de Costa Rica.

- Leyes varias. Entre ellas: 870, 1.420, 1.909, 4.349, 7.333, 8.915, 9.653, 11.110, 11.232, 11.544, 11.575, 12.581, 12.612, 14.370, 14.397, 14.399, 14.499, 15.472, 17.250, 17.575, 18.037, 18.038, 18.464, 19.346, 19.373, 19.396, 19.560, 19.803, 19.841, 20.475, 20.541, 20.572, 20.740, 20.888, 21.118, 21.120, 21.121, 21.124, 21.451, 21.540, 21.705, 21.965, 22.140, 22.731, 22.929, 22.940, 22.955, 23.026, 23.473, 23.682, 23.626, 23.682, 23.794, 23.895, 23.928, 23.966, 24.016, 24.017, 24.018, 24.019, 24.175, 24.241, 24.437, 24.457, 24.463, 24.557, 24.655, 25.164, 25.239, 25.322, 25.347, 25.362, 25.668.
- Lodi-Fé, María D. Emergencia del régimen previsional público. Medidas de excepción. Revista Doctrina Laboral de Errepar N° 14, julio 2000.
- López Aranda, M. La legislación canónico-civil española sobre jubilación del clero benefical. Madrid : REDC ; 1985.
- López Cabana, Roberto. Responsabilidad civil por accidentes. Buenos Aires : Abeledo-Perrot ; 1998.
- Lucio Otaño, Gustavo Eduardo. Reformas de los Sistemas de Seguridad Social en países en crisis. Un modelo de sistema público de capitalización. II Congreso Argentino de Previsión Social; 2002 noviembre 28-30; Córdoba, Argentina.
- Majines, Silvia. Proponen eliminar la jubilación de privilegio. Nuevo Diario de Santiago del Estero 2002 12 de abril.
- Margiotta, Nello. El Gobierno de Argentina anuncia el fin de las pensiones de privilegio. Diario El País de Madrid, 2002 16 de marzo.
- Márquez Bello, J. Meditación ciudadana en torno de la seguridad social. Buenos Aires ; Astrea ; 1944.
- Martul Sainza, Rodrigo M. Hacia una red previsional. II Congreso Argentino de Previsión Social; 2002 noviembre 28-30; Córdoba, Argentina.
- Medina, Héctor. Las jubilaciones especiales siguen en lista de espera en Diputados Privilegios que se resisten a morir. InfoBae 2002 28 de junio.
- Mena, Bárbara y Bertucci, Juliana. La reforma política en Argentina. Las ONGs quieren más transparencia y terminar con las listas sábana. La Voz del Interior 2002 agosto 24.
- Mesa del Diálogo Argentino. Bases para la reforma. Buenos Aires : PNUD ; 2002.

- Mesa Lago, Carmelo. La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas. En: Bonilla García, A. y Conte Grand, A. Pensiones en América Latina: Dos Décadas de Reforma. Lima : Oficina Internacional del Trabajo; 1998.
- Micale, Adriana Alicia. Servicios Docentes. La ley 24.016 y su " vigencia precaria. II Congreso Argentino de Previsión Social; 2002 noviembre 28-30; Córdoba, Argentina.
- Michaudon, Hélène. L'engagement associatif après 60 ans. Paris : Insee Première ; 2000.
- Montenegro, Maximiliano. Privilegios en la cornisa. Página/12 2002 23 de marzo.
- Moles, Ricardo. Historia de la Previsión Social en Hispanoamérica. Buenos Aires : Labor ; 1993.
- Moncada, Luis Enrique. La previsión social, un subproducto de la seguridad social, en el marco de la política económica, aportes para su rediscusión. II Congreso Argentino de Previsión Social; 2002 noviembre 28-30; Córdoba, Argentina.
- Monjó, María Florencia y Zenobi, Germán Pablo. Renta vitalicia civil y renta vitalicia previsional. Relación con el beneficio previsional. Material Inédito.
- Montenegro, Maximiliano. Adelanto del proyecto oficial de reforma previsional. Página/12 2003 2 de diciembre.
- Montenegro, Maximiliano. AFJP, una manera de jubilarse despacio. Página/12 2004 18 de julio.
- Montenegro, Maximiliano. Asalto a los jubilados. Página/12 2004 31 de agosto.
- Montenegro, Maximiliano. El Banco Mundial admite el fracaso de la jubilación privada. Página/12 2004 25 de septiembre.
- Montenegro, Maximiliano. No subirán la edad de retiro de la mujer. Página/12 2003 21 de octubre.
- Montenegro, Maximiliano. Por lo menos reconocen un error. Página/12 2004 25 de septiembre.
- Montenegro, Maximiliano. Un negocio a la medida de los banqueros. Página/12 2004 25 de septiembre.
- Montero, Feliciano. Orígenes y Antecedentes de la Previsión Social. Buenos Aires : Labor ; 1976.

- Motilla, A. Derecho laboral y seguridad social de los miembros de órdenes y congregaciones religiosas. Madrid : Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá ; 2000.
- Muchnik, Daniel. Las AFJP en el ojo de la tormenta. Buenos Aires : Grupo Editorial Norma ; 2002.
- Naccarato, Reinaldo. La seguridad social. En: Taddei, Pedro J. M. y Mongiardino Carlos. Manual de la Seguridad Social. Buenos Aires : Editorial Argentina ; 2002.
- Napoli, Rodolfo A. Derecho del Trabajo y la seguridad. Buenos Aires : La Ley ; 1971.
- Oficina Administrativa de los tribunales de los Estados Unidos. El sistema federal judicial en los EEUU, presentación para jueces y personal administrativo del ramo judicial en países extranjeros. Washington : Oficina Administrativa de los tribunales de los Estados Unidos ; 2000.
- Organización Internacional del Trabajo. Diagnóstico institucional del sistema previsional argentino y pautas para enfrentar la crisis. Buenos Aires : OIT ; 2002.
- Oliet, B. La Iglesia y las relaciones de servicio retribuidas. Revista de Trabajo Nº 52 ; 1975.
- OPP. La reforma de la seguridad social en Uruguay”. Montevideo : Mimeo ; 1998.
- Orellana Vargas, Patricio. La Contraloría ¿Baluarte de la probidad? Santiago de Chile : Ediciones de la Universidad Central de Chile ; 2003.
- Otaduy, J. de. Régimen jurídico español del trabajo de eclesiásticos y de religiosos. Madrid: Editorial Salinas ; 1993.
- Payá, Fernando Horacio. Régimen de jubilaciones y pensiones. Análisis dogmático del sistema integrado. Ley 24.241. Buenos Aires : Depalma ; 2001.
- Perez Tognola, Victoria P. y Rojas De Anezin, Ana María. La necesidad de una Ley de Procedimiento que refleje la realidad de la cuestión previsional. II Congreso Argentino de Previsión Social; 2002 noviembre 28-30; Córdoba, Argentina.
- Pérez Tognola, Victoria P. y Rojas de Anezin, Ana María. Regímenes especiales y diferenciales. Nuevos aspectos. Revista Jubilaciones y Pensiones Nº 71 ; 2002.



- Peso y Calvo, C. del. El sacerdote en función de su sagrado ministerio no goza del concepto legal de trabajador. Revista Iberoamericana de Seguridad Social N° 2; 1966.
- Petschen, S. Las Iglesias y el derecho de trabajo en Francia y en la República Federal Alemana. Munich : REDC ; 1983.
- Piffano, Horacio; Balbo, Mariela y Lódola Agustín. El Sistema Previsional, el Ahorro Nacional y el Mercado de Capitales. Informe de Consultoría Proyecto ARG 94/018 Opciones Estratégicas en la Regulación de las AFJP Módulo II ; 1998.
- Organización de las Naciones Unidas. Asamblea Mundial del Plan de Envejecimiento de Viena. Viena : PNUD ; 1982.
- Piñera Echenique, José. Exposición. Congreso Iberoamericano; 1991 abril 18. Santiago, Chile. Santiago : Congreso Iberoamericano ; 1991.
- Poder Ciudadano. Campaña para la derogación de las Jubilaciones de Privilegio Jubilemos los Privilegios. Buenos Aires : Poder Ciudadano ; 2002.
- Podetti, Humberto A. Una aproximación a la seguridad social y su actual problemática. Revista de Trabajo y Seguridad Social N° 10. Buenos Aires ; octubre de 1999.
- Posadas, Laura. El Nuevo Sistema de Jubilaciones y Pensiones. Sus Efectos sobre el Déficit Previsional Público. Informe final PRONATASS/BIRF, Proyecto ARG89/005 ; 1993.
- Quagliato, Franklin José. Los regímenes complementarios de previsión. II Congreso Argentino de Previsión Social; 2002 noviembre 28-30; Córdoba, Argentina.
- Ramos, Jorge. Las jubilaciones de privilegio llegaron al TSJ. Diario Río Negro 2001. 10 de diciembre.
- Ramos, Jorge. Régimen jubilatorio especial quieren ex Hipasam. Diario Río Negro 2000. 13 de junio.
- Real Academia. Diccionario de la Real Academia Española. Madrid : RAE ; 2004.
- Real Decreto 1.194/85 del Reino de España.
- Recalde, Héctor Pedro. Ultraactividades, negociación colectiva de empresa y derechos del trabajador. Buenos Aires : Edición Anales del Congreso ; 1999. Reglamento para la Justicia Nacional, Acordada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 17/12/52.

- Renard, Georges. Sindicatos, Trade - Unions y Corporaciones. Madrid : Espasa ; 1916.
- Resoluciones varias de la Administración Nacional de Seguridad Social. Entre ellas: 140/95.
- Resoluciones varias de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional. Entre ellas: 120/02.
- Resoluciones varias de la ex Dirección General Impositiva (hoy Administración Federal de Ingresos Públicos). Entre ellas: 3.787/94, 4.336/97.
- Resoluciones varias de la Secretaría de Seguridad Social. Entre ellas: 53/98, 6/03.
- Resoluciones varias de la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones. Entre ellas: 206/95, 735/96.
- Resoluciones varias del Consejo de la Magistratura. Entre ellas: 224/02, 471/04.
- Resoluciones varias del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Entre ellas: 860/02. 2/03, 212/03.
- Reynaud, E. Financiamiento de las jubilaciones: reparto y capitalización en la Unión Europea. Revista Internacional de Seguridad Social N° 48 ; 1995.
- Roca, Emilia y Moreno Juan M. Desprotección Social y Exclusión de la Seguridad Social. XIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social; 1999 abril 18; San Carlos de Bariloche, Argentina.
- Rodríguez Blanco, M. La inclusión de los religiosos en el régimen especial de trabajadores autónomos de la Seguridad Social. Madrid : IC ; 2001.
- Rocard, Michel. Les quinquagénaires sur le marché du travail en Europe: entre fragilisation et relégation. Paris : La Documentation française, 1995.
- Rofman, Rafael; Stirparo, Gustavo y Lattes, Pablo. Proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones 1995-2050. Serie Estudios Especiales N° 12 SAFJP ; 1997.
- Rojt, Julio. El régimen penal previsional. Buenos Aires : Errepar ; 1995.
- Rocard, Michel. Le livre blanc sur les retraites. Paris : La Documentation française ; 1991.
- Roldán Martínez, Aranzazu. La Jubilación especial a los Sesenta y Cuatro Años: una Figura Confundida y Desconocida. Revista 2 de Madrid ; N° 558.
- Rubio, Valentín. Manual práctico laboral y previsional. Buenos Aires : Errepar ; 2001.

- Rubio, Valentín. Remuneraciones, aportes y contribuciones previsionales. Buenos Aires : Errepar Depalma ; 2000.
- Rumeu de Armas, Antonio. Historia de la Previsión Social en España. Madrid : Editorial As ; 1944.
- Sabsay, Daniel. Derecho constitucional. Buenos Aires : Editorial Argentina ; 2002.
- Sagües, Néstor P. Problemática constitucional de la conclusión de las jubilaciones “de privilegio”. Revista La Ley; Tomo 1.991/1.
- Salpeter, Pablo. La movilidad previsional, un rígido problema que crece con la inflación. Situación actual y perspectivas del sistema previsional argentino IDEFIP; 2001 23 de mayo; Buenos Aires, Argentina. Buenos Aires : UCES ; 2001.
- Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Libro Blanco de la Previsión Social. Buenos Aires : Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ; 2003.
- Schulthess, Walter E. Efectos sobre la distribución del ingreso de las prestaciones no contributivas. Previsión Social N° 19, julio - septiembre 1995.
- Schulthess, Walter E. El Sistema de Jubilaciones y Pensiones de Argentina a Dos Años de la Reforma. Serie Estudios Especiales N°. 5 : SAFJP ; 1996.
- Smith, Edmund A. Teoría del Bienestar social”. Madrid ; Acento Editorial ; 1995.
- Schulthess, Walter E. Sistema Nacional de Previsión Social: su evaluación y situación a fines de la década del ochenta. Proyecto para el Fortalecimiento de los Sectores Sociales (BIRF). Proyecto ARG/88/055. Buenos Aires : Mimeo ; 1990.
- Schulthess, Walter E. y Demarco, Gustavo. Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y Propuesta de Reforma. Santiago : CEPAL/PNUD ; 1993.
- Schwarzer, H. La nueva estrategia de Brasil en previsión social. Congreso Internacional de Seguridad Social; 2003 junio 21; Buenos Aires, Argentina. Buenos Aires : UCA-AIOSS ; 2003.
- Stero, Florencia. Cautelar ante incompatibilidad por empleo público. Diario Judicial 2004 1 de noviembre.
- Stero, Florencia. Incompatibilidad en la función pública: inconstitucionalidad. Diario Judicial 2004 14 de octubre.

- Stero, Florencia. Nuevos cuestionamientos a la ley de solidaridad previsional. Diario Judicial, 2004 2 de septiembre.
- Straccia, Jairo. Normativa Jubilatoria. Para entender el sistema argentino. Revista segundo enfoque octubre 2003.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. El Sistema Previsional Argentino. Buenos Aires : Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones ; 1998.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. El régimen de capitalización a 7 años de la reforma previsional Estudio Especial Nº 14. Buenos Aires : Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones ; 2001.
- Taddei, Pedro J. M. y Mongiardino Carlos J. Manual de la Seguridad Social. Buenos Aires : Abaco ; 2002.
- Taddei, Pedro J. M.; Mongiardino, Carlos J. y Naccarato Reinaldo. Manual de la Seguridad Social. Buenos Aires : Ediciones Abaco Rodolfo de Palma ; 2001.
- Tamburi, G. Libro Blanco de la Previsión Social. Buenos Aires : Depalma ; 2003.
- Tercer debate (Programa televisivo). Auditorio Gammage de la Universidad Estatal de Arizona (ASU). Arizona, Estados Unidos de Norteamérica : CNN ; 2004 13 de octubre.
- Teulade, René. L'avenir des système de retraite. Paris : Consejo económico y social ; 2000.
- Tolosa, Norberto O. Convivientes del mismo sexo y el derecho a pensiones. Buenos Aires, Universidad Abierta Interamericana. Septiembre 2004.
- Unión de Empleados de la Justicia de la Nación. Reforma Judicial. Buenos Aires : UEJN ; 2002.
- Uriarte, Claudio. La noche que JFK fue por la yugular. Página/12 2004 14 de octubre.
- Uthoff, Andras. Fondos de pensiones, el financiamiento de los costos de la transición y el desarrollo de los mercados financieros. Lecciones de la reforma de privatización en Chile. En: Bonilla García, A. y Conte Grand. A. Pensiones en América Latina: Dos Décadas de Reforma. Lima : Oficina Internacional del Trabajo; 1998.
- Varde, Francisco J.; Martorani, Felipe y González Guerrico, César. El carácter del dinero acumulado en la cuenta de capitalización individual de un trabajador

casado, afiliado a una administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones”. Jubilaciones Argentinas; N° 5.979.

- Vázquez Vialard, A. Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Tomo 2. Buenos Aires : Astrea ; 1981.

- Vidal Gallardo, M. El reconocimiento de la cotización a la Seguridad Social de los sacerdotes y religiosos o religiosas de la Iglesia católica secularizados. Madrid : REDC ; 1998.

- Vidal Gallardo, M. Jubilación del clero diocesano y titularidad de oficios eclesiásticos. Valladolid, IC ; 1996.

- Vidal Gallardo, M. Trabajo y seguridad social de los miembros de la Iglesia católica. Valladolid : Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid ; 1996.

- Villegas, Carlos Gilberto. Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones; Régimen Legal. , Buenos Aires : Rubinzal-Culzoni ; 1994.

- Waissbein, Edgardo Jorge. El problema del financiamiento en el régimen previsional argentino. II Congreso Argentino de Previsión Social; 2002 noviembre 28-30; Córdoba, Argentina.

- Wassner, Roberto A. Los desafíos de la Seguridad Social a fines del Siglo XX. Buenos Aires : Edición Anales del Congreso ; 1999.

- Wassner, Roberto A. Procedimiento previsional. Buenos Aires : Editorial Argentina ; 1993.

- Wassner, Roberto A. Reforma del sistema previsional. Ley 24.241. Buenos Aires : Editorial Argentina ; 1994.