



***TEMA: SEGURIDAD SOCIAL Y PREVISIÓN SOCIAL EN ARGENTINA.  
ALUMNO: CANCLINI, MARIANO LEONARDO  
TITULO A OBTENER : ABOGADO  
FECHA: ROSARIO, DICIEMBRE 2.004  
UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA***

SEGURIDAD SOCIAL Y  
PREVISION SOCIAL EN  
ARGENTINA

A ALEJANDRA, mi esposa, DELMA, mi vieja, mis hermanos, mis sobrinos, y a mis amigos y compañeros que creyeron y me apoyaron en estos años.

	DEDICATORIA	4
I.	INTRODUCCIÓN	7
II.	PROBLEMATIZACIÓN	9
III.	OBJETIVOS	10
IV.	FUNDAMENTACION	11
V.	REFERENTE METODOLOGICO	12
VI.	EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y SUS SUBSISTEMAS	
	4) Conceptos Generales	13
	5) Caracteres	15
	6) Subsistemas	16
	a) Regímenes Provinciales	16
	b) Asignaciones Familiares	20
	c) Desempleo	28
	d) Pensiones no Contributivas	30
	e) Obras Sociales	32
	f) Sistema de Riesgos del Trabajo	33
VII.	COMPENDIO DE LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE A LA PREVISIÓN SOCIAL.	34
	4) Primeros regímenes orgánicos por actividades a partir de 1904	39
	5) Universalización de la seguridad social	40
	6) Reforma administrativa y uniformidad legislativa	43
	7) Crisis del sistema	46
	8) La ley 24.241 y sus principales prestaciones	49
VIII.	PRESTACIONES AL AMPARO DE LA LEY 24241	52
IX.	PROBLEMAS DE LA PREVISIÓN SOCIAL – IMPACTO EN LA SEGURIDAD SOCIAL	64
	4) Evolución Demográfica	66
	5) Precariedad, falta de registración y desempleo	70
	6) Desfinanciamiento	73

X.	LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL DERECHO COMPARADO	
	4) Análisis de sistemas internacionales	81
	5) Soluciones internacionales	92
XI.	PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SU CONJUNTO	98
XII.	REFLEXIONES FINALES	101
XIII.	BIBLIOGRAFÍA GENERAL	103
XIV.	CITAS BIBLIOGRÁFICAS	105

***“AL MUNDO NO LE FALTAN RECURSOS PARA ELIMINAR LA  
POBREZA, LES FALTAN LAS PRIORIDADES ADECUADAS”***

*Juan Somavia*

## *I) INTRODUCCIÓN*

Primero debe aclararse lo conflictivo que resulta para la doctrina conceptuar, de manera única, a la seguridad social, pero puede decirse “que es el conjunto de relaciones y regulaciones legislativas que aseguran a los individuos de un país en particular y / o de todos los países, ¿para acceder a determinadas prestaciones que les cubrirán los riesgos derivados de contingencias sociales”.

En nuestro país se ha desarrollado un sistema de seguridad social que abarca distintos subsistemas:

- La Previsión Social (Jubilaciones y Pensiones) que intenta solucionar las contingencias de invalidez, vejez y muerte.

- Asignaciones Familiares: cuyo origen radica en las cargas de familia y el status de su sostenimiento.

- Sistema de ART, accidentes laborales.

- Obras Sociales: que es el subsistema que intenta mejorar la calidad de vida de todos los habitantes de nuestro país.

- Fondo Nacional de Empleo: que cubre el mayor problema de nuestro país en los últimos tiempos, como fue el desempleo

- La vivienda.

- Pensiones no contributivas.

No cabe duda que, desde antaño, en nuestro país, se intenta dar un marco de seguridad social a todas estas contingencias, con momentos de auge del constitucionalismo social, en los que se logro incorporar a la mayor proporción de la sociedad a algunos de los subsistemas, y por momentos, como los actuales, en los que gran parte de la población vive de la solidaridad.

En momentos de crisis institucionales los países se preguntan sobre la seguridad social, particularmente sobre los regímenes de previsión social, pues en gran parte de ellos este subsistema es quien se lleva el mayor porcentaje de los presupuestos.

Es por ello que los dirigentes deben elegir entre una modificación total de todo el sistema de la seguridad social o solo realizar pequeñas reformas a la previsión social.

En este trabajo vamos a encontrar el desarrollo histórico de la seguridad social en nuestro país, particularmente, de la previsión social, el análisis del momento actual y por último los caminos que pueden seguirse para zanjar definitivamente el problema de la seguridad social, que también ha sido globalizado.

# ***DESARROLLO HISTORICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA***

## ***II) PROBLEMATIZACIÓN***

¿Qué es la Seguridad Social?

La previsión social como subsistema.

Desarrollo de la Seguridad social, cortes históricos de la misma en nuestro país

1. Período entre 1.904 y 1.949.
2. El desarrollo entre 1.950 y 1.989
3. Modificación del subsistema de previsión en 1.993, nuevos problemas.
4. El futuro de la seguridad social, tomando como base la modificación planificada de la previsión social.
5. Problemática globalizada y propuestas de cambios a nivel mundial.

### ***III) OBJETIVO***

#### *Objetivos generales*

Conocer, investigar y observar los distintos momentos de la seguridad social en nuestro país, particularmente de la previsión social, planteando los lineamientos sobre los que debe girar el futuro de la misma.

#### ***OBJETIVOS ESPECIALES***

Desarrollar, en forma sintética, las distintas coberturas de la seguridad social, grupo de la sociedad a la que abarca y contingencias que cubre.

Investigar el impacto de las crisis institucionales y la superproducción legislativa sobre el desarrollo de la seguridad social y, en particular, en la previsión social.

Desarrollar a través de la investigación bibliográfica los distintos momentos de la Seguridad Social y su relación con la economía política.

Introducir, en el desarrollo del último decenio, los problemas que se observan a nivel mundial y las posibles soluciones que se estudian en los distintos países del mundo.

Expresar los grandes problemas que deberá enfrentar la seguridad social, en su conjunto, para compensar la escasa cobertura de la previsión social.

Exponer que uno de los grandes problemas de la seguridad social, en la actualidad, es su financiamiento, aclarando que no se desarrollara en este trabajo, por considerar que el mismo debe realizarse como un tema de investigación en forma separada.

#### *IV -FUNDAMENTACIÓN*

El tema a desarrollar no tiene en nuestro país una independencia académica dentro de las facultades de derecho, las que no forman a los estudiantes sobre una situación que en nuestro país tiene asignado más del 40 % del presupuesto nacional.

Esta falta de investigación y debate dentro de los ámbitos académicos hace que la problemática de la seguridad social pase exclusivamente por un costado economicista, del que no forman parte los profesionales del derecho.

Por ello, se hace necesario realizar académicamente una investigación histórica que nos sitúe dentro de la seguridad social, problematizando en forma puntual la previsión social, y dentro de la estructura legislativa de nuestro país.

Asimismo, creemos que el debate a futuro de todos los países será la previsión y la seguridad social, por lo que se tomaran en cuenta para el desarrollo de este debate el futuro de nuestra seguridad social y los mismos lineamientos que a nivel mundial están siendo analizados por los países del primer mundo.

La investigación se realizará en forma bibliográfica con una compilación de datos, tomando a autores como Rofman, Mangiardino Tadei Jaima, todos ellos pertenecientes al desarrollo de la seguridad social. También, se tendrá en cuenta, lo expresado por Michael Foucault, en "Saber y Verdad", demostrando de esta manera, que el problema de la seguridad social no solo se circunscribe a la economía sino que es un problema social.

Difícil es enrolarse dentro de una escuela académica, pues como ya lo hemos expresado, esta disciplina apenas esta comenzando y ya es un problema. Por lo que la bibliografía esta totalmente atomizada, pero indudablemente seguiremos el camino de nuestra Constitución Nacional, que considera a la Seguridad Social como un principio esencial del Estado Nacional.

## ***V- REFERENTE METODOLÓGICO***

El trabajo ha consistido en la búsqueda de bibliográfica sobre la problemática de la Seguridad Social, tanto en argentina como a nivel mundial. Si bien en nuestro país el tema de Seguridad Social abarca el 38 % del presupuesto anual, la bibliografía no es abundante pues se considera a la misma como parte orgánica del derecho del Trabajo.

Individualmente extraje textos de organizaciones tanto argentinas, iberoamericanas, como así también, internacionales que se encuentran disponibles en Internet.

La lectura de la Revista de Jubilaciones y Pensiones, textos de autores nacionales que han estudiado profundamente el sistema, algunas revistas del disuelto INARSS (Instituto Nacional Recaudación de la Seguridad Social), del que observamos algunos índices con los que pudimos llegar a realizar algunos análisis de los temas expresados en el trabajo.

Es decir, que este manuscrito no es simplemente un trabajo de campo, sino que es una recopilación de datos, análisis de los mismos, elaboración de hipótesis y tesis de confirmación en cada capítulo.

## ***VI- EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y SUS SUBSISTEMAS.***

### ***1) CONCEPTOS GENERALES***

Seguridad Social y Previsión Social no deben confundirse, es una relación genero - especie. La primera se puede decir que es la idea de protección que atiende las contingencias sociales en su conjunto, que provocan en los individuos en particular y en la sociedad en su conjunto, necesidades económicas ya sea, generadas por disminución o pérdidas de los ingresos habituales o por la generación de gastos adicionales.

Todo esto se da como parte de lo que se denomina una necesidad colectiva – es decir aquella que tienen los individuos por ser parte de una sociedad organizada -, formando parte de las satisfacciones indelegables que debe realizar el estado como tal.

Existe en la actualidad una calificación de estas contingencias a) Contingencias de origen patológico, salud, riesgos de trabajo; b) Origen biológico maternidad, vejez, muerte; c) de origen económico y social desempleo, cargas de familia, vivienda, agregándose en este último tiempo el desempleo, no como contingencia, sino como problema estructural de la economía con hombres y mujeres que nunca han estado dentro del mercado laboral, lo que en la actividad financiera del estado se estudia bajo el nombre de necesidades privadas.<sup>1</sup>

La Seguridad Social se incorpora orgánicamente, en nuestro país, con la sanción de la Constitución Nacional del año 1.949, expresión máxima del constitucionalismo social; en ella se asienta a la misma como “el derecho de los individuos a ser amparados en caso de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo”<sup>2</sup>.

Puede verse en este primer acercamiento legislativo a la Seguridad Social en una íntima relación con la fuerza de trabajo en forma individual.

En el año 1.957, con la modificación de la Constitución Nacional, se bifurca y se le comienza a dar status y mayor autonomía a la Seguridad Social, considerando que en los arts. 14 y 14 bis de la Carta Magna - actualmente vigentes - se reconocen los derechos del trabajador, de las asociaciones gremiales y por último la obligación del Estado de otorgar los beneficios de la Seguridad Social con carácter de irrenunciable e integral.

Por último, en la reforma del año 1.994, se le otorga al Congreso Nacional, en el Art. 75 inc. 12, la atribución de dictar un código del Trabajo y la Seguridad Social, con lo que se le reconoce la importancia y autonomía que ha logrado esta materia en los últimos 50 años<sup>3</sup>.

Lo expresado sobre Seguridad Social tiene vital importancia para poder entrar en el análisis de cada una de los subsistemas, que en la actualidad, tiene nuestro país para otorgar a la población una seguridad conjunta.

Los subsistemas son:

- a) Previsión Social y Regímenes provinciales de previsión social;
- b) Asignaciones Familiares;
- c) Desempleo;
- d) Pensiones no contributivas;
- e) Obras Sociales;
- f) Sistema de Riesgo del trabajo.

## **2) CARACTERES**

Antes de enumerar los subsistemas de la Seguridad social expresaremos los diversos caracteres que se ha dado a la seguridad social:

Universalidad: La Seguridad Social no debe circunscribirse al sector de los trabajadores - sean estos dependientes o no - sino que debe expandirse a todos los individuos de la sociedad, puesto que una necesidad de cualquiera de ellos debe ser atendida por los demás, en pos de mantener la estructura social.

Integralidad: Es difundida a nivel mundial la idea de la Seguridad Social atendiendo a la totalidad de las contingencias que afectan al hombre y no solamente a aquellas relacionadas a su situación laboral.

Solidaridad: Es uno de los pilares de la Seguridad Social, por resultar el basamento de su estructura ya que lo que se reciba puede no ser proporcional a la contribución que se realiza.

Unidad: Se trata de establecer una administración común, que organice el esfuerzo, atribuyendo, en forma real a quien los necesite, los beneficios, prestaciones y coberturas. Este principio se establecerá a través de la unidad legislativa y de criterios únicos para apreciar las contingencias.

Subsidiariedad: La Seguridad Social no debe competir, en la satisfacción de necesidades, con aquellas organizaciones creadas por el hombre, sino que será función del Estado ser co-gestor del sistema de Seguridad Social y controlador del mismo.

### **3) *SUBSISTEMAS***

#### *A) Subsistema de la previsión social - regímenes provinciales*

Los regímenes provinciales están amparados para su constitución y funcionamiento por el Art. 125 de la Constitución Nacional<sup>4</sup>.

Estos sistemas, son una lógica consecuencia del sistema de gobierno federal imperante en nuestro país, las provincias cuentan con sus propios regímenes y organismos provisionales, los cuales, generalmente nuclean al personal de la administración pública provincial, como así también las cajas de profesionales, las que se equiparaban con la antigua caja de trabajadores autónomos.

Las provincias desde siempre han previsto un régimen previsional propio para sus agentes estatales, pues son los estados provinciales los que desarrollan tareas que no fueron transferidas a la Nación, ejemplos de ello son docentes, personal policial, judicial y, en algunas provincias, también el servicio penitenciario, lo que conlleva que posean una legislación diferente.

Con la creación de las distintas cajas de previsión social a nivel nacional se hizo necesaria su interrelación con las cajas provinciales.

Por la migración laboral, que se acentuó en las relaciones laborales, se hizo indispensable la validación recíproca de los servicios de las distintas cajas para que los trabajadores pudieran obtener las prestaciones en cualquiera de ellos. Fue así que se dicta el decreto-ley 9316/1946, con el cual se crea el sistema de reciprocidad jubilatoria entre la Caja Nacional y las Cajas Provinciales y, a su vez, reciprocidad entre las distintas Cajas Provinciales.

Este régimen otorgaba al afiliado la posibilidad de elegir la caja otorgante de la prestación provisional, cuando se cumplía con la cantidad de años con aportes que le exigía la caja que había

seleccionado como otorgante de la misma. En un principio, se debían transferir los aportes por parte de las cajas que no eran otorgantes, con una capitalización del 4%, como lo establecía el Art. 8 del citado decreto-ley. Estas primeras transferencias quedaron desvirtuadas por la inflación que durante décadas azoto el país, hasta que, en el año 1.969, con la sanción de la ley 18.037 se establece que no se efectuaran las mencionadas transferencias.

A partir de la sanción de la ley 24.241, se determino la obligatoriedad de la transferencias de los aportes entre las distintas cajas, modificándose sustancialmente el instituto de la caja otorgante, pues esta será la caja, en la que más aportes tenga el futuro beneficiario.

Debe destacarse la firma del pacto federal suscripto entre la nación y las provincias, en el que se dispone la transferencia de las cajas provinciales al ámbito nacional, excluyendo en forma específica, a las cajas de profesionales.

La ley 24.307 ratifico lo acordado, autorizando al Poder Ejecutivo Nacional a modificar las partidas presupuestarias que fueran necesarias para la incorporación paulatina de las cajas provinciales al sistema Nacional.

El 31 de julio de 2.002 se dicto la ley 25.629 que autorizaba a la Secretaria de Seguridad Social a suscribir convenios con los gobiernos provinciales, para establecer un nuevo régimen recíproco para el pago de beneficios previsionales, entre quienes hayan aportado a las cajas firmantes del acuerdo. Con la sanción de dicha ley, se pretende establecer que será cada caja, en forma independiente, la que otorgue una parte del beneficio según la cantidad de años con aportes, que tuviera en cada una de ellas respectivamente, sin que esto desvirtué el principio de beneficio único establecido por la legislación nacional 15.

Esta ley necesita ser reglamentada para que de esta manera se incorporen situaciones que hasta la fecha dejan en una nebulosa a estos comprovincianos en su relación con las AFJP, las cuales son parte integrante del SIJP.

Creemos necesario que al momento de dictarse la ley de coparticipación federal, a la que hace mención el nuevo texto de la Constitución Nacional, que hasta la fecha no fue sancionada, se considere la transferencia definitiva de todas las cajas provinciales a la Nación, para que pasen a formar parte del Sistema Integrado de jubilaciones y Pensiones (SIJP) convirtiéndose, de esta manera, en beneficios que sean transformadores de la realidad de muchos individuos de la comunidad nacional, que hoy no tienen derecho a la seguridad social y mucho menos a la previsión social.

Como contrapartida a estos regimenes provinciales, existen las cajas que se fueron creando sobre la base de grupos de profesionales que cumplen una actividad en forma independiente y que se corresponden con los colegios profesionales, los que gobiernan sus matriculas y autorización para el ejercicio de esa actividad.

Estas cajas son entes privados, que en su mayoría, han suscripto el convenio 363/81, por el que se establece la reciprocidad de los distintos regimenes, ya sean estos cajas profesionales, cajas provinciales y / o la caja nacional.

Los principios básicos de este convenio son los siguientes:

a) Cómputo recíproco de los servicios prestados en cualquiera de regimenes mencionados con anterioridad, que no fueran simultáneos, y al solo efecto de poder reunir la cantidad mínima de años de servicios.

b) Acceso a todas prestaciones que ambos regimenes otorguen.

c) La caja que otorgará el beneficio que peticione la persona, será la que el afiliado haya realizado mayor cantidad de años con aportes, por lo cual se llamará la caja "otorgante" y, a la caja en la que posea

menos años con aportes, pero que los mismos sean necesarios para acceder al beneficio, se denominará “caja participante”.

Deja abierta la posibilidad de obtener beneficios independientes que se manejen con la compatibilidad existente en cada una de las cajas.

## *B) Asignaciones Familiares*

Las asignaciones familiares se constituyeron como una institución destinada a la protección del grupo familiar, así lo expresa la Constitución Nacional en su Art. 14 bis, cuando obliga al estado a establecer por ley “la compensación económica familiar”.

Este régimen, constituye una de las instituciones relevantes dentro de la Seguridad Social de nuestro país dado que posibilita brindar cobertura a los trabajadores con mayores cargas de familia, y tiende, así también, al desarrollo de una política demográfica y educacional adecuada<sup>6</sup>.

Con este subsistema no se cubre una contingencia, sino muy por el contrario, se intenta dar los medios para mejorar el sustento a la familia. Se ha discutido desde el origen de las asignaciones familiares, si tenían carácter remuneratorio o no, llegándose a la conclusión, que si bien se financian con parte de contribuciones realizadas por los empleadores, las mismas tiene carácter de subsidio.

Existen asignaciones familiares de pago único y prestaciones de pago periódico, según el alcance del bien a proteger.

Las asignaciones familiares reconocen su origen en algunos estatutos y convenios colectivos de trabajo: bancarios, periodistas y trabajadores del seguro, entre otros, los que tenían establecidos bonificaciones por hijos menores o discapacitados.

Con la sanción del decreto-ley 7.913/57 queda instituida la Caja De Subsidios Familiares para trabajadores civiles de comercio y rurales (incorporados por ley 16.549), con el decreto-ley 7.914/57, se instituye para el personal de la industria y, recién en el año 1.965, por

decreto 3.256, se inicia el pago de estas asignaciones para los estibadores.

La institución de estos subsidios por parte de cajas independientes traía aparejada la desigualdad entre los trabajadores, pues el monto de las mismas variaba según la actividad, hasta que, finalmente en el año 1.968 se unifican los montos por la ley 18.017. A partir de la misma se incorporan nuevas contingencias que rigen en forma universal para todos los trabajadores, sin importar su actividad. Esta situación continua hasta que se dicta el decreto 2.284/91, que disuelve las cajas y transfiere sus funciones al Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), unificando sus actividades con Anses.

En el año 1.996 se dicta la ley 24.714<sup>7</sup>, que modifica la ley vigente hasta ese momento, y cuya función es mejorar la redistribución, basándose en los montos salariales de los trabajadores, estableciendo un tope para el cobro de todas las asignaciones familiares: cuando la remuneración promedio de los trabajadores o beneficiarios supere el monto de \$ 1.500, con excepción de la Asignación Por hijo discapacitado, la cual no tenía tope para su cobro.

El 31 de marzo de 2.004, se dicta el decreto 368/04, que elimina el tope de las remuneraciones para el cobro de las asignaciones familiares para los trabajadores en relación de dependencia, pero no elimina el tope para los beneficiarios del sistema de Jubilaciones y pensiones, que mantiene el mismo de \$ 1.501.

Hasta el dictado de este decreto, la percepción de las asignaciones familiares se cobraban según el promedio de las remuneraciones y situaciones ocurridas en un período anterior al mes en curso, distorsionando de esta manera los principios de la Seguridad Social y la realidad del trabajador al momento de la percepción.

Durante la vigencia de la ley 24.714 se consideraban para el promedio de las remuneraciones, el sueldo anual complementario,

hecho que no encuentra sustento en la definición de remuneraciones del derecho laboral y del sistema de jubilaciones y pensiones.

En los cuadros que se desarrollan a continuación se expresan los montos de las asignaciones familiares para los trabajadores en relación de dependencia y los beneficiarios del sistema integrado de jubilaciones y pensiones antes y después del decreto 368/2004.

### **LEY 24.714**

#### *Trabajadores en relación de dependencia*

ASIGNACIONES FAMILIARES	VALOR GRAL.	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4
MATERNIDAD					
Sin tope remunerativo	Sueldo bruto				
NACIMIENTO					
Promedio entre 100 y \$ 1.500,99	\$ 200,00	-----	-----	-----	-----
Promedio entre 100 y \$ 1.800,99	\$ -----	200,00	200,00	200,00	-----
ADOPCION					
Promedio entre 100 y \$ 1.500,99	\$ 1.200,00	-----	-----	-----	-----
Promedio entre 100 y \$ 1.800,99	\$ -----	1.200,00	1.200,00	1.200,00	-----
MATRIMONIO					
Promedio entre 100 y \$ 1.500,99	\$ 300,00	-----	-----	-----	-----
Promedio entre 100 y \$ 1.800,99	\$ -----	300,00	300,00	300,00	-----
PRENATAL					
Promedio entre 100 y \$ 500,99	\$ 40,00	40,00	60,00	80,00	86,00
Promedio entre 501 y \$ 1.000,99	\$ 30,00	40,00	60,00	80,00	-----
Promedio entre 1.001 y \$ 1.500,99	\$ 20,00	40,00	60,00	80,00	-----
Promedio entre 1.501 y \$ 1.800,99	\$ -----	40,00	60,00	80,00	-----

HIJO					
Promedio entre \$ 100 y \$ 500,99	\$ 40,00	40,00	60,00	80,00	86,00
Promedio entre \$ 501 y \$ 1.000,99	\$ 30,00	40,00	60,00	80,00	-----
Promedio entre \$ 1.001 y \$ 1.500,99	\$ 20,00	40,00	60,00	80,00	-----
Promedio entre \$ 1.501 y \$ 1.800,99	\$ -----	40,00	60,00	80,00	-----
HIJO CON DISCAPACIDAD					
Promedio hasta \$ 500,99	\$ 160,00	160,00	240,00	320,00	-----
Promedio entre \$ 501 y \$ 1.000,99	\$ 120,00	160,00	240,00	320,00	-----
Promedio superior a \$ 1.000,99	\$ 80,00	160,00	240,00	320,00	-----
AYUDA ESCOLAR					
Promedio entre \$ 100 y \$ 1.500,99	\$ 130,00	-----	-----	-----	-----
Promedio entre \$ 100 y \$ 1.800,99	\$ -----	260,00	390,00	520,00	-----

#### Beneficiarios del SIJP

ASIGNACIONES FAMILIARES	VALOR GRAL.
HIJO	
Promedio entre \$ 100 y \$ 500,99	\$ 40,00
Promedio entre \$ 501 y \$ 1.000,99	\$ 30,00
Promedio entre \$ 1.001 y \$ 1.500,99	\$ 20,00
Promedio entre \$ 1.501 y \$ 1.800,99	\$ -----
HIJO CON DISCAPACIDAD	
Promedio hasta \$ 500,99	\$ 160,00
Promedio entre \$ 501 y \$ 1.000,99	\$ 120,00
Promedio superior a \$ 1.000,99	\$ 80,00
AYUDA ESCOLAR	
Promedio entre \$	\$ 130,00

100 y \$ 1.500,99	
Promedio entre \$ 100 y \$ 1.800,99	-----
Salario por esposa se paga \$15 hasta el monto de \$1500	

### **Régimen según modificación del Decreto 368/04**

*Trabajadores en relación de dependencia*

ASIGNACIONES FAMILIARES	VALOR GRAL.	ZONA 1	ZONA 2	ZONA 3	ZONA 4
<b>MATERNIDAD</b>					
Sin tope remunerativo	Sueldo bruto				
<b>NACIMIENTO</b>					
Haber entre \$ 100 y \$ 1.725	200,00	-----	-----	-----	-----
Haber entre \$ 100 y \$ 2025	-----	200,00	200,00	200,00	-----
<b>ADOPCION</b>					
Haber entre \$ 100 y \$ 1.725	1.200,00	-----	-----	-----	-----
Haber entre \$ 100 y \$ 2025	-----	1.200,00	1.200,00	1.200,00	-----
<b>MATRIMONIO</b>					
Haber entre \$ 100 y \$ 1.725	300,00	-----	-----	-----	-----
Haber entre \$ 100 y \$ 2.025	-----	300,00	300,00	300,00	-----
<b>PRENATAL</b>					
Haber entre \$ 100 y \$ 725	40,00	40,00	60,00	80,00	86,00
Haber entre \$ 725 y \$ 1225	30,00	40,00	60,00	80,00	-----
Haber entre \$ 1225 y \$ 1725	20,00	40,00	60,00	80,00	-----
Haber entre \$ 1725	-----	40,00	60,00	80,00	-----

y 2025	-				--
HIJO					
Haber entre \$ 100 y \$ 725	40,00	40,00	60,00	80,00	86,00
Haber entre \$ 725 y \$ 1225	30,00	40,00	60,00	80,00	----- --
Haber entre \$ 1225 y \$ 1725	20,00	40,00	60,00	80,00	----- --
Haber entre \$ 1725 y 2025	-----	40,00	60,00	80,00	----- --
HIJO CON DISCAPACIDAD					
Haber hasta \$725	160,00	160,00	240,00	320,00	----- --
Haber entre \$ 725 y \$1225	120,00	160,00	240,00	320,00	----- --
Haber superior a \$1225	80,00	160,00	240,00	320,00	----- --
AYUDA ESCOLAR					
Haber entre \$ 100 y \$ 1.725	130,00	-----	-----	-----	----- --
Haber entre \$ 100 y \$ 2025	-----	260,00	390,00	520,00	----- --

*Beneficiarios del SIJP*

ASIGNACIONES FAMILIARES	VALOR GRAL.
HIJO	
Haber entre \$ 100 y \$ 500,99	40,00
Haber entre \$ 501 y \$ 1.000,99	30,00
Haber entre \$ 1.001 y \$ 1.500,99	20,00
Haber entre \$ 1.501 y \$ 1.800,99	-----
HIJO CON DISCAPACIDAD	
Haber hasta \$ 500,99	160,00
Haber entre \$ 501 y	120,00

\$ 1.000,99	
Haber superior a \$ 1.000,99	80,00
AYUDA ESCOLAR	
Haber entre \$ 100 y \$ 1.500,99	130,00
Haber entre \$ 100 y \$ 1.800,99	-----
Salario por esposa se paga \$15 hasta el monto de \$1500 de haber	

En este régimen general coexisten dos subsistemas: uno de tipo “contributivo”, que incluye a aquellos trabajadores que prestan servicios en relación de dependencia, a los beneficiarios del seguro de desempleo y a los beneficiarios de la ley de riesgos del trabajo, y, otro sistema, de tipo “no contributivo”, para aquellos beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Como puede observarse, entre estos dos regímenes, existen diferencia que desvirtúan totalmente el concepto de las asignaciones familiares, pues otorga una jerarquía diferente al nacimiento de una persona si este es hijo de un trabajador en relación de dependencia, que si el mismo es hijo de un beneficiario del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, ya que en éste último caso, no se contempla su pago.

De esta manera se tergiversa la naturaleza jurídica de las asignaciones familiares pues como ya lo expresara en anteriormente, estas deben ayudar a la composición y manutención de la familia, sin depender de quién es el titular de la misma.

La injusticia del sistema tiene tal magnitud que, ante situaciones similares, el cobro de las asignaciones familiares se hace de diferente manera. Por Ej.: dos jubilados, casados, próximos a ser padres, uno cuya esposa tiene trabajo en relación de dependencia, y el otro jubilado, que su esposa es desempleada, el primero de los casos podría

percibirlo la esposa tanto la asignación maternidad, como por nacimiento y, en la otra familia, ninguno de los dos percibirá estas asignaciones porque ni la mujer en su carácter de desempleada ni el hombre en su carácter de jubilado están contemplados en la ley de asignaciones familiares para su percepción, configurándose una falta de igualdad ante la ley.

Hasta el año 2.003 las asignaciones familiares solo se abonaban por el sistema denominado Fondo Compensador, en el que cada empleador adelantaba las asignaciones familiares a sus empleados, pudiendo luego compensar las mismas con las contribuciones a la seguridad social que adeudara, pudiendo incluso, en caso de que las contribuciones fueran menores a las asignaciones abonadas, generarse un saldo a su favor, que daba derecho a su reintegro.

A partir del último trimestre del año 2.003, Anses implemento un sistema denominado Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF), en el cual incorporo hasta la fecha<sup>8</sup>, más de 17.000 empresas en el mismo.

Este nuevo sistema creado por Anses, busca fundamentalmente dos propósitos, por un lado, evitar un factor de discriminación para el ingreso al mercado laboral por parte de quienes tienen una carga familiar grande, recordemos que los empleadores deben compensar lo ya abonado; y por otro lado, el propósito es evitar la intermediación para la liquidación, eliminando los posibles fraudes que pueden realizar las empresas generando cargas de familias irreales<sup>9</sup>.

El Sistema Único de Asignaciones Familiares incorporara en forma paulatina a todas las empresas y por lo tanto a todos los trabajadores.

### *c) Desempleo*

Esta contingencia social, que si bien dista de ser un problema nuevo, se ha profundizado en los últimos tiempos a nivel mundial. El desempleo ha ido en aumento, y desde entonces, se han encontrado algunas circunstancias, que son las que producen tal contingencia: el crecimiento demográfico en conjunción con el aumento de la expectativa de vida, la irrupción en el mercado laboral de la mujer; el desarrollo científico – tecnológico que ha cambiado mano de obra por estas invenciones, y por ultimo, - la más importante- los ciclos de depresión económica cada vez más pronunciados.

La protección de los desempleados tuvo varios antecedentes antes de llegar a la legislación vigente, en el que se lo toma estructuralmente, y de manera continua.

Durante la década del '80 se dictaron normas de vigencia temporales, tales como, la ley 22.752 y sus sucesivas prórrogas hasta el año 1.989. Si bien, a simple vista, parece tener continuidad, el sistema era principesco y dependía de la sanción de decretos que autorizaran la ampliación de los plazos de su vigencia.

En el año 1.991, con la sanción de la ley 24.013 “Ley de Empleo”, se le da un marco jurídico a la solución de esta contingencia<sup>10</sup>, adquiriendo un carácter complementario de las políticas de Seguridad Social.

Son acreedores de esta prestación todos los trabajadores cuyo contrato se rige por la ley de contrato de trabajo, exceptuando a los trabajadores domésticos y los empleados públicos y, teniendo regímenes especiales los trabajadores rurales<sup>11</sup> y operarios de la construcción<sup>12</sup>.

Los beneficiarios de este régimen acceden a las mismas asignaciones familiares de los trabajadores en relación de dependencia (Ver Asignaciones Familiares Pág. ), reciben las prestaciones

médico-asistenciales, según lo dispuesto por las leyes 23.660 y 23.661, durante el plazo por el cual se perciba la prestación por desempleo, el cual fue ampliado por decreto 741/03, ya que antes la cobertura de salud era durante los primeros tres meses<sup>13</sup> en que se percibía la misma. En la actualidad, a aquellos beneficiarios del seguro de desempleo, que tengan más de 45 años e hijos menores de 18 años, y no accedan al mercado laboral, se les extenderá la prestación por el término de seis meses más.

El financiamiento de la prestación esta dada por contribuciones de los empleadores, por los aportes de empleados que se encuentren trabajando en relación de dependencia y que hayan obtenido su beneficio de jubilación, y por el Estado, en cuanto a las asignaciones familiares y en la cobertura de salud, a partir del decreto antes mencionado del año 2.003<sup>14</sup>.

#### *d) Pensiones no contributivas*

Este subsistema de la Seguridad Social, es sin duda el precursor de la previsión social, ya que fueron estos beneficios los otorgados en forma solidaria y sin considerar los aportes realizados por sus beneficiarios, los que en todos los países del mundo existieron hasta después de la gran depresión y la Segunda Guerra Mundial; basta recordar que hasta la aparición del modelo Bismarkiano todos los beneficios otorgados eran de forma asistencial.

En nuestro país, la falta de homogeneidad de este sistema, es el mayor problema de estas pensiones asistenciales o no contributivas, pues las mismas pueden ser otorgadas tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo, siendo en este último supuesto – y en la mayoría de los casos - de forma discrecional, y sin una objetividad que traiga aparejada igualdad, el otorgamiento de las mismas.

Anualmente, en las leyes de presupuesto, se establecen los montos totales que se destinaran para este tipo de beneficios, como así también, sus de incompatibilidades. En los últimos años los montos globales de estas pensiones han aumentado considerablemente, teniendo en cuenta el progresivo aumento de casos de afiliados, que durante su vida laboral han aportado al régimen contributivo, pero que no alcanzan a la totalidad de años con aportes que el sistema les exige para obtener una prestación.

En la actualidad, solo un tercio de los asalariados se encuentra cubierto por algunos de los sistemas de reciprocidad jubilatoria<sup>15</sup>. Situación que tiende a agravarse por el grado de informalidad que vive la economía laboral en la Argentina.

Debemos diferenciar las pensiones no contributivas y aquellas pensiones asistenciales que surgen por ocasión de particularidades en los beneficiarios, es decir que se obtienen cuando una situación

objetiva se cumple ( Incapacidad, ex combatientes de la Guerra de Malvinas, madre de más de siete hijos, etc.).

### *e) Obras Sociales*

Este subsistema trae consigo una problemática especial que no será tratado en este trabajo, porque consideramos que la salud no puede analizarse solo como un subsistema sino como una estructura funcional integral de uno de los principios fundamentales de nuestra Constitución Nacional; solo diremos, que el mismo tiene leyes especiales que regulan su funcionamiento, que son la Ley 23.660 y 23.661 y algunas otras que tratan en forma específica los programas de salud, como la ley que establece el Programa Médico Obligatorio (PMO).

### *f) Sistema de Riesgo del trabajo*

En el año 1.915 se dictó la ley 9.688 que estableció un aseguramiento de tipo “privado y voluntario”.

Este régimen, es modificado a lo largo del tiempo, por distintas leyes: la ley 17.418 determinó el sistema dejaba de funcionar como un seguro de la persona “privado y voluntario”, para pasar a ser un seguro de responsabilidad civil, incorporándose a través de la ley 18.913 una acción directa contra el asegurador .

La sanción de ley 24.557, llamada de “Ley de Riesgos del Trabajo”, modifico radicalmente el sistema, constituye un sistema de prevención de los riesgos, a diferencia de las anteriores, que eran reparadoras de los daños ocurridos. Esta misma ley limita los montos de las prestaciones indemnizatorias, lo que ha generado innumerables ataques a su constitucionalidad, porque con la misma se intenta liberar de reparar los daños al empleador, por el solo hecho de haber contratado una aseguradora de riesgos, cuando el mismo no puede liberarse de la organización de su personal contratado como de la dirección del mismo.

## ***VII- Compendio de legislación correspondiente a la previsión social***

En los albores de nuestro país – año 1.803 - una Real Cédula, dirigida al virrey de Buenos Aires, dispuso la protección de los empleados de la Administración Real de Hacienda que habían servido “bien y fielmente”, que no podían continuar en sus trabajos debido a su edad, y que habían trabajado por espacio de treinta años, se jubilaban con el haber integro de su actividad. Asimismo, en aquellos tiempos, se otorgaban las hoy conocidas como jubilaciones gratificadas, como la otorgada al Asesor General de la Junta Provisional Sr. Juan de Almagro con un monto de 1.000 pesos, que durante todo ese siglo se otorgaron a quienes cumplían verdaderos servicios de carácter extraordinario para con el Estado Nacional .

A partir de la Organización Nacional, aparecieron distintas leyes, que fueron dictadas en pos de la previsión social.

LEY 870: dictada el 22 de septiembre de 1.877, otorgo la jubilación a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y los Jueces de Sección, autorizando la renuncia de sus empleos y percibiendo el sueldo integro “ hasta el final de sus días “ siempre que tuvieran 70 años y hubieran ejercido la magistratura por el lapso de 10 años consecutivos”.

LEY 1420: dictada el 8 de julio de 1.884, llamada “Ley de Enseñanza Pública de las Escuelas Primarias”, que estableció - en su Art. 31 - derecho a pensión para los preceptores y sub preceptores, que después de 10 años de servicio consecutivos, se encontraran imposibilitados por enfermedad para su función, abonando medio sueldo con diez años de servicios, tres cuarto de sueldo con 15 años de servicio y, el sueldo integro, con 20 años o más de servicio. El fondo para pensiones se administraba en forma separada a los tesoros nacionales.

LEY 1909: dictada el 2 de diciembre de 1.886, reglamentaria de la ley 1420, dispuso que las pensiones serían otorgadas a aquellos que

tenían una incapacidad para trabajar o a aquellos que hubieran expuesto su vida, durante el ejercicio de sus funciones, para salvar la de uno de sus semejantes. Asimismo, se estableció una incompatibilidad para aquellos maestros que percibieren otra pensión o sueldo de Nación o Provincias.

LEY 2219: dictada el 5 de octubre de 1.887, estableció pensiones y jubilaciones para los empleados permanentes de la Administración General de la Nación, que hubieran trabajado por el término de treinta y cinco años, y para el caso de la invalidez, se establecía un mínimo de quince años de servicios, siendo el sueldo o el monto de la jubilación de la cuarentava parte del sueldo por cada año de servicio. El monto de estos beneficios se abonaba con rentas generales.-

LEY 4052: dictada el 10 de febrero de 1.902, el Consejo Nacional de Educación fue autorizado a destinar la parte necesaria, que se descontaba a sus empleados en relación de dependencia, para el pago de las jubilaciones y pensiones de maestros primarios.-

LEY 4226: sancionada el 30 de septiembre de 1.903: esta ley amplió la nómina de beneficiarios, establecidos por la Ley 870, al Procurador General, los vocales de las Cámaras de Apelaciones en lo Penal, en lo Civil, en lo Comercial y en lo Federal, y a los Fiscales de Cámara.-

LEY 4235: Otorgaba pensión a los oficiales, empleados, agentes de policía, cuerpo de bomberos de la Capital Federal y de todos los Territorios Nacionales.-

Todas las leyes, que fueron mencionadas precedentemente, eran referentes a actividades civiles, sancionándose durante el período de 1.806 y hasta 1.904, reiteradas normas que otorgaban beneficios a quienes participaron activamente de la organización del Estado Nacional, como por ejemplo los militares que participaron de las acciones capitaneadas por el General Martín de Güemes, militares que participaron de la guerra del Paraguay junto con el General Mitre, los que participaron de la campaña del Desierto, ente otros.-

Por último podemos mencionar las pensiones gratificables, que tienen su base constitucional en el Art. 67 inc. 17 de nuestra ley

fundamental, que otorga al Congreso la facultad de “ dar pensiones “, correspondiendo la misma reconocerse en situaciones excepcionalísimas, por ejemplo la otorgada a Juan Bautista Alberdi, por ley 1.397 en premio a los servicios prestados a la Nación.-

Recién en las leyes de presupuesto, de los años 1.901 a 1.904, se dispuso deducir el 5% de los sueldos de los empleados públicos y de los pocos jubilados existentes hasta ese momento, en concepto de aportes personales, para ir generando un fondo de jubilaciones. En 1.904 se dictó la ley número 4.349, "Ley de Montepío Civil", que estableció el primer régimen orgánico de previsión social, iniciando la etapa moderna de la evolución de los sistemas previsionales en Argentina. Esta etapa se puede dividir en cinco sub-etapas:

1. Primeros regímenes orgánicos por actividades, a partir de 1.904.
2. Universalización de la previsión social, a partir de la década del 40.
3. Reforma de fines de la década del 60.
4. Crisis del sistema, desde mediados de la década del 80.

Año	Ley	Caja
1904	4.349	Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles (o Caja Civil) (empleados públicos).
1915	9.653	Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Ferroviarios.
1919	10.650	Nuevo régimen jubilatorio para el séctor ferroviario.
1921	11.110	Caja Nacional de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios para el personal permanente de las empresas particulares de tranvías, teléfonos, telégrafos, gas, electricidad y radiotelegrafía, constituidas en virtud de autorización del Gobierno Nacional o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (o Caja de

		Servicios Públicos).
1923	11.232	Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Empresas Bancarias (cambiará su nombre a partir de la sanción de la ley orgánica 11.575).
1929	11.575	Caja Nacional de Jubilaciones Bancarias 1939 12.581 Caja de Jubilaciones y Pensiones de Periodistas.
1939	12.612	Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Marina Mercante Nacional, incorporación de los obreros industriales al sistema previsional.
1951	14.067	Incorporación obligatoria a la Caja de Servicios Públicos (Ley 11.110) del: - Personal que prestaba servicios permanentes, accidentales o transitorios en empresas de transportes automotores colectivos de pasajeros de jurisdicción nacional. - Personal de empresas de capital privado que explotaran idéntico servicio, cuya concesión o permiso emanara de los gobiernos de las provincias o municipalidades, que estuvieran adheridas al régimen de la ley 11.110 y el de las que en lo sucesivo se adhirieran.
1954	14.397	Régimen único, administrado por tres Cajas distintas, para la jubilación de los profesionales, los empresarios y los trabajadores independientes. Esto constituyó un hecho revolucionario en la historia previsional argentina.
1954	14.399	Régimen previsional para los trabajadores rurales.
1956	Decreto- ley 11.911	En conformidad con lo previsto en el estatuto laboral para el personal del servicio doméstico (Decreto-ley 326/56), extensión del amparo jubilatorio a dicho sector.
1958	14.588	Incorporación de los trabajadores gráficos a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Periodistas.

1969	18037 18038	<p>. El proceso de extensión de los beneficios previsionales se completó recién a fines de la década del 60, con la sanción de la ley 18.037, cuando se incorporaron las actividades, que hasta ese momento, no tenían protección social.</p> <p>La Ley 18.038 (1.969), de jubilación para trabajadores autónomos, permitió la afiliación voluntaria de personas que no realizaban actividad lucrativa alguna. Con esta medida se puede entrever una transición de la previsión social para el trabajador y su familia hacia una Seguridad Social para todos, independientemente de la posición o función que se cumpliera en la sociedad.</p>

*a) Primeros regímenes orgánicos por actividades, a partir del año 1.904.*

La ley 4.349, del año 1.904, creó la Caja Civil para los trabajadores que desempeñaban cargos permanentes en la administración estatal y, cuyas remuneraciones figuraban en el Presupuesto Anual de Gastos de la Nación: docentes y empleados del Consejo Nacional de Educación, empleados de bancos oficiales y de ferrocarriles argentinos, magistrados judiciales y funcionarios con cargos electivos. A partir de esta ley - que sirvió de modelo para las leyes jubilatorias que la sucedieron - se modificó la denominación de la entidad encargada de administrar un régimen previsional, que pasó a llamarse Caja, en lugar de Montepío.

El artículo 1° de la Ley 4.349 contiene una declaración de singular trascendencia: los fondos y rentas de la Caja son propiedad de las personas comprendidas en su régimen. Esto quiere decir que, los fondos de la Caja, tenían un destino determinado: el pago de jubilaciones y pensiones a los afiliados. Los ferroviarios que prestaban servicio en empresas privadas, que desde hacía tiempo luchaban por los beneficios de la previsión social, encontraron un argumento de peso para apoyar sus reclamos cuando, el personal de los ferrocarriles del Estado fue incorporado al régimen de la ley 4.349, llegando incluso a la huelga, a los fines de lograr su incorporación al sistema.

Con la sanción de la Ley 10.650, que puso en funcionamiento el nuevo régimen jubilatorio para el sector ferroviario, la previsión social llegaba al ámbito de las empresas privadas y dejaba de ser un privilegio de los empleados del gobierno.

En el año 1.921, con la sanción de la ley 11.110, se crea la caja para el personal de servicios públicos.

## *b) Universalización de la previsión social*

En el año 1.944 comenzó un proceso gradual de expansión de los beneficios previsionales a toda la población trabajadora, incluidos los trabajadores independientes y los propios empleadores. Esta expansión se hizo sin ninguna planificación y dio origen a normativas dispersas e inconexas, con omisiones importantes y con tratamiento desigual en cuanto a los requisitos y beneficios, lo que en muchos casos resultaba injusto.

En ese mismo año, el decreto-ley 10.424 que creó el Consejo Nacional de Previsión Social apuntó a una reforma integral que ordenara el sistema. Sin embargo, este propósito no se cumplió de inmediato, sino a través de un largo proceso legislativo, que estuvo centrado en la formulación de normas aplicables a todas las Cajas, con el objeto de atenuar las desigualdades existentes entre los distintos regímenes vigentes, que recién se concretó en la década del 60 con la sanción de las leyes 18.037 y 18.038.

Hasta el año 1.944, sólo el 7% de la población activa (428.000)<sup>16</sup> recibía beneficios jubilatorios.

Es en ese año que se crea la Caja de Empleados de Comercio y se extiende la cobertura de la Seguridad Social. Asimismo se incorporaron las siguientes actividades por la sanción de distintos decretos – leyes <sup>17</sup>

- 10.315/44: incorporo, al régimen de la ley 11.110 (Caja de Servicios Públicos), el personal que realizaba tareas permanentes o transitorias en instituciones médicas (hospitales, casas de salud, etc.), de las asociaciones y entidades profesionales o gremiales vinculadas a dichas actividades y de entidades de socorro mutuo, que prestaban asistencia médica a sus asociados.
- 14.535/44: ley orgánica de jubilaciones para periodistas, que modifica la ley 12.581 del año 1.939.

- 23.682/44: incorporo a los trabajadores de entidades de seguros, reaseguros, capitalización y ahorro, a la Caja Bancaria.
- 31.665/44: ley orgánica de previsión para el personal del comercio, las actividades afines y las civiles.

Dos años más tarde, se dicta el decreto ley 6.395/46: que otorgo la cobertura de previsión social para el personal de la marina mercante, que comprendía aeronáutica civil y las actividades afines.

En el año 1.954 debido a la gran proliferación de trabajadores autónomos que existían en nuestro país, se incorporan los trabajadores rurales, empresarios, independientes y profesionales.

Durante ese tiempo se otorgaron beneficios previsionales por jubilación ordinaria, por invalidez, pensiones por viudez y regímenes de retiro voluntario y anticipado

Con todas estas modificaciones e incorporaciones se logro cubrir a la casi totalidad de la población económicamente activa.

Se dicta la Ley N° 14.370 que convierte al sistema en un sistema de Reparto, ya que el cómputo del haber se obtiene de la suma total de aportes a lo largo de la carrera laboral.

Se incorporan, al sistema jubilatorio, en el 1.956, los trabajadores de servicio doméstico, único sector que faltaba agregar.

Con la sanción de la Ley N° 14.499, en el año 1.958, se alteró la distribución del Régimen de Reparto, se estableció el criterio de proporcionalidad entre salario que percibía en actividad y la jubilación, debiendo respetar ésta última un 82% del primero.

“En un principio, el sistema mostraba importantes superávit, en gran parte debido a la alta tasa de sostenimiento; es decir, la gran proporción de aportantes y la baja cantidad de beneficiarios”<sup>18</sup>.

A fines de la década de los sesenta, aparecen los primeros síntomas problemáticos de los beneficios percibidos por el Régimen Provisional, encontrándose la principal causa en la utilización de los superávit para otros fines distintos de la Seguridad Social, como fue la

construcción de viviendas, preanunciando la crisis del Sistema Previsional Argentino.

Desde 1.963 y, hasta el año 1.969, se intentan modificar las leyes previsionales con proyectos elaborados por el gobierno de Illia, los cuales llegaron a ser sancionados por los constantes quiebres institucionales que se produjeron en nuestro país, en ese período.

Durante el gobierno de Onganía, las cajas no podían cumplir con las prestaciones que debían otorgar y ello ocasionó un aluvión de juicios y, en consecuencia, sentencias judiciales a favor de los beneficiarios. Por esta razón, el gobierno tomó la medida que estableció la imposibilidad de disponer de los bienes de las cajas jubilatarias, para cumplir con dichas sentencias.

· La Ley 18.916 (1.970) declaró expresamente, que entre las personas que podían afiliarse voluntariamente al régimen de trabajadores autónomos estaban comprendidas las amas de casa.

c) *Reforma administrativa y uniformidad legislativa.*

Recién a fines de la década del 60, se concretó la reforma administrativa, con la sanción de la Ley 17.575 (1.968), que otorgó a la Secretaría de Seguridad Social, la función de órgano de conducción y supervisión del Régimen Nacional de Seguridad Social, quitándole a los gremios el manejo de los fondos que, hasta esa fecha, se consideraban Cajas Gremiales; y además, estableció la unificación de los distintos regímenes nacionales de previsión bajo la administración de tres Cajas Nacionales de Previsión:

a) Caja Nacional de Previsión para el Personal de la Industria, Comercio y Actividades Civiles: Comprendía las antiguas Cajas Nacionales de Previsión para:

- Personal bancario y de seguros.
- Personal de comercio y actividades civiles, incluida la sección trabajadores del servicio doméstico.
- Personal de la industria.
- Personal de la navegación.
- Periodistas y gráficos.
- Trabajadores rurales.

b) Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos. Comprendía las antiguas Cajas Nacionales de Previsión para:

- Personal del Estado.
- Personal ferroviario.
- Personal de servicios públicos.

c) Caja Nacional de Previsión para Trabajadores Autónomos: Comprendía las antiguas Cajas Nacionales de Previsión para:

- Empresarios.
- Profesionales.
- Trabajadores independientes.

La uniformidad legislativa comienza a concretarse a fines del año 1.968.

El 30 de diciembre de ese año se sancionaron dos leyes fundamentales para la historia previsional argentina:

1) La Ley 18.037, que estableció un único régimen, para los trabajadores en relación de dependencia del sector privado; y

2) La Ley 18.038 que determinó un único régimen para los trabajadores autónomos.

Ambos textos legales, fueron reglamentados por el decreto 8.525/68, comenzando a regir a partir del 1° de enero de 1.969, y hasta el 14 de Julio de 1.994 (durante casi 26 años), fecha en que ambas normas quedaron derogadas por la ley 24.241, que instituyó un nuevo sistema previsional, actualmente vigente.

Con la sanción de estas leyes (18.037 y 18.038) se creó el denominado SISTEMA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL (SNPS), que comprendía a casi el 90% de la población económicamente activa, y que se hallaba constituido por los dos subsistemas mencionados: el correspondiente a los trabajadores en relación de dependencia, regulado por la ley 18.037, y el correspondiente a los trabajadores autónomos, regidos por la ley 18.038.

Aportar al SNPS era, en principio, obligatorio para todo aquel que desempeñara una actividad laboral remunerada o ejerciera en forma autónoma una actividad lucrativa.

En ambas leyes se otorgaban las siguientes prestaciones:

- Jubilación Ordinaria,
- Jubilación por Edad Avanzada,
- Jubilación por Invalidez,
- Pensión por fallecimiento.

El haber de la Jubilación Ordinaria, de los trabajadores en relación de dependencia, se calculaba a partir del promedio de los ingresos percibidos en los tres años de mayores retribuciones, dentro de los últimos diez de aportes. Tales ingresos eran actualizados a la fecha del cese de actividades mediante un índice, confeccionado por la Secretaría de Seguridad Social, que reflejaba la evolución del nivel general de las remuneraciones de la economía del país.

Dicho haber jubilatorio representaba entre el 70% y el 82% del promedio de ingreso así determinado, según fuera la edad en que se producía el cese del trabajador.

Para los trabajadores autónomos, el haber de su Jubilación Ordinaria dependía de la categoría en la cual se hubieran ingresado los aportes, para lo cual, ley 18.038 establecía criterios para encuadrar a cada trabajador autónomo en una categoría determinada.

El Sistema Nacional de Previsión Social era administrado exclusivamente por el Estado, y se estructuró a través de los siguientes Organismos:

- 1.969: en las tres Cajas Nacionales de Previsión ( industria y comercio, autónomos y Personal del estado).
- 1.990: en el Instituto Nacional de Previsión Social, que se creó para sustituir a las anteriores.
- 1.992: en la Administración Nacional de la Seguridad Social (A.N.Se.S).

#### *d) Crisis del Sistema*

La deficiente administración del sistema, que se traducían en:

- Considerables atrasos en la tramitación de los beneficios, lo que implicaba que, al momento del pago, debían abonarse sumas en concepto de actualización monetaria hasta el año 1.991<sup>19</sup>,

- Otorgamiento de jubilaciones por invalidez, en las que no se controlaba adecuadamente el cumplimiento estricto de los requisitos legales, lo que generó que, durante la década 80-91, se duplicara su significación respecto del total de beneficios otorgados (entre 1.976 y 1.983 aumentan significativamente los beneficiarios de 1.649.800 a 2.662.400).

Con el retorno de la democracia, se reestablecen los aportes patronales, pero el sistema continuó con una fuerte necesidad de financiamiento, recurriéndose en muchos casos a impuestos sobre el consumo de ciertos servicios públicos.

A mediados de la década del '80 la sociedad comienza a hablar de crisis en el sistema de previsión social, porque se percibía que los ingresos del sistema no permitían cumplir con las prestaciones comprometidas legislativas y, por su parte, los beneficiarios, veían como sus prestaciones se alejaban cada vez más de los sueldos en actividad.

Existía ya un problema de financiamiento del sistema, el que no era más que el efecto de varias causas, entre ellas, - la más importante - fue el proceso inflacionario sufrido durante la década del '80, a lo cual se le sumó la disminución de la contribución patronal, que se realizó con el fin de mejorar la competitividad, pero afectó sensiblemente el equilibrio ingresos/egresos del Sistema Provisional, situación que se vio reflejada en una disminución cada vez más marcada del haber de las prestaciones. Téngase presente que, a fines de la década del 80, el haber promedio abonado a los pasivos, representaba menos del 35%<sup>20</sup> de la remuneración promedio que percibían los activos.

Se generaron entonces, por parte de los jubilados y pensionados, una gran cantidad de reclamos administrativos que rápidamente se transformaron en reclamos judiciales, en procura del cumplimiento de las normas por las que habían sido otorgados sus beneficios.

La Justicia hizo lugar a los reclamos, lo que implicó la acumulación de una importante deuda, del Estado a favor de la clase pasiva, y es así como en el año 1.986, el Estado decreta la “Emergencia del Sistema Provisional”, con el objetivo de suspender la ejecución de sentencias en contra del mismo, originadas por el incumplimiento del pago de haberes que, según la ley vigente, debían cubrir entre el 70% y el 82% del salario de un trabajador activo.

A partir de ese momento, pueden observarse distintas causas de esta crisis:

i. Caída de la masa salarial, provocada por un aumento, tanto del desempleo, como del trabajo informal ("en negro");

ii. Ausencia de efectivos controles sobre la "evasión previsional", que permitió su rápido incremento, sumado al traspaso al ámbito de AFIP de la recaudación y fiscalización, que desde tal acontecimiento, ha disminuido en forma considerable.

iii. Existencia de regímenes jubilatorios especiales, en los que, con menores requisitos de edad y años de aportes, respecto del régimen general, se otorgaban prestaciones en las cuales, la determinación del monto de sus haberes, no se efectuaba en función de un promedio de remuneraciones – sistema del régimen general -, sino considerando el sueldo percibido al momento del cese de actividades; a lo que se sumaba, una movilidad (actualización) también diferente, se realizaba sobre la base del incremento del sueldo del cargo por el cual se había jubilado, y no – como en el régimen general – en función de la aplicación de un índice que reflejaba el incremento del salario promedio de la economía.

La realidad social varió y debido a la falta de consideración de las estadísticas - que a nivel mundial se conocían desde mediados de la década del ochenta -, sobre la posibilidad de diferenciar las prestaciones, según la edad y los años de aportes requeridos,

considerando principalmente la variable del envejecimiento de la población, esto se traduce, en un aumento en la expectativa de vida, sumado a una disminución de la natalidad.

En la Argentina, los mayores de 60 años representaban, en el año 1.950, el 5% de su población, elevándose este porcentaje, en el año 1.980, al 10%; a su vez, las personas entre 25 y 60 años se mantenían en un porcentaje que rondaba, en ambas fechas, en el 44%.<sup>21</sup>

- Políticas de reducción o supresión de las contribuciones patronales, lo que generaba una importante disminución en los ingresos naturales del sistema.

Sin duda, ya a comienzos de la década del 90, se trataba de buscar una solución a este problema.

A partir del año 1.991, las autoridades comenzaron a elaborar un Proyecto de Reforma Provisional, que se concretó con su presentación en el Congreso de la Nación, a mediados del año 1.992. Este proyecto creaba un nuevo sistema previsional para los trabajadores menores de 45 años, modificando, para los mayores de esa edad, el régimen hasta entonces vigente. Para los menores de 45 años, se proyectaba un sistema basado en la capitalización de sus aportes obligatorios, lo que sería administrado por Sociedades Anónimas. Este proyecto no fue aceptado por la Legislatura, por entenderse que la obligatoriedad a un régimen de capitalización privado atentaba contra la libertad del trabajador y sería atacado de inconstitucionalidad.

*e) La ley 24.241- Características del sistema y principales prestaciones.*

*Características del sistema*

Régimen de Capitalización: Administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y regulado por la Superintendencia correspondiente (SAFJP). Se financia mediante un mecanismo de capitalización individual, que consiste en la acumulación de los aportes del trabajador en actividad y el producido de las rentas de estos aportes. Las AFJP tienen como objeto único y exclusivo administrar un fondo que se denomina Fondo de Jubilaciones y Pensiones y otorgar las prestaciones y beneficios que establece la Ley N° 24.241 y sus normas complementarias.

Régimen de Reparto: Administrado por el Estado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Es un régimen de reparto asistido, basado en el principio de solidaridad. Consiste en la utilización de una fórmula mediante la cual se establecen los montos que necesita recaudar el sistema en función de las prestaciones que deban pagarse y de los gastos que ello demande. Las sumas recaudadas por el Estado entre los trabajadores y sus empleadores constituyen parte de los fondos para el pago de prestaciones a los que se suma la financiación del Estado. La fórmula tiene en cuenta factores tales como:

- La cantidad de población activa y pasiva (tasa de sostenimiento)
- El monto total de las remuneraciones abonadas, de las prestaciones por abonar y de los gastos que ello demande.

*Opción:* Al comenzar a regir el nuevo Sistema, todos los trabajadores contaron con un plazo para elegir –de allí en más– el destino de sus aportes personales (es decir la suma que se descuenta de su remuneración).

En tal sentido debía optarse entre el Régimen de Reparto y el de Capitalización. Una vez efectuada esta opción, el trabajador podía –y puede aún– pasar del Sistema de Reparto al de Capitalización, en

cualquier momento. Por el contrario, el traspaso del Sistema de Capitalización al de Reparto no es posible (existió un período de excepción durante dos años hasta julio de 1996). El afiliado que opte por el régimen de capitalización debe elegir una AFJP del sistema pero conserva el derecho a traspasarse a otra, dentro de los plazos legales establecidos.

En caso de no haber realizado la opción, el afiliado es considerado indeciso, incluyéndoselo en el Régimen de Capitalización, y asignándosele una AFJP según procedimientos que se fueron modificando. A su vez, toda persona que –en cualquier momento – comience su vida laboral deberá también –dentro de un breve plazo que la ley indica– efectuar esta opción entre el Régimen de Reparto y el de Capitalización, caso contrario será considerado "indeciso", con las consecuencias antes señaladas.

#### *Caracteres de las prestaciones:*

- Personalísimas, estas prestaciones nacen en cabeza de cada uno de sus titulares o beneficiarios, ejercitado su derecho en forma personal, sin posibilidad de ceder, transferir, o transmitir bajo ninguna forma jurídica estas prestaciones.
- No pueden ser enajenadas, ni afectadas por terceros por derecho alguno, salvo, prestaciones compensatorias y suplementarias, las que previa conformidad expresa y formal, pueden ser afectadas por órganos públicos, asociaciones sindicales etc.; no puede exceder del 40% del haber mensual.
- Inembargables, salvo alimentos y litisexpensas (sin embargo la jurisprudencia no recepto esta característica).
- Las prestaciones de reparto están sujetas a las deducciones que las autoridades judiciales y administrativas dispongan, no pueden exceder del 20 % del haber.

- Imprescriptible: la prescripción es el instituto mediante el cual la ley pretende poner un límite entre la protección del derecho de los individuos y el no ejercicio del mismo. Este instituto busca la seguridad jurídica y el orden, por el no ejercicio de sus derechos.

En materia previsional la prescripción alcanza solo a la acción, ya que el derecho siempre subsiste, siendo la imprescriptibilidad del derecho reiteradamente consagrada por las leyes provisionales; pero se ha admitido que los haberes puestos al cobro y no percibidos o los devengados en el lapso que va entre el nacimiento del derecho y la efectiva solicitud, si prescriben, tal como lo estipula el Art. 83 de la ley 18.037 y su continuador el Art. 168 de la ley 24.241.

Este artículo dice “es imprescriptible el derecho a los beneficios acordados por las leyes de jubilaciones y pensiones, cualesquiera fueren su naturaleza y titular. Prescribe al año la obligación de pagar los haberes jubilatorios y de pensión, inclusive los provenientes de transformación o reajuste, devengados antes de la presentación de la solicitud en demanda del beneficio. Prescribe a los dos años la obligación de pagar los haberes devengados con posterioridad a la solicitud del beneficio. La presentación de la solicitud ante la Caja interrumpe el plazo de prescripción, siempre que al momento de formularse el peticionario fuere acreedor al beneficio solicitado”. No obstante la claridad de la norma, su interpretación ha dado lugar a diferentes interpretaciones hasta que la C.S.J.N., en el caso Jaroslavsky Bernardo, estableció que el pedido de ajuste de haberes posterior al otorgamiento del beneficio debe computarse hacia atrás por el plazo de dos años.

## ***VIII- Prestaciones al amparo de la ley 24.241***

### ***Requisitos:***

Para la prestación básica universal, prestación compensatoria, y prestación adicional por permanencia:

1. Hombres: 65 años
2. Mujeres: 60 años
3. Servicios prestados: 30 años (para alcanzar este requisito se puede computar 2 años de edad excedente por un año de servicio, ver art. 38).

Decreto 679/95: “los afiliados que hubieran cesado con anterioridad al año 1994, cuando soliciten la prestación podrán acreditar hasta un máximo de siete años de servicios mediante declaración jurada. En todos los casos en que se acrediten servicios mediante declaración jurada, los mismos deberán corresponder a períodos anteriores al 1<sup>a</sup> de enero de 1969”.

Resolución 162/97: La cantidad de años en estas condiciones, que podrá computar de acuerdo al año de cese o presentación es la detallada a continuación:

#### Declaración Jurada anterior a 1969

2004/05	2 años
2006/07	1 año

Decreto 679/95: “Se consideran servicios con aportes:

1- Tratándose de actividades en relación de dependencia, los períodos respecto de los cuales se hubieran devengado y retenido los aportes y contribuciones correspondientes.

2- En el caso de actividades autónomas, los períodos respecto de los cuales se hubieran devengado e ingresado las pertinentes cotizaciones”.

Decreto 679/95:

“La Prestación Básica Universal se devengará desde la presentación de la solicitud, siempre que a la fecha de formulada, el peticionario fuera acreedor a dicha prestación.

El requisito establecido en el inciso 3 se tendrá por cumplido cuando se acrediten trescientos sesenta meses de servicios con aportes, excepto que para el logro de la Prestación Básica Universal fuere legalmente admisible un período inferior a treinta años en cuyo caso se computarán los meses equivalentes al número de años que correspondan.

Al momento de solicitar la Prestación Básica Universal, el peticionario deberá acreditar que no registra obligaciones no prescritas impagas por aportes correspondientes a las actividades enumeradas en el art. 2 inc. b) de la ley 24.241.

Para el caso de trabajadores que realicen tareas discontinuas, en las que la discontinuidad derive de la naturaleza de las mismas, cuando se acredite un mínimo de ciento veinte meses de servicios con aportes.

A los efectos de la opción de cumplimentar años de servicios con años de exceso, cuando sean aplicables las escalas de los art. 37 o 128, a las edades consideradas en las mismas, se adicionaran cinco años.

Cualquier fracción de edad excedente, aunque fuere menor de un año, compensará servicios faltantes en la proporción establecida en el párrafo tercero”

Resolución 162/97:

“Las personas afiliadas al Régimen Previsional Público del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones podrán iniciar el trámite de otorgamiento de su jubilación con noventa días corridos de anticipación a la fecha en que cumplieren la edad requerida para el acceso al beneficio.

Los trabajadores que se encuentren dentro del lapso indicado en el artículo anterior recibirán, en su domicilio una invitación a requerir telefónicamente una entrevista personal en la Unidad de Atención Integral más próxima al mismo.

Los trabajadores que se encuentren en la misma situación y que, por cualquier circunstancia, no hubieren recibido la invitación aludida

podrán presentarse espontáneamente por ante la UDAI más cercana a su domicilio y solicitar la entrevista personalmente.

La iniciación del trámite anticipado sólo se llevará a cabo cuando se verifique, en principio, que el único requisito faltante para obtener la jubilación sea tener la edad requerida por las normas vigentes.

En ese caso, el trámite será caratulado como actuación, la que una vez cumplido el requisito de la edad, correrá acumulada al expediente donde se otorgue el producto definitivo.

Se resolverá lo gestionado otorgándolo o denegándolo, según corresponda. En caso de otorgamiento, se citará al peticionante, el día en que cumpla la edad requerida, para notificarle ese pronunciamiento y, en caso de corresponder, la fecha de pago del beneficio.

La iniciación del trámite no importa anticipar la fecha inicial de pago, siendo ésta la que corresponda a la del cumplimiento del requisito de la edad.

Para el caso de trabajadores en relación de dependencia no cesados, la determinación del haber se efectuará tomando la última remuneración percibida a la fecha de iniciación, para los meses comprendidos entre esa fecha y la de cumplimiento de la edad. Ello sin perjuicio de la posterior verificación de las remuneraciones faltantes, para su eventual reajuste o cargo. A tal fin, el beneficiario acompañara la certificación ampliatoria, dentro de los noventa días corridos posteriores al otorgamiento.

Para el caso de los trabajadores autónomos, el trámite podrá iniciarse con la anticipación de noventa días. La eventual deuda que pudiera tener en concepto de aportes, deberá cancelarse en treinta días corridos anteriores a la fecha de cumplimiento de la edad requerida, para contar con el pronunciamiento otorgándolo o denegándolo”.

### *PRESTACIÓN BÁSICA UNIVERSAL (PBU)*

Es un beneficio que se otorga a los jubilados del Sistema de Capitalización o Reparto, en reconocimiento a los treinta ( 30 ) o más

años de servicios con aportes ( tope máximo a reconocer: cuarenta y cinco ( 45 ) años).

### *PRESTACIÓN COMPENSATORIA (PC)*

- Beneficio otorgado a los jubilados del Sistema de Capitalización o Reparto, por los años aportados al antiguo Sistema Previsional, anterior al 15 de julio de 1994 ( tope máximo a reconocer: treinta y cinco ( 35 ) años). Relación de dependencia: el haber será equivalente al 1,5% por cada año de servicio con aportes o fracción mayor de seis meses calculado sobre el promedio de remuneraciones percibidas durante el periodo de 10 años inmediatamente anteriores a la cesación de servicios.

- Autónomos: el haber será equivalente al 1,5% por cada año de servicio con aportes o fracción mayor de seis meses, calculados sobre el promedio mensual de los montos actualizados de las categorías que revistió.

- Si se computaren sucesiva o simultáneamente servicios con aportes en relación de dependencia y autónomos, el haber se establecerá sumando el que resulte en cada uno.

No se consideran para determinar la remuneración el SAC.

Se entiende por cesación de servicios la fecha de la extinción del contrato de trabajo o relación de empleo público, o de la solicitud del beneficio, la que ocurra primero.

Decreto 6799/95:

“Para el calculo del haber de la Prestación Compensatoria, cuando se computen servicios en relación de dependencia, se entenderá que el período de diez años inmediatamente anteriores a la cesación en el servicio será el de ciento veinte meses durante los cuales el afiliado haya percibido remuneraciones.

Cuando se computaren servicios autónomos se tendrá en cuenta los montos o rentas de referencia correspondientes a las categorías en

que revistió el afiliado, considerando los valores vigentes al momento de la solicitud de la prestación.

Cuando se computaren sucesiva o simultáneamente servicios con aportes en relación de dependencia y autónomos, el cálculo del haber de la Prestación Compensatoria se realizará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se actualizarán mes a mes las remuneraciones en relación de dependencia correspondientes a los ciento veinte meses a que hace referencia el apartado 2. Si el período con aportes en relación de dependencia fuera inferior a ciento veinte meses, se considerarán la totalidad de los meses aportados como trabajador dependiente.

2. Si durante los meses considerados en el caso de servicios en relación de dependencia, existiera simultaneidad con aportes por actividades autónomas, se sumaran las remuneraciones y rentas correspondientes a los servicios en relación de dependencia y autónomos.

3. Se calculará por separado el promedio de las remuneraciones en relación de dependencia y el promedio de los montos o rentas de las categorías de autónomos a partir de los cálculos señalados en los puntos anteriores. La suma de los meses computables no excederá de cuatrocientos veinte, eliminándose los que exceden, tomándolos de los meses menos favorables para el cálculo.

4. Los promedios obtenidos según el punto anterior se aplicarán al cálculo del haber de la Prestación Compensatoria.

Formula de cálculo de la prestación compensatoria para servicios sucesivos y/o simultáneos en relación de dependencia y autónomos:

$$PC = 0.015 * N * \left[ \frac{(n + p) * W + (m + p) * R}{(n + m + p)} \right]$$

$(n + m + p) < (\text{menor o igual que}) 420$ ;  $N < (\text{menor o igual que}) 35$

$N = N * + 1$  si  $(N' - N*) > 0.5$

$N = N^*$  si  $(N - N^*) < (\text{menor o igual que}) 0.5$

$N^* = \text{Ent} [1/12 * (n+m+p)]$

$N' = 1/12 * (n+m+p)$

PC: prestación compensatoria

N: número de meses de servicios con aportes únicamente en relación de dependencia, correspondientes a períodos anteriores al 1 de julio de 1994.

W: remuneración promedio para las actividades en relación de dependencia.

m: número de meses de servicios con aportes únicamente como autónomo, correspondiente a períodos anteriores al 1<sup>a</sup> de julio de 1994.

R: renta promedio para las actividades como autónomo.

p: número de meses de servicios simultáneos, autónomos y en relación de dependencia correspondientes a períodos anteriores al 1<sup>a</sup> de julio de 1994”.

### *PRESTACIÓN ADICIONAL POR PERMANENCIA (PAP)*

Es un reconocimiento estatal para los jubilados de Reparto, por los años aportados al Sistema de Reparto, es decir con posterioridad al 15 de julio de 1.994. Se utiliza la misma formulada – mencionada precedentemente – para la prestación Compensatoria.

### *JUBILACIÓN ANTICIPADA.*

Este beneficio es exclusivo para los afiliados del Sistema de Capitalización y brinda la posibilidad de acceder a una Jubilación Ordinaria, antes de la edad prevista en la Ley.

Si el beneficiario de la Jubilación Anticipada, continúa trabajando o reingresa a la actividad laboral, sus aportes se destinarán a su Cuenta de Capitalización Individual (CCI) y estos aportes no

estarán sujetos a las comisiones correspondientes del Seguro Colectivo de Invalidez y Fallecimiento.

### *JUBILACIÓN POSTERGADA*

Cuando una persona alcanza la edad jubilatoria, tiene la posibilidad de postergar su Jubilación y para ello existen dos alternativas:

1) Postergar tanto los beneficios a cargo del Estado (PBU, PC y PAP) como el beneficio a cargo de Capitalización. En este caso, continuará trabajando y haciendo los aportes y contribuciones previsionales.

2) Postergar los beneficios a cargo del Estado, pero percibir el beneficio de Capitalización, obtenido del saldo de su Cuenta de Capitalización Individual.

### *JUBILACIÓN POR EDAD AVANZADA*

Este tipo de jubilación fue pensada para aquellos que no hayan alcanzado a acreditar treinta (3) años de aportes y cumplan con los siguientes requisitos:

1) Haber cumplido 70 años de edad, tanto hombre como mujer;

2) Haber realizado aportes por los menos durante diez (10) años, de los cuales, deberá haber aportado por lo menos cinco (5) años - no necesariamente en forma consecutiva - dentro de los últimos ocho (8) años inmediatamente anteriores al cese de la actividad.

### *RETIRO POR INVALIDEZ*

Es el derecho que tiene el afiliado de una Administradora de Jubilaciones y Pensiones, a percibir una suma de dinero mensual, en caso de surgir alguna circunstancia que lo incapacite, física o

intelectualmente, para continuar trabajando normalmente, siempre y cuando, no se hayan alcanzado los requisitos para acceder a una Jubilación Ordinaria, Prestación Básica Universal (PBU), Prestación Compensatoria (PC), Prestación Adicional por Permanencia (PAP), y se acrediten los requisitos que la ley establece para su cobro.

A los fines del financiamiento de la prestación, se tiene que acreditar la condición de Aportante Regular o Aportante Irregular con Derecho.

I. 70% del ingreso base para los afiliados aportantes regulares(art. 95 inc. 1 parr. 1)

Decreto 1120/94, reglamentación del art. 95 de la ley 24.241:

“Considérese aportante regular con derecho a la percepción del retiro transitorio por invalidez y/o a los efectos del cálculo del capital técnico necesario, con las carac. del inc. a) del art. 97 de la ley 24.241), a aquel afiliado en relación de dependencia al que se le hubieran efectuado las retenciones previsionales correspondientes durante treinta meses como mínimo dentro de los treinta y seis meses anteriores a la fecha de solicitud del retiro por invalidez o a la fecha de fallecimiento del afiliado en actividad.

El afiliado autónomo será considerado aportante regular si registra el ingreso de sus aportes durante treinta de los treinta y seis meses anteriores a los acontecimientos descriptos, siempre que cada pago se hubiera efectuado dentro del mes calendario correspondiente a su vencimiento.

Cuando los afiliados en relación de dependencia o autónomos acrediten el mínimo de años de servicios exigido en el régimen común o diferencial en que se encuentren incluidos para acceder a la jubilación ordinaria, serán considerados en todos los casos como aportantes regulares siempre que acrediten el ingreso de las cotizaciones correspondientes.

En el caso de trabajadores que realicen tareas discontinuas en las que la discontinuidad derive de la naturaleza de las mismas, al que se le hubieren efectuado las retenciones previsionales correspondientes durante diez meses, como mínimo, dentro de los treinta y seis meses

anteriores a los acontecimientos descriptos, siempre que dichas retenciones se hubieran efectuado sobre las remuneraciones que representen, como mínimo el valor de 30 MOPRE”.

II. 50% del ingreso base para los afiliados aportantes irregular(art. 95 inc. 1 parr. 2).

Resolución 57/99, art. 1:

“Se considera aportante irregular con derecho a la percepción del retiro transitorio por invalidez y/o a los efectos del cálculo del capital técnico necesario, a aquel afiliado que hubiese desempeñado tareas en relación de dependencia o de carácter autónomo, cuando se acrediten la debida retención previsional o el ingreso de los aportes, según corresponda, durante doce meses dentro de los sesenta meses anteriores a la fecha de solicitud del retiro transitorio por invalidez o de la fecha de fallecimiento del afiliado en actividad, siempre que se acredite además al menos un 50% de los años de servicios exigidos por el régimen común o diferencial en que se encuentre incluido para acceder a la jubilación ordinaria y el ingreso de las cotizaciones pertinentes, y para el caso de los autónomos, en tanto cada pago se hubiere efectuado dentro del mes calendario correspondiente a su vencimiento.

Art. 3: Dejase establecido que para los supuestos del cómputo de actividades de carácter continuo o discontinuo, a los fines de la estimación de la calidad de aportante regular o irregular con derecho, se aplicarán los recaudos exigidos por el Decreto N° 460/99 para cada tipo de tarea, en forma proporcional al tiempo de servicios prestados en cada una de ellas.

Art. 4: Reconocese la condición de aportante irregular con derecho, a los afiliados en relación de dependencia, que hubieran desempeñado tareas discontinuas y que reúnan el cincuenta por ciento de servicios con aportes exigidos por el art. 19 de la ley 24.241, reglamentado por el art. 2 del Decreto N° 460/99, siempre que acrediten el efectivo ingreso de las cotizaciones y dentro de los veinte meses anteriores a la fecha de solicitud de retiro transitorio por

invalidez o de la fecha de fallecimiento del afiliado en actividad, al menos cuatro meses de retenciones previsionales”.

Decreto N° 1120/94 sustituido por decreto N° 460/99:

“Considerase aportante irregular con el derecho a la percepción del retiro transitorio por invalidez y/o a los efectos del cálculo del capital técnico necesario, con las características establecidas en el inciso b) del art. 97 de la ley N° 24.241 modificado por la ley N° 24.347, a aquel afiliado en relación de dependencia al que se le hubieran efectuado las retenciones previsionales correspondientes durante dieciocho meses como mínimo dentro de los treinta y seis meses anteriores a los acontecimientos descriptos, siempre que cada pago se hubiere efectuado dentro del mes calendario correspondiente a su vencimiento.

Cuando se tratare de trabajadores que realicen tareas discontinuas, en la que la discontinuidad derive de la naturaleza de las mismas, al que se le hubieren efectuado las retenciones previsionales correspondientes durante seis meses, como mínimo, dentro de los treinta y seis meses anteriores a los acontecimientos descriptos, siempre que dichas retenciones se hubieran efectuado sobre remuneraciones que presenten como mínimo, el valor de dieciocho módulos previsionales.

Los períodos exigidos en los renglones anteriores se reducirán a doce meses dentro de los sesenta meses anteriores a la fecha de solicitud del retiro por invalidez o a la fecha de fallecimiento del afiliado en actividad, cuando el afiliado en relación de dependencia o autónomo no alcanzare el mínimo de años de servicio exigidos en el régimen común o diferencial en que se encuentre incluido para acceder a la jubilación ordinaria, siempre que acredite al menos un cincuenta por ciento de dicho mínimo y el ingreso de las cotizaciones correspondientes.

No tendrán derecho a la percepción del retiro transitorio por invalidez y/o a la integración del correspondiente capital complementario, aquellos afiliados que no cumplan los requisitos indicados en el primer y segundo párrafo.

Si el período de afiliación fuera inferior a treinta y seis meses se considerará, a los fines enunciados a los apartados 1 y 2, el total de meses de afiliación respetando las proporciones de meses aportados allí establecidas a los fines de la calificación del aportante.

En el caso de los trabajadores en relación de dependencia y a los fines de la calificación de la regularidad de los aportes, se considerarán como meses aportados aquellos durante los cuales se devengaron las remuneraciones, aunque no hubieran sido percibidas por causas no imputables al afiliado. Asimismo, tendrán igual tratamiento aquellos meses durante los cuales el afiliado estuviere percibiendo la prestación por desempleo prevista en la ley 24.013”.

Se considera incapacitado física o intelectualmente, a aquella persona que posea una disminución del 66% o más en su capacidad laboral.

### *PENSION POR FALLECIMIENTO*

Es el derecho que tienen, los componentes del grupo familiar primario del afiliado, del beneficiario de retiro por Invalidez y del beneficiario de Jubilación, a percibir mensualmente una suma de dinero, en el caso de que ocurra el fallecimiento del beneficiario o del afiliado, de acuerdo a la Condición de Aportante.

Tienen derecho a cobrar esta prestación:

- 1) El viudo o la viuda;
- 2) El conviviente o la conviviente;
- 3) Los hijos menores de 18 años. Las hijas viudas menores de 18 años que no perciban otra jubilación, pensión o retiro (en el caso de percibirla, podrán optar por una de las dos);
- 4) Los hijos discapacitados, los que deberán calificar la Invalidez, de igual forma que un afiliado que solicite un retiro por invalidez, aquí no rige el límite de edad.
  - 70% para la viuda/o o conviviente, no existiendo hijos con derecho a pensión.

- 50% para la viuda/o o conviviente, cuando existan hijos con derecho a pensión.
- 20% para cada hijo.

Si no hubiere viuda/o o conviviente con derecho a pensión el porcentaje del el o los hijos se incrementa distribuyendo partes iguales el porcentaje de 50%.

La suma de pensiones de los beneficiarios no puede ser superior a 100%.

### *Decreto 1.306/2000.*

Esta norma, dictada bajo la forma de Decreto de Necesidad y Urgencia y publicada en el boletín oficial el 3 de enero de 2001, disponía modificaciones sustanciales a la ley 24.241; entre las que se encontraban:

- \* incorporación de una prestación suplementaria;
- \* una prestación proporcional, que reemplazaba a la Prestación Básica Universal y a la Prestación por Edad Avanzada;
- \* modificaba también los requisitos para acceder a los beneficios;
- \* modificaba la formula para realizar el cálculo de los haberes.

Contra dicho decreto se planteo un Recurso de Amparo, por el cual se dispuso la suspensión de su aplicación, lo que trajo aparejado la sanción del decreto 438/2001, en el que se estableció que se suspendían todas las disposiciones que hubieran entrado en vigencia hasta ese momento (16/03/2001).-

Actualmente, sin la resolución definitiva del recurso de amparo, se discute la aplicaron de las normas que entraron en vigencia antes del dictado del decreto 438/20001.

## ***IX-Problemas de la previsión social – impacto en la seguridad social***

El problema de la Seguridad Social, desde nuestro punto de vista, es un problema que ha sido generado por cada uno de los estados, pues, sin duda, fueron las distintas leyes económicas y laborales las que, en conjunción con la globalización, han llevado a que la Seguridad Social se convierta en una disciplina que deba solucionar los problemas de la comunidad como tal.

A fines del siglo XIX y principios del siglo XX, se estructuraron los primeros sistemas de Seguridad Social a nivel mundial, de ellos, enumeraremos solamente, los que establecieron las distintas visiones que perduran hasta nuestros días.

1. LA “SOCIAL SECURITY ACT” LEY ESTADOUNIDENSE DE SEGURIDAD SOCIAL: del 14 de agosto de 1935, comprendía a los trabajadores industriales, excluyendo a los trabajadores autónomos, domésticos, y funcionarios que fueron incluidos en una ley del año 1950. ( ¿??? ) ; estableció una protección por desempleo, y seguro de vejez y supervivencia. No tuvo en cuenta la enfermedad y la invalidez de los trabajadores. Se financiaban a través de los aportes de los trabajadores y sus empleadores, como también de subvenciones federales concedidas a los estados. Cabe recordar, que en dicho país, debido a su organización confederal, la Seguridad Social no es uniforme, y por lo tanto, el estudio total de la Seguridad Social de Estados Unidos es muy complejo, ya que solamente tiene homogenizado el sistema público de medicina.

2. Sistema Bederidgiano, creado para Inglaterra en noviembre de 1.942 por William Beveridge. Entre sus principales características se pueden mencionar: \*Aseguraba prestaciones mínimas garantizadas para todos, se financiaba con recursos indiferenciados del presupuesto general del estado. Preveía un sistema de seguridad voluntaria y el mencionado como nivel de subsistencia. Estas características

aseguraron la universalización de las prestaciones, no dependiendo de su caracterización como trabajador, sino de su condición de ciudadano que el estado debe proteger.

3. Sistema de Nueva Zelanda. Se puso en marcha en el año 1.938, cambia totalmente su ámbito de aplicación, pues este sistema se aplica a toda la población, salvo los inmigrantes, sin distinción de profesiones. Su financiamiento se realizaba por medio de impuestos generales, que abonan tanto los empleados como los empleadores, a través de impuestos y demás recursos fiscales. El sistema contemplaba la cobertura general de riesgos como la invalidez, la muerte, el desempleo y establecían, bajo el concepto de emergencia, a aquellos riesgos no previstos en la ley. El desempleo se otorgaba hasta que el beneficiario consigue un nuevo empleo.

Cien años después de la puesta en marcha de la Seguridad Social a nivel mundial en forma estructurada y guiada por los estados, vemos como los distintos países manifiestan una gran preocupación por el formidable aumento de los gastos, que parecen hacer inviable la manutención del mismo.

Las causas de la crisis del Sistema están íntimamente ligadas entre sí: la evolución demográfica, la degeneración del empleo, desempleo, la estructura propia del sistema de protección social, y la creación de los fondos privados de jubilaciones y pensiones.

Cada una de estas causas, deben ser analizadas para poder luego entrar al análisis de lo que puede ser en un futuro, nuestra Seguridad Social, siendo necesario aclarar, que deberá encuadrarse a la misma desde dos aspectos: la inmediatez y el desarrollo para el siglo que recién comienza.

### *a) Evolución demográfica*

El problema demográfico empezó a manifestarse, a nivel mundial, a mediados del siglo XX. Desde entonces, el interés sobre este tema ha sido creciente, debido a que constituye uno de los condicionantes principales del desarrollo social de este siglo que comienza. El envejecimiento de la población es un fenómeno global, como consecuencia del descenso de la fecundidad y crecimiento en las expectativas de vida, las proyecciones revelan un drástico cambio en la composición por edades de las poblaciones.

Actualmente, 1 de cada 10 personas tiene 60 años o más; en el año 2.050, 1 de cada 5 personas tendrá 60 años o más y, se estima, que en el año 2.150, esta proporción será de 1 de cada 3 personas<sup>22</sup>.

Las proyecciones de la esperanza de vida al nacer suponen que, a medida que se alcancen niveles más bajos de mortalidad, la ganancia de vida en años va a ser cada vez más pequeña, y que la diferencia entre hombres y mujeres se va a mantener constante.

La tasa de natalidad ha ido en sentido descendente desde los años 70. En Argentina, el perfil es similar al de los países Europeos: a medida que aumenta la esperanza de vida y disminuye la fecundidad, la proporción de la población de edad avanzada se incrementa rápidamente. Bajo estas condiciones, la proporción de personas de edad avanzada es creciente a expensas de las más jóvenes.

El crecimiento de la población ha seguido las oscilaciones de sus tres factores fundamentales: nacimientos, muertes y migraciones.

Los movimientos migratorios considerados en las proyecciones son de escasa magnitud, quedando la evolución del crecimiento natural determinada por la relación entre nacimientos y muertes.

Población Argentina (en millones)

Población	2000	2025	2050
Hombres	18.0	22.7	26.2
Mujeres	18.7	23.6	27.2
Total	36.7	46.3	53.4

Población de adultos mayores – Argentina (en porcentaje)

Población	2000	2030	2050
Mayor de 60 años	13.3	17.5	23.4
65 años	9.7	13.0	17.8
80 años	1.7	3.1	4.5

Fuente: INDEC-CELADE

A ambos informes, se debe agregar, que el porcentaje de mayores de 65 años de la población adulta (abarca de 20 años a 65 años) a aumentado considerablemente desde 1.950, en ese año era de 7 c / 100, en el año 2.000 esta proporción era de 18 c / 100, y se prevé que en el año 2.050 será de 32 c / 100<sup>24</sup>.

La población de menores de 14 años representan en la actualidad, aproximadamente, un 27.7% del total de la población de nuestro país, se estima que será del 21.6% hacia el año 2.030, y menos del 20% para el año 2.050.

Por su parte, los mayores de 65 años representan actualmente el 9.7%; hacia el 2.030 se estima que representarán un 13 %, llegando a un 18% del total de la población hacia el año 2.050.

En cuanto a la diferencia por sexos, debido a la menor mortalidad de las mujeres, la población femenina se encuentra más envejecida que la masculina; la proporción de hombres mayores de 65 años es aproximadamente del 4 % de la población total masculina, en tanto que las mujeres mayores de 65 años representan el 5.7% de la población total femenina. Las proyecciones de este grupo de edad para el 2.030 resultan del 5.4% para los hombres, y 7.6% para las mujeres; y esos porcentajes se estiman que alcanzarán, en el año 2.050, el 7.5% y 10.2% para hombres y mujeres, respectivamente.

Los cambios proyectados en la estructura de la población, por grandes grupos de edades, implican un aumento del índice de dependencia de mayores, una disminución del índice de dependencia de jóvenes y, en forma combinada, una disminución transitoria del índice de dependencia total.

Los cambios en la composición por edades, que conlleva el envejecimiento, deparan importantes desafíos para las economías nacionales.

La estructura de la demanda de bienes y servicios tenderá a modificarse, y será necesaria la adecuación de las instituciones para atender apropiadamente las necesidades que irán surgiendo.

El envejecimiento de la población es un proceso que afecta a todos los sectores de una sociedad. Sus efectos impactan sobre el crecimiento económico, el ahorro, la inversión, la composición de la mano de obra, la estructura y las funciones de la familia y, en general, sobre el funcionamiento de las instituciones.

La magnitud de estos efectos dependerá, en gran medida, de la capacidad de generar respuestas sociales a los problemas que surjan y de la habilidad para diseñar las políticas apropiadas y de su posterior instrumentación.

Sin duda, que este es un factor importantísimo a tener en cuenta para el desarrollo futuro de la Seguridad Social, pero debe entenderse que su incidencia es similar o por debajo de la incidencia del factor de desempleo - que trataremos en el siguiente punto -, pues si así no se considera, podríamos estar en condiciones de afirmar que los países mas densamente poblados, en donde el índice de natalidad supera al de envejecimiento, la Seguridad Social debería ser un problema resuelto, y por cierto, no lo es, sino que son los países que afrontan

los mayores problemas de Seguridad Social, entendida en forma generalizada.

### *b) Precariedad, falta de registraci3n y desempleo.-*

Los cambios en la legislaci3n laboral han producido el crecimiento de manera sostenida de la informalidad en sus diversas formas, esto es la falta de registraci3n del trabajo, y en general, la precariedad del empleo; por lo cual, el problema no es s3lo de tipo cuantitativo, sino de calidad del trabajo.

Los puestos de trabajo que se duplicaron fueron los del trabajo precario.

Mientras el total del empleo asalariado creci3 63% entre 1.990 - 2.000, los puestos de trabajo precario se duplicaron, en el mismo per3odo.

Si se compara con lo ocurrido en la d3cada del 80, el empleo asalariado se encuentra en retroceso en el mercado laboral argentino, observ3ndose una retracci3n de esa modalidad, como caracter3stica saliente del empleo.

En el a3o 1.980, el empleo protegido representaba el 70% del empleo asalariado, en el a3o 2.000 dicha proporci3n se redujo al 53%, lo que significa que m3s de la mitad de la poblaci3n econ3micamente activa (asalariada) se encuentra en una situaci3n de desprotecci3n social.

Este incremento del empleo no registrado, se da en un marco de fuertes reducciones de las contribuciones patronales, que se establecieron con el prop3sito de combatir la elevada desocupaci3n, provocada, en gran medida, por la convertibilidad, la cual aumentaba el costo de producci3n y hac3a menos competitiva las exportaciones.

Ante las dificultades legales y pol3ticas para reducir los salarios, se recurri3 a bajar el costo laboral por otras v3as, entre el a3o 1.993 y el a3o 2.000 se implementan reducciones del orden del 50% en las contribuciones patronales, pasando del 33% sobre los salarios nominales al 17,8%, tendencia que se vio agudizada con la sanci3n de la Ley 25.250 de Reforma Laboral, que preve3a, para el caso de nuevos puestos de trabajo, una reducci3n adicional de un 33% y 50%.

La evolución de ambas variables, nivel de empleo y cargas patronales, muestra un comportamiento paradójico, ya que a partir del año 1.994, el empleo no registrado comienza una evolución creciente, a la vez que las cargas patronales se reducen, con la excepción, de un período en el año 1.995, en el cual por razones de déficit fiscal se aumentaron las cargas patronales<sup>25</sup>.

En la década del 90, de cada 100 puestos de trabajo que se crearon, 80 puestos de trabajos fueron informales. En el mismo sentido, de reducir el costo laboral para disminuir la desocupación y aumentar la competitividad, se aplicó una política para fomentar el empleo sin cotización patronal o una reducción de éstas, para lo cual se adoptaron modalidades de empleo "promovidas": contratos por tiempo determinado, contratos a prueba o de práctica laboral para jóvenes, períodos de formación o becas<sup>26</sup>.

Estas medidas de promoción del empleo no lograron reducir el desempleo, por lo cual estas modalidades "promovidas " de empleo fueron derogadas.

En síntesis, la creciente informalización y precarización de la fuerza laboral, implicó de suyo la disminución de la población cubierta por la Seguridad Social.

En los últimos años, se registro una fuerte expansión de una nueva modalidad que consiste en la contratación a "plazo fijo" o "tiempo determinado", bajo una modalidad de prestación de servicios que equiparaba al trabajador a un autónomo por lo que no correspondía realizar contribuciones patronales con lo perjudicial que esto consistía para las arcas de la seguridad social, en todos los subsistemas.

Habitualmente estos contratos son renovados en forma indefinida por parte de los empleadores. Lamentablemente esta modalidad se expandió dentro del mismo estado nacional / provincial / municipal, como forma de burlar prohibiciones presupuestarias. Incluso se ha constatado esta practica dentro de el Ministerio de Trabajo mas precisamente ANSES, como también en el Ministerio de Economía – AFIP dos organismos específicos para el funcionamiento de toda la organización, financiamiento y control de la seguridad social.

La evolución del desempleo es un indicador relevante para la vida del sistema de seguridad social.

Las contribuciones para la seguridad social dependen no sólo de la evolución de los salarios sino también del empleo y del desempleo.

Por un lado, más desempleo implica una disminución de las contribuciones y por otro, un incremento del número de beneficiarios al sistema de seguro por desempleo lo que lleva a un crecimiento del gasto por este concepto. En Argentina las altas tasas de desempleo se caracterizan por una larga duración en el tiempo, que afecta a una fuerte proporción de mujeres, de jóvenes de ambos sexos y de trabajadores de edad avanzada; y también involucra a quienes adquirieron niveles medios y superiores de instrucción formal.

Sumado a lo ya expresado, la proyección del desempleo, demuestra que, en las condiciones actuales de requisitos de la previsión social, el número de personas que tengan acceso a las prestaciones decaerá de manera abrupta.

### *c) Desfinanciamiento*

Es importante destacar que el problema del financiamiento de la seguridad social, no es un problema de los países en vía de desarrollo, sino que lo es también de los países con alto grado de evolución en políticas activas de seguridad social.

Desde vieja data (ley provisional de 1904) el financiamiento de la previsión social no ha respondido a los cálculos o valoraciones estadísticas que hiciera posible su mantenimiento en el tiempo, sino más bien la implementación de regímenes con muchas buenas intenciones, desconociendo totalmente su forma de implementación real.

Como ya lo expresáramos en este mismo trabajo<sup>27</sup> en un primer momento solo se estudiaba si el sistema sería de capitalización colectiva o si sería atendido por fondos del tesoro, triunfando el modelo de capitalización colectiva. Es decir, cada caja abonaría a sus jubilados de acuerdo a lo capitalizado en forma colectiva y orgánica.

El proceso inflacionario liquidó los esquemas de capitalización, pues estas cajas perdieron su valor adquisitivo, haciendo imposible que sus activos superaran la inflación.

Con el comienzo de los sistemas de reparto, a fines de los años cincuenta, la relación activos – pasivos era de 10 / 1, siendo al dictado de la ley 24.241 - en el año 1.993 - de 3/1; este fenómeno fue producto de diversos factores - que a continuación detallaremos -: bajas edades para alcanzar las prestaciones, evasión de los aportes y contribuciones, regímenes diferenciales, prestaciones otorgadas sin los aportes suficientes, escaso control respecto de las enfermedades incapacitantes en las jubilaciones por invalidez.

Algunos autores, incluyeron - en forma errónea - entre los factores que desencadenaron los problemas de financiamiento de las cajas de jubilaciones<sup>28</sup>, a la incorporación de servicios ficticios para cesantes políticos y gremiales, durante los golpes de estado que sufrió la Argentina; y a la jurisprudencia de los tribunales en materia de previsión social, que según estos autores, ha sido permisiva hasta

el extremo de permitir el pago de pensiones, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos por las leyes provisionales.

Fue a raíz de estos factores que debieron incorporarse en forma permanente recursos de origen fiscal, afectándose a través de distintas normas, recursos provenientes de rentas generales.

En los años 1.991 y 1.992, se dictaron las leyes 23.982 y 24.130 que crearon los Bonos de Consolidación de deudas previsionales.

Al 31 de marzo de 1.991, fecha en que se dictó la primera de las leyes, había una deuda de ocho mil millones de pesos (\$8.000.000.000), que se incluyó en la denominada primera serie; posteriormente al 31 de agosto de 1.992, cuando se dicta la ley 24.130, de creación de una segunda serie de bonos de consolidación de deudas previsionales, existía una deuda por un monto de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000).

Esta situación financiera se debió, en gran parte, de las miles de sentencias incumplidas en las que se disponía la actualización de los haberes y el pago de retroactividades.

En el mes de diciembre de 1.994, se dicta el decreto 2.302, que disponía que por seis meses quedaban paralizados los trámites de reajuste no se hubieren incorporado al sistema hasta el momento en que fue dictado el mismo.

A raíz de la lograda estabilidad monetaria y la ley de convertibilidad, se produjeron cambios en la legislación de la Seguridad Social que modificaron sustancialmente su estructura; se dicta en el mes de octubre del año 1.993, la modificación de la ley previsional, la ley de riesgos del trabajo, la nueva ley de asignaciones familiares, las que en su conjunto tenían un doble contenido: por un lado, la modificación de los subsistemas de la Seguridad Social, y por el otro lado, un alto contenido económico respecto el presupuesto nacional.

Indudablemente, la ley 24.241, de transformación de la ley previsional, modificó el contenido de los recursos, que a partir de ese año, debieron tenerse en cuenta en la elaboración de los presupuestos nacionales.

Con esta ley, se creó un sistema de carácter mixto, en el cual, coexisten un sistema de reparto, con prestaciones a cargo del régimen público, otorgadas mediante un procedimiento de reparto, pero asistido legalmente con otros recursos fiscales - aparte de los aportes personales y patronales; y un sistema de capitalización, con cuentas individuales, en las que se acumulan los aportes de los trabajadores, con más el resultante de la inversión que hacen, de dichos montos, las empresas administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones.

Los recursos, para el financiamiento del régimen público, se encuentran establecidos en el artículo 18 de la ley 24241 y son:

⇒ Aporte del 11% de los trabajadores dependientes, que hayan optado por el régimen público de reparto.

⇒ Aporte del 27% de los trabajadores autónomos que se incorporaron al mismo régimen.

⇒ Aporte del 16% de los trabajadores autónomos, que optaron por el sistema de capitalización.

⇒ Contribución patronal del 16%, sobre la remuneración en relación de dependencia, independientemente de la opción que hubieren realizado los trabajadores.

⇒ Las contribuciones de \$ 35, y el aporte de \$ 33 de los monotributistas, según la ley 25.865.

Hasta acá se detallaron los recursos provenientes de los aportes personales y contribuciones patronales.

Los recursos fiscales que solventan el régimen público:

⇒ El 90 % de lo recaudado por el impuesto a los bienes personales.

⇒ El 20% de lo recaudado en los impuestos a las ganancias.

⇒ El 11% de lo recaudado por el impuesto al valor agregado.

⇒ El 21% de lo recaudado por impuestos a las naftas y compuestos de mezcla de hidrocarburos.

⇒ El 100% de lo recaudado en el impuesto que grava el gasoil, diesel, kerosén y gas natural comprimido.

⇒ Las multas y recargos provenientes de la evasión de los recursos de la Seguridad Social.

Además se contabiliza una retención del 15% de la masa de impuestos coparticipables con las provincias.

La financiación del régimen de capitalización es la siguiente:

⇒ Aporte del 11% de los trabajadores en relación de dependencia que hubieran optado<sup>29</sup> por el régimen de capitalización.

⇒ Aporte del 11% de los trabajadores autónomos que optaron por el régimen de capitalización.

⇒ Imposiciones voluntarias y depósitos convenidos entre el trabajador y la administradora de fondos de jubilaciones y pensiones.

Los efectos que sobre el financiamiento del sistema público de Seguridad Social, como también sobre el déficit público, tuvieron las políticas instrumentadas en la década pasada, en cumplimiento del modelo socioeconómico imperante, pueden estimarse a partir de los montos que dejaron de ingresar al sistema de Seguridad Social.

Según cálculos efectuados por la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, en el período 1.994-2.002<sup>30</sup>, las políticas de rebajas de alícuotas de contribuciones patronales representaron, para el sistema, una pérdida de recursos en el orden de los 28.000 millones de pesos.

La estructura de financiamiento de la Seguridad Social en Argentina, en razón de la disminución del ingreso de cotizaciones (evasión, disminución de alícuotas, desempleo, derivación al régimen de capitalización), tiende a contener cada vez más componentes de tipo impositivo.

En ese sentido, se impone como necesaria una reforma impositiva de fondo en la que se incluya el tratamiento de la coparticipación

federal, cuestión en la que se encuentran involucradas las medidas vinculadas con las transferencias de las cajas provinciales de empleados públicos, y la armonización prevista en aquellos regímenes no transferidos.

Asimismo, la reforma del sistema previsional significó que, una parte importante (85%) de los aportes personales de los trabajadores se derivaran a los fondos de pensiones administrados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, que significó una transferencia adicional de recursos, equivalente a 27.000 millones de pesos.

Por otro lado, si se adiciona el gran incremento del empleo no registrado, dejaron de ingresar recursos por aportes y contribuciones de estos trabajadores, por más de 80.000 millones de pesos<sup>31</sup>; con lo cual, el Estado, debió recurrir a un financiamiento adicional, para poder suplir dicha pérdida de recursos, a la vez que limitó al máximo la respuesta a reclamos de los beneficiarios de ajuste de las prestaciones, y condicionó el incremento general de haberes, a partir del año 1.995, a la disponibilidad presupuestaria.

Sin embargo, hasta el presente no se dispuso movilidad en ninguna de las leyes de presupuestos sancionadas.

Asimismo, es importante destacar, que la evolución de beneficiarios está muy condicionada por la cantidad de beneficiarios correspondiente al viejo sistema, los cuales en el año 2.000 constituían más del 90% del total; según la proyección llegarían, aunque gradualmente, al 13% en el 2.025 y menos del 1% en el 2.050.

Al creciente número de beneficios, debe sumarse la significativa pérdida de cobertura provisional; considerando la población mayor (mujeres de 60 años o más y varones de 65 años o más), en el año 2.000, el 65% disponía de algún beneficio del Sistema Nacional; para el año 2.025, se prevé que esta proporción disminuiría al 36%, mientras que experimentaría, en el año 2.050, un 39%.

Evidentemente, si en 25 años la caída de cobertura alcanza a casi un 30% de la población mayor, serán crecientes las presiones por extender los beneficios no contributivos a sectores que no participaron

del sector formal de la economía. A pesar que las dificultades del sistema previsional podrían originarse principalmente en la evolución del mercado laboral, la atención de los damnificados deberá implicar la asignación de nuevos recursos y/o la reasignación de parte de los existentes.

Cuando se realizo la reforma previsional, la tasa esperada de aportante / afiliado estaba estimada en - aproximadamente - el 80 %; la realidad ha sido otra, si bien el número de afiliados ha crecido en forma sostenida, pasando de 6 a 11 millones, el número de aportantes se ha mantenido estable, en torno a los 4,5 millones<sup>32</sup>.

Como resultado de esta evolución, la relación entre ambas variables ha descendido desde aproximadamente un 70% a un 40% en siete años, y no parece haber, a corto plazo, motivos que permitan inducir una recuperación.

La disminución de la relación aportantes/afiliados ha causado interés y preocupación en distintos sectores, debido a que se tiende a asimilar este indicador con el nivel de evasión del sistema, pero es importante aclarar, que en realidad el número de afiliados y el número de aportantes al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones ( SIJyP) reflejan distintos conceptos, por lo que la comparación entre ambos debe ser interpretada con suma cautela.

Es necesario aclarar que afiliado al SIJyP es cualquier persona que, desde el año 1.994, se afilió en forma explícita a una Administradora de Jubilaciones y Pensiones (AFJP ) o al régimen de reparto, o fue asignado a una AFJP en carácter de "indeciso", así haya realizado un único aporte al sistema para mantener su condición de afiliado al mismo.

En cambio, se considera aportante al afiliado que se le registró un aporte obligatorio durante el mes considerado. El número de aportantes está sujeto a variaciones estacionales, problemas de registro puntual, y otras dificultades que pueden generar variaciones bruscas mes a mes.

La diferencia entre afiliados y aportantes se debe, en parte, a la existencia de evasores y morosos, pero también a la existencia,

creciente, de afiliados no obligados a aportar al SIJyP, ejemplo de ello son los fallecidos, jubilados desocupados, aportantes a otros regímenes y trabajadores informales.

Las personas cambian su situación laboral con cierta frecuencia: trabajadores con empleo pierden su trabajo, desempleados consiguen un puesto, hay quienes deciden en un momento integrarse a la población económicamente activa y quienes deciden excluirse de la misma por distintas razones; estos movimientos conforman un fenómeno conocido como "rotación", entre "trabajadores aportantes" que dejan de serlo y "trabajadores no aportantes", "desocupados" o "inactivos", que pasan a integrar el sistema.

Producto esta rotación descripta, el número de afiliados (quienes aportaron al menos una vez, sigan o no obligados a hacerlo) crece, aún cuando se mantenga constante el número de aportantes.

En conclusión, la relación aportantes/afiliados muestra cuántos, de los que alguna vez se afiliaron al sistema, realizaron sus aportes en un momento determinado. Este fenómeno, es útil medirlo, pero no es un buen indicador de evasión o morosidad, para lo cual se deben utilizar otros indicadores, como la relación entre el número de aportantes y la población ocupada obligada, téngase presente que, entre el año 1.994 y el año 2.000, la cobertura descendió aproximadamente del 48% al 40% de la Población Económicamente Activa (P.E.A) o del 55% al 47% de los ocupados<sup>33</sup>.

Los recursos de los sistemas de Seguridad Social, tanto respecto la naturaleza de los mismos, como su cuantía, están condicionados por la cobertura social que ofrece el modelo que se aplique, la naturaleza de las contingencias que otorgue, los regímenes de que se trate y las características de las prestaciones que reconozca.

Por tal motivo es necesario distinguir si la financiación se refiere a un sistema universal o a un sistema contributivo e, igualmente, si se trata de contingencias comunes o profesionales, así como también, si la financiación se refiere al régimen que da cobertura a los trabajadores asalariados o si se trata del régimen de trabajadores por cuenta propia.

Del mismo modo, debe diferenciarse cuando se estudia la financiación de las prestaciones si son económicas, sanitarias o de servicios sociales, puesto que, la distinta naturaleza de éstas, puede condicionar la fuente de su financiación, en general, en aquellos esquemas protectores, cuya cobertura es universal, extendiéndose al conjunto de la población y en condiciones iguales para todos los ciudadanos, la financiación suele realizarse a través de los impuestos, puesto que ni el derecho ni la intensidad protectora están vinculados a una determinada aportación económica. Por el contrario, en los modelos profesionales o contributivos, la financiación se realiza a través de las cotizaciones sociales, puesto que la protección, tanto en cuanto a la adquisición del derecho, como a la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas, está relacionada con la obligación de contribuir al sistema.

El Honorable Congreso de la Nación fija anualmente en la Ley de Presupuesto los recursos adicionales que serán asignados al Sistema de la Seguridad Social.

Adicionalmente, la Ley 23.966, destina al SIJyP el treinta por ciento (30%) de los recursos brutos que se obtengan de las privatizaciones.

Los recursos del sistema, como ya lo hemos explicado anteriormente, se conforman, por un lado, con los aportes y contribuciones de trabajadores en relación de dependencia y trabajadores autónomos, y por otro lado, con la afectación de tributo; en éste último caso, se han establecido sumas fijas y porcentajes de lo recaudado por los siguientes impuestos: Ganancias, IVA, Combustibles– Naftas y Otros–, Internos, Monotributo y Coparticipados ( Aportes Personales, Contribuciones Patronales, SIJyP, Tributos de afectación específica, Otros recursos, Recursos adicionales fijados por el Honorable Congreso de la Nación, Intereses, multas y recargos, Rentas provenientes de inversiones).

## ***X- La Seguridad Social en el Derecho Comparado***

### *a) Analisis de sistemas internacionales*

En los análisis internacionales sobre el tema, se observa, que la discusión no puede seguir pasando por el sistema de previsión social estatal o privado, sino que va más allá, a la misma raíz de la protección social, que a modo de ejemplo citamos el caso sueco que contempla un sistema de protección social universal para toda la población, basándose en la residencia normal y habitual en ese país y se combina con sistema de seguros individuales en función de los ingresos. Con este modelo lo que se ha buscado en forma ininterrumpida, aún con las últimas modificaciones de los años 1.994-1.997, es mantener el sistema democrático e igualitario que tiene ese país.

Desde el punto de vista político, como es el sistema liberal en Inglaterra, el sistema de protección es universal, garantizando un mínimo vital que sirva para el mantenimiento de la paz social en ese país, a lo que se le suma un sistema de capitalización manejada por sistemas privados de pensiones.

Se han desarrollado estudios que examinan qué personas y por qué motivos están excluidas de la cobertura de la seguridad social, en quince países seleccionados en todo el mundo.

Los países objeto de estudio son: Alemania, Australia, Costa Rica, Estados Unidos, Finlandia, Hungría, India, Malí, Marruecos, México, Reino Unido, República Checa, Tailandia, Tanzania y Uruguay.

Este estudio, examina la cobertura de la vejez y de la asistencia sanitaria, en los quince países y la cobertura del desempleo en Alemania, Australia, Estados Unidos, Finlandia y Reino Unido. Además, el estudio cuestiona cuáles son los programas que adolecen de mayor ausencia de universalidad de cobertura y qué opciones políticas existen a corto y medio plazo para extender la cobertura

social. Por razones analíticas, se han clasificado los países en tres grupos:

*Los países del Grupo A son:* Alemania, Australia, Estados Unidos, Finlandia y Reino Unido;

*Los países del Grupo B son:* Costa Rica, Hungría, México, República Checa y Uruguay;

*Los países del Grupo C son:* India, Malí, Marruecos, Tailandia y Tanzania.

El criterio decisivo para establecer esta clasificación en tres grupos ha sido económico, en particular el PIB per cápita.

Los datos hacen pensar en una estrecha relación entre el nivel nacional de desarrollo económico y la cobertura de la seguridad social.

El análisis desvela la relación existente entre el nivel de cobertura de la seguridad social y el PIB per cápita, el número de personas empleadas en el sector agrícola, el porcentaje de población económicamente activa que trabaja por cuenta propia en términos económicos y el porcentaje estimado de PIB generado por el sector informal.

Asimismo, el estudio también constata que existía una cierta relación entre el nivel de cobertura de la seguridad social y la circunstancia de que el sistema de seguridad social fuese nacional o consistiese en regímenes sectoriales o profesionales.

En aquellos casos en los que se define la cobertura como el hecho de ser actualmente beneficiario de una pensión de vejez, el estudio confirma los resultados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>1</sup>, en el sentido de que elevados porcentajes de población en diversas regiones del mundo no obtienen protección social alguna, o sólo tienen una cobertura muy limitada.

Mientras que en los países del Grupo A la cobertura oscila entre un 72% en el Reino Unido y un 99% en Finlandia, se estima que la cobertura en los países del Grupo B oscila entre un 17% en México y un 88% en la República Checa, y que en los países del Grupo C dicha cobertura oscila entre un 4% en Tailandia y un 47% en Marruecos.

En aquellos casos en los que la cobertura se basa en el hecho de que las personas en edad de trabajar contribuyan actualmente a los regímenes de pensiones o estén cubiertas por un régimen universal o basado en la residencia, se puede considerar que una media del 84% de la actual población en edad de trabajar de los países del Grupo A está cubierta por una pensión estatal.

En los países del Grupo B, aproximadamente la mitad de los futuros beneficiarios estarían cubiertos. Y, por lo que respecta a los países del Grupo C, una media del 12% de la población en edad de trabajar cotiza a los regímenes de pensiones (de cualquier tipo ya sea público o privado).

Mientras que las cifras mencionadas para los países del Grupo A y del Grupo B muestran un porcentaje de personas cubiertas por el principal régimen nacional de pensiones.

Ambos grupos de países cuentan con una mezcla de (todos o sólo de algunos) regímenes contributivos, no contributivos, no contributivos con verificación de recursos y privados, para proporcionar una seguridad de ingresos en la vejez. Lo ideal sería que la cobertura se hubiera definido ampliamente con el fin de incluir la recepción de cualquier prestación posible por un riesgo específico.

La simple suma del número de receptores de cada prestación por un riesgo determinado correría el riesgo de multiplicar el número total de personas.

Si se toman en consideración las prestaciones por supervivencia, las pensiones profesionales y privadas y la asistencia social sujeta a verificación de recursos, se estima que todos los países del Grupo A ofrecen seguridad social en la vejez a más de un 95% de la población, mientras que si se incluyen las prestaciones por supervivencia y la asistencia social, es posible que la mayor parte de la población esté cubierta por pensiones de vejez tanto en la República Checa como en Hungría.

No obstante, tasas nominalmente elevadas de cobertura bajo regímenes no contributivos sujetos a verificación de recursos podrían encubrir la demanda real, independientemente del país.

La cobertura de la seguridad social puede estar declinando en la República Checa y en Hungría, mientras que, en México y Uruguay, la cobertura de la vejez se estancó o declinó a mediados y durante la segunda mitad de los años 90. A finales de dicha década, la cobertura en México había retornado al nivel que tenía antes de la crisis económica de 1995. No obstante, mientras que Uruguay todavía tenía una de las dos tasas más elevadas de cobertura de pensiones en América Latina, entre los años 1.999 y 2.001 se produjo una tendencia a la baja en la cobertura, aumentando el incumplimiento de forma constante entre 1.996 y 2.000.

Existe una amplia variedad de cobertura del desempleo en los países del Grupo A, oscilando entre una baja tasa del 33% en los Estados Unidos y una elevada tasa de cobertura del 97% en Finlandia, en 2000. La escasa tasa de cobertura del desempleo en los Estados Unidos podría derivarse tanto de las estrictas condiciones de elegibilidad establecidas para la recepción de las prestaciones por desempleo, como del hecho de que no existe prestación de asistencia social para aquellos que no satisfagan los criterios exigibles para la obtención de prestaciones contributivas. En todos los países objeto de estudio, existe una estrecha relación entre las prestaciones por desempleo y las políticas de los mercados laborales.

Todos los países han reforzado las reglas de verificación del trabajo durante la última década. No obstante, para que la estrategia de los fondos de desempleo obtenga buenos resultados, la política debe concentrarse en pasar de los empleos con contratos por tiempo definido al empleo fijo sostenible con sueldos suficientes para que las personas puedan mantenerse por encima de los ingresos mínimos.

El estudio constata que la exclusión no es aleatoria. En todos los países existen similitudes sistemáticas respecto a las personas que tienen menos posibilidades de obtener cobertura de la seguridad social, identificándose como tales a las mujeres, trabajadores migrantes y trabajadores de los sectores agrícola e informal urbano.

El estudio revela que estos grupos están ampliamente desprotegidos debido a la relación existente entre su posición en el

mercado laboral y el papel y diseño de los regímenes contributivos, los cuales constituyen el núcleo de la mayoría de los sistemas de seguridad social de los países objeto de estudio.

En algunos de los países estudiados, el problema de la excesiva concentración en el seguro de los trabajadores del sector formal se va incrementado en lo que concierne la asistencia sanitaria debido a un enfoque inadecuado en la prestación de servicios no relevantes, así como por la falta de prestaciones relativas a las necesidades de salud específicas de las mujeres.

Estas constataciones tienen importantes repercusiones en la elaboración de políticas dirigidas a extender la cobertura de la seguridad social.

Los sectores agrícola e informal urbano presentan, en particular, serios desafíos a las aspiraciones encaminadas a extender la cobertura de la seguridad social. La mitad de la mano de obra mundial trabaja en el sector agrícola, mientras que durante las dos últimas décadas, la globalización y los ajustes estructurales han incrementado el empleo del sector informal en todas las regiones del mundo<sup>34</sup>.

Incluso en los casos, en los que los trabajadores del sector agrícola y del sector informal urbano, tienen derecho a prestaciones de la seguridad social, sus escasas calificaciones educativas y la inexistencia de sindicalismo podrían impedir que dichos trabajadores reivindicasen sus derechos.

Muchos empleadores del sector informal no pagan cotizaciones por sus empleados, mientras que en muchos países objeto de estudio del Grupo C, el estado no dispone de mecanismos institucionales eficaces para detectar, afiliar y recaudar las cotizaciones de los trabajadores por cuenta propia, de las microempresas y de los trabajadores del sector informal.

En los casos en los que existen regímenes voluntarios, el porcentaje de afiliados es frecuentemente muy bajo. La causa puede ser que muchos trabajadores de los sectores agrícola e informal urbano tienen necesidades inmediatas que cubrir en términos de alimentación, cobijo y prendas de vestir, por lo que podrían no tener medios o no

estar dispuestos a reservar un porcentaje relativamente elevado de sus ingresos actuales para satisfacer necesidades futuras. Muchos trabajadores no tendrán cobertura debido a las fluctuaciones de sus ingresos. La ausencia de empleadores que coticen también podría suponer que los trabajadores por cuenta propia no se sintiesen incentivados a cotizar ellos mismos.

La cobertura de las pensiones de vejez y de asistencia sanitaria, tienen una importante dimensión en cuestión de género. Sólo en los regímenes universales de Australia, Finlandia y la República Checa, las mujeres jubiladas tienen posibilidades de obtener una pensión como los hombres.

Una explicación parcial sobre las elevadas tasas de cobertura de las mujeres en la República Checa podría constituirlos los créditos contributivos otorgados a las personas que se encuentran temporalmente fuera de la población activa.

En los países del Grupo B, excluida la República Checa, los hombres tenían un tercio más de posibilidades de recibir pensiones de vejez que las mujeres.

Mientras que en los países del Grupo A, los hombres tenían cerca de una cuarta parte más de posibilidades de recibir pensiones que las mujeres.

En Tanzania, único país del Grupo C del que se disponía de cifras separadas para hombres y mujeres, las posibilidades de los hombres de obtener pensiones eran cuatro veces superiores a las de las mujeres.

En algunos países puede existir una cobertura diferenciada de asistencia sanitaria dentro de una misma familia, ya que algunos regímenes de seguro de enfermedad sólo cubren los servicios prestados a los propios empleados asegurados. Esto puede llevar a que las mujeres y los niños solo tengan una cobertura parcial o, incluso, no tengan cobertura alguna. En numerosos países, no se satisfacen debidamente las necesidades de las mujeres en materia de asistencia sanitaria.

Otro grupo de personas que podría estar desproporcionadamente representado entre los trabajadores del sector informal son los

trabajadores migrantes. En algunos casos, los trabajadores migrantes no tienen permiso de residencia y, consecuentemente, no tienen derecho a solicitar prestaciones. Es más, en todos los países objeto de estudio, algunas pensiones de vejez o servicios de asistencia sanitaria están sujetos a requisitos de nacionalidad o de residencia que pueden excluir a trabajadores migrantes que tienen un permiso legal de residencia. Las personas no excluidas por requisitos de nacionalidad o de residencia pueden tener historiales de trabajo no conformes con el modelo de empleado a largo plazo del sector formal y pueden no haber pagado suficientes cotizaciones para tener derecho a una pensión plena. Los trabajadores migrantes pueden ser objeto de discriminación e, igualmente, pueden ser reticentes a reivindicar sus derechos.

Mientras que los sistemas contributivos pueden proporcionar un elevado nivel de protección a sus afiliados, son sistemas exclusivos y no accesibles a los marginados. Estos estudios realizados por OIT y Naciones Unidas muestran que el modelo de seguridad social contributiva, desarrollada en Europa, basada en un estatuto de empleo en el que las personas tienen salarios y antecedentes profesionales, ha demostrado ser ineficaz a la hora de extender la seguridad social más allá de las elites urbanas en los países del Grupo C y en algunos países del Grupo B, en los que la actividad agrícola continúa siendo la principal actividad laboral y la economía urbana es ampliamente informal.

Esto implica que será necesario superar el modelo convencional de seguridad social para extender la cobertura a grupos que actualmente están desprotegidos.

Las opciones para extender la cobertura de la seguridad social a grupos desprotegidos incluyen:

- refuerzo del vínculo entre prestaciones y cotizaciones;
- ampliación de la cobertura de los regímenes contributivos; y
- superación del principio contributivo.

La orientación política reciente en algunos países ha consistido en establecer un vínculo más estrecho entre las prestaciones y las cotizaciones mediante la introducción de sistemas de pilares múltiples

con un componente contributivo muy definido, normalmente acompañado de un pilar público modesto de redistribución. Se argumenta que este vínculo estrecho es un prerrequisito para la expansión financiera sólida de la cobertura, que permitiría que los ingresos cubriesen las obligaciones y, por lo tanto, haría que el sistema fuese más sostenible para los afiliados.

Mientras que las propuestas para incrementar la disponibilidad de un segundo y tercer nivel de pensiones pueden proporcionar mayor seguridad y mantener niveles elevados de ingresos de jubilación a las personas que ya están afiliadas, es poco posible que estas políticas sean más inclusivas para grupos que actualmente están fuera, legalmente o de hecho, del ámbito de aplicación de las disposiciones existentes, pudiendo efectivamente incrementar el número de personas que no tienen cobertura de la seguridad social.

La cobertura de los regímenes contributivos podría extenderse a grupos que actualmente están excluidos si se redujesen las tasas de contribución, que son inasequibles para muchas personas con ingresos bajos, y si se modificasen las condiciones de obtención de derechos, de manera que se tuviesen en cuenta las circunstancias particulares de los grupos seleccionados, tales como los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores domésticos, las mujeres y los trabajadores migrantes.

Las políticas capaces de mejorar la cobertura de las pensiones de mujeres tienen que modificar los requisitos de contribución y garantizar que los regímenes cubren suficientemente a los supervivientes. Por otro lado, se podría modificar el principio contributivo de los trabajadores migrantes de manera que estos pudiesen seleccionar cotizaciones asociadas a los “mejores años”. Esta opción requiere contribuyentes o que el estado subvencione a no contribuyentes anteriores e, igualmente, requiere que los contribuyentes o sujetos fiscales reconozcan a dichas personas como solicitantes legítimos.

Por lo tanto, puede ser muy difícil extender este enfoque a grupos que están considerados como “marginados”, tales como los trabajadores migrantes.

Otra opción, que se podría combinar con una de las dos opciones anteriores, es la de introducir una red de garantías financiadas fiscalmente para ayudar a cubrir las lagunas existentes en un régimen contributivo. Se ha sugerido que el sistema australiano de verificación de recursos constituye un modelo para países que no pueden proporcionar o no quieren adoptar la vía del seguro social.

No obstante, existen pruebas, en algunos países objeto de estudio, de que la asistencia sujeta a verificación de recursos no siempre llega a la población que lo necesita y de que las tasas nominalmente elevadas de cobertura de los regímenes no contributivos sujetos a la verificación de recursos podrían ocultar la demanda real. La no-solicitud de prestaciones sujetas a verificación de recursos podría excluir a más mujeres que hombres.

Para los que aspiran a eliminar la falta de cobertura, los regímenes universales tienen, en principio, un interés fundamental puesto que, por definición, cubren a toda la población.

Nuestros datos muestran que, con excepción de los Estados Unidos, la universalización del derecho a la asistencia sanitaria ha tenido mayor éxito que la universalización del derecho a las pensiones de vejez en los países de los Grupos A y B. Dicha universalización se logró mediante la introducción y extensión de regímenes financiados plena o parcialmente por impuestos generales. De todos nuestros países objeto de estudio, Finlandia tiene la cobertura más completa para todos los grupos de personas, incluidas las mujeres y los trabajadores migrantes.

La capacidad estatal de intervención es fundamental a la hora de considerar las distintas opciones políticas<sup>35</sup>. Dicha capacidad varía en nuestros tres grupos de países. En los países del Grupo A y, con un cierto grado de divergencia, en los países del Grupo B, el estado tiene capacidad institucional para recaudar impuestos y cotizaciones que proporcionan los medios para extender la cobertura pública existente a

los grupos excluidos. No obstante, en los países del Grupo C, la capacidad estatal para recaudar impuestos y cotizaciones y para ofrecer prestaciones y servicios es mucho menor. Desde esta perspectiva, prestaciones y servicios universales constituirían la opción más realista para la creación de un instrumento político dirigido a extender la cobertura, puesto que requieren bastante menos maquinaria administrativa que las prestaciones y servicios contributivos o sujetos a verificación de recursos. Aun así, independientemente del programa que se elija, será necesario que los países del Grupo C y algunos países del Grupo B establezcan la capacidad y el compromiso estatal de recaudar impuestos y cotizaciones y de ofrecer prestaciones y servicios a las poblaciones destinatarias de dichas políticas.

Si la política aspira a extender la seguridad social a todos grupos de la sociedad, los diseñadores de políticas tendrán que decidir qué programas o combinaciones de programas tienen mejores posibilidades de cumplir dicho objetivo. La orientación política en algunos países es sustituir los programas de seguridad social que contienen un elemento de redistribución por programas que tengan una equivalencia directa entre las cotizaciones personales y las prestaciones.

Si el objetivo de la política es extender la cobertura, parece poco probable que ésta sea la vía adecuada para lograr buenos resultados. Nuestras constataciones indican que existe un vínculo entre el método de financiación y la cobertura: la cobertura aumenta a medida que el régimen se aleja de una equivalencia directa entre cotizaciones personales y prestaciones y avanza hacia un régimen de seguridad social que redistribuya los recursos.

Puede ser que la relación existente entre redistribución y cobertura no sea bajo ningún concepto sorprendente. Mientras que los regímenes basados en la equivalencia entre cotizaciones personales y prestaciones pueden proporcionar seguridad en la vejez y enfermedad a los “de dentro”, dichas opciones se cierran para aquellos que más necesitan la seguridad social. En numerosos casos, la inclusión de los excluidos en el ámbito de aplicación de las prestaciones contributivas

no es viable. La prestación de una protección social adecuada a dichos grupos precisará un desvinculación completa o parcial de las cotizaciones y las prestaciones y una redistribución de los recursos.

En algunas partes del mundo, la incidencia simultánea de recursos financieros limitados y de necesidades a gran escala se conjura contra la aplicación de un sistema eficaz de seguridad social.

No obstante, poderosos grupos de interés pueden oponerse a la extensión de la cobertura de la seguridad social tanto en el nivel nacional como internacional. Por ejemplo, a los proveedores de seguros privados no les interesa la expansión del seguro público y, de hecho, les interesa fomentar la reducción de la cobertura existente. Irónicamente, la profesión médica puede ser uno de los grupos de interés que más enérgicamente se oponen a la extensión de la cobertura de la asistencia sanitaria. Por ejemplo, en los Estados Unidos, las compañías de seguros de enfermedad y la profesión médica se han opuesto sistemáticamente a la introducción de cualquier tipo de sistema universal de asistencia sanitaria, puesto que ello reduciría sus ganancias.

El desafío político clave que afronta la eliminación de la falta de cobertura es garantizar la legitimidad en los niveles nacional y mundial del reparto de riesgos y de la redistribución de recursos, de manera que se pueda alcanzar el compromiso de ofrecer y mantener una seguridad social para todos y no solo para unos cuantos.

## *b) ANALISIS DE SOLUCIONES INTERNACIONALES*

En la actualidad se están desarrollando nuevas ideas, basadas en sistemas universales de protección y seguridad social, como lo son los que intentan desarrollar la mundialización o globalización de los sistemas a través de las Naciones Unidas para aceptar los convenios que contemplen lo trabajado en países diferentes a los de residencia en el momento de algunas de las contingencias<sup>36</sup>.

Existe un proyecto elaborado por Organización Internacional del Trabajo (OIT), de una Red del Fideicomiso Mundial, en el que se contempla que los trabajadores de los países desarrollados aporten U\$S 5 ó el 0.2% de su sueldo, con lo que se conformaría un fondo anual, en principio de u\$S 2.000 millones, que se utilizaría para que, en forma conjunta con el aporte de cada una de los estados con mayores problemas, se solucionen los problemas de protección social en algunos países.

En junio de 2001, la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) concluyó con un debate general sobre la Seguridad social y con el compromiso renovado de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de extender la cobertura de seguridad social y de mejorar la financiación y la administración de la seguridad social<sup>37</sup>. Las conclusiones y las recomendaciones de la Conferencia también instan a la OIT a desarrollar enfoques innovadores en el sector de la seguridad social para ayudar a las personas a pasar de la economía no estructurada, a la economía estructurada.

En consonancia con las recomendaciones de la 89ª reunión de la CIT, el Director General de la OIT ha solicitado que se investigue la posibilidad de respaldar el desarrollo de sistemas de protección social nacionales, mediante una financiación internacional. Por consiguiente, los Servicios Financieros y Actuariales Internacionales de la OIT (ILO-FACTS) idearon un concepto innovador de Fideicomiso Social Mundial (o "Fideicomiso") que vincula la financiación de la seguridad social en sus niveles mundial, nacional y comunitario<sup>38</sup>39.

En noviembre de 2.002, el Consejo de Administración de la OIT autorizó la realización de un estudio piloto dirigido por la Oficina, para vincular a un país donador con un país beneficiario.

El Fideicomiso tiene por objetivo extraer de la pobreza generalizada a las personas de los países más pobres - y por lo tanto sin acceso a la protección social mediante la provisión de una seguridad social básica.

La estrategia consiste en fomentar e invertir en la construcción de estructuras de gobernabilidad social sostenible.

La propuesta se basa en un espíritu de responsabilidad social mundial.

Alrededor de 1.200 millones de personas viven con menos de un dólar por día<sup>40</sup>.

Cabe destacar que los acontecimientos de setiembre de 2.001, los problemas entre Palestina e Israel, los problemas en el África han demostrado que la pobreza en cualquier parte es una amenaza para el resto del mundo.

La eliminación de la pobreza sigue siendo ante todo una cuestión de políticas económicas y sociales nacionales.

Sin embargo, algunos países en desarrollo tienen un PIB anual per cápita de USD 1 000 o inferior y sin ayuda no podrán escapar de la trampa de la pobreza provocada por décadas de malas políticas gubernamentales.

Hoy, la mundialización aún se limita esencialmente a los mercados de capitales, de bienes y servicios, y de trabajo. Si bien se habla mucho de pobreza y se han tomado múltiples iniciativas nacionales e internacionales para luchar contra ella, la responsabilidad social mundial aún no forma parte de la mentalidad de la mayoría de las personas. Tal vez el mundo se esté convirtiendo en una aldea global, pero sus habitantes no comparten, lo suficiente, sus recursos como para amparar a los demás países que se encuentran en dificultades.

Al inicio del nuevo siglo, la comunidad internacional adoptó los Objetivos de Desarrollo para el Milenio<sup>41</sup>.

El primer y más importante de estos ambiciosos objetivos consiste en "erradicar la pobreza extrema y el hambre".

Esto se concretizó "reduciendo a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar por día".

Los sistemas nacionales de protección social que entregan seguridad social mediante regímenes que van desde el simple alivio de la pobreza hasta pensiones de atención de salud son uno de los medios más eficaces para aliviar y prevenir la pobreza. Sin embargo, según las estimaciones de la OIT, solo alrededor del 20% de la población mundial tiene acceso a algún tipo de protección social<sup>42</sup>.

La pobreza es un fenómeno de múltiples dimensiones. Se manifiesta entre otras cosas en la falta de acceso a la educación, la falta de acceso a servicios de salud adecuados, la mala nutrición, la falta de saneamiento y las desigualdades de género.

Los sistemas de protección social, y de los derechos humanos son fundamentales para solucionar estos problemas.

La disponibilidad de los recursos, afianzamiento de políticas nacionales prioritarias relativas al uso de los recursos y una buena asignación de los recursos disponibles. Si una economía genera un monto razonable de ingresos nacionales, también crea una base impositiva que debe generar recursos suficientes para eliminar las principales causas de la pobreza.

La medida en que dichos recursos se utilizan verdaderamente para luchar contra la pobreza es una cuestión de prioridades en las políticas nacionales.

La eficiencia con que se usan estos recursos depende de la calidad de los gobiernos.

Por lo tanto, la eliminación de la pobreza es ante todo un objetivo de políticas económicas, sociales y fiscales a nivel nacional. Dicha tarea es obviamente más fácil en países donde el dispositivo económico genera ingresos que pueden redistribuirse para aliviar la pobreza inmediata y reinvertirse en la economía a largo plazo.

Otros países necesitan ayuda externa para implantar sistemas de gobernabilidad en sus políticas de reducción de la pobreza.

El crecimiento económico en sí y el subsiguiente aumento de los ingresos públicos probablemente tardaría décadas en generar inversiones considerables en el sector de las transferencias sociales. En un país cualquiera, el proceso de progresión "natural" del PIB per cápita de, por ejemplo, USD 1 000 a USD 5 000 y con una disminución del índice de pobreza, demanda aproximadamente 30 años, según estudios de Naciones Unidas a través de UNPED.

La idea básica consiste en solicitar a las personas de los países ricos, es decir los países miembros de la OCDE, que aporten de modo voluntario un monto mensual de 5 Euros por mes o alrededor del 0,2% de sus ingresos mensuales a un Fideicomiso Social Mundial.

Este fideicomiso se articularía en forma de red mundial de Fideicomisos Sociales Nacionales, respaldados por la OIT que invertiría estos recursos para construir regímenes de protección social básica en los países en desarrollo.

También a través de lo recaudado por este Fideicomiso, se financiarían las prestaciones concretas durante un período inicial determinado, hasta que los regímenes de protección social de esos países elegidos sean autosuficientes.

El propósito de la Red del Fideicomiso Social Mundial consiste en reducir sistemáticamente la pobreza, en los países en desarrollo, mediante una asociación que respalde e invierta en el desarrollo de regímenes de protección social nacionales sostenibles, para las personas y grupos excluidos de las ventajas económicas del desarrollo.

La seguridad social es un prerequisite para el pleno desarrollo de las competencias y de la productividad de los individuos. Por lo tanto, el Fideicomiso invertiría en el futuro social del mundo intentando aliviar la pobreza y promoviendo la paz social.

El objetivo del Fideicomiso es ayudar, en las próximas dos décadas, a entre 80 y 100 millones de habitantes de los países menos desarrollados y de bajos ingresos - que hoy están excluidos de una protección social efectiva - y, posteriormente, a más personas.

Este fideicomiso respaldará todas las acciones nacionales que apunten a extender la cobertura de seguridad social básica. La serie

concreta de prestaciones se determinará caso por caso en función de las prioridades nacionales, regionales o locales.

Sin embargo, se espera que los principales sistemas de prestaciones respaldados por el Fideicomiso se combinen con iniciativas nacionales y comunitarias que financien atención médica esencial, prestaciones básicas de seguridad del ingreso y educación básica.

El Fideicomiso beneficiará principalmente a las familias, abarcando desde la tercera edad y hasta los más pequeños, que serán a los que se invertirá a través de la educación.

Se prevé la conclusión de arreglos contractuales entre las iniciativas comunitarias y los sistemas nacionales de protección social ya existentes, a fin de construir redes de protección social nacionales, modestas pero sostenibles, pragmáticas y pluralistas.

El Fideicomiso operará en los países mediante la implementación de grandes programas de asistencia nacional durante un período de entre 5 y 10 años. Estos programas se basarán en acuerdos explícitos entre el Fideicomiso y los gobiernos, acuerdos que estipularán las obligaciones de ambas partes.

Los contratos se basarán en la transparencia financiera y operativa, en el control estricto y la supervisión.

Desde esta iniciativa, se han llevado a cabo algunos estudios de campo, que se han desarrollado en países de África, a fin de recabar experiencia práctica que lleve a su implementación a gran escala en un futuro inmediato.

#### Características del Fideicomiso Mundial

- La filosofía básica es el ejercicio de un compromiso social mundial por parte de los individuos donadores y posiblemente de colaboradores empresariales o institucionales.
- El Fideicomiso se basará en iniciativas tomadas en los países beneficiarios que demuestren una voluntad de progreso.

- El Fideicomiso se basará en colaboraciones sociales en países donadores y beneficiarios y en colaboraciones entre organizaciones en los países donadores y beneficiarios.

- El Fideicomiso costeará y respaldará programas hechos a medida que respondan a las necesidades de seguridad social más agudas a nivel local, regional o nacional.

- El Fideicomiso estará compuesto por un sistema descentralizado de financiación combinado con un sistema central de examen, evaluación y respaldo de proyectos.

- El Fideicomiso conservará su independencia política y se encargará exclusivamente de las necesidades prioritarias.

- De ser posible, el Fideicomiso utilizará las estructuras de administración social existentes en los países beneficiarios y ayudará a fomentar redes de protección social pluralistas y sostenibles.

- El Fideicomiso respaldará estrategias para la extensión de la seguridad social mediante una combinación de inversiones en la administración y subsidios temporales, basándose en un compromiso a nivel local, regional y nacional.

- Las operaciones serán totalmente transparentes, éticas y justificables y estarán sujetas a controles regulares del rendimiento y de las finanzas.

- El respaldo se sumará a los recursos de seguridad social existentes ya que el Fideicomiso tiene por objeto entregar recursos que completen aquellos que los gobiernos pueden entregar en la actualidad.

## ***XI- PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SU CONJUNTO.***

Los problemas vertidos en capítulo anterior nos da muestra de una situación que, conlleva sin duda, a una necesidad de cambio del actual sistema de Seguridad Social que, se deberá realizar en las siguientes direcciones:

⇒ Extensión de la cobertura del sistema provisional, que abarque a toda la población que durante su vida activa, haya estado inserta en el sistema laboral y por razones múltiples, en la actualidad, no reúna los requisitos para acceder a los beneficios previsionales.

⇒ Implementación de una cobertura básica para aquellos que no tuvieron acceso al mercado laboral en forma legalizada, que contemple, seguros de salud, asignaciones familiares y contingencia de invalidez laboral.

⇒ Reforma drástica del sistema de pensiones no contributivas y graciabiles, las que solo se mantendrán para los casos de discapacidades o invalideces tempranas, veteranos de guerra de Malvinas, familiares de desaparecidos.

⇒ Revisión del alza de las edades de jubilación y, en determinados casos, ampliación del acceso, voluntario u obligatorio, a la jubilación anticipada.

⇒ Reducción de la carga financiera, mediante la reforma de las reglas de cálculo que determinan la prestación media de los sistemas.

⇒ Modificación de los montos percibidos por los actuales beneficiarios con el fin de evitar la litigiosidad del sistema y los montos excesivos de gastos procesales.

⇒ Modificación de la actual legislación sobre asignaciones familiares, que reduzca al mínimo las diferencias entre los beneficiarios del SIJyP y los trabajadores afiliados al

SIJyP, considerando la estructura familiar y no el aporte al sistema.

⇒ Liberación del tope de la ley de Riesgos del Trabajo, y la posibilidad de realizar el reclamo de daño civil para los accidentes de trabajo.

A nivel de provisional, estimamos que los cambios que deben establecerse, deben ser sobre las siguientes bases:

◇ Financiamiento: unificación y simplificación de la cotización patronal.

◇ Restablecimiento de las funciones por parte de la Administración Nacional de la Seguridad Social, en la fiscalización de los aportes de la Seguridad Social.

◇ Modificación del Art. 30 de la ley 24.241, para que quien no realice opción a uno de los dos regimenes vigentes (reparto - capitalización), sea incorporado, automáticamente, al régimen de reparto.

◇ Establecer un tiempo mínimo de aportes a una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, para poder optar por el régimen de reparto.

En materia de prestaciones, las modificaciones que consideramos necesarias, serían:

◇ Realizar un estudio que identifique las diferencias significativas entre los distintos regimenes provisionales, los costos de los mismos y los mecanismos que jurídicamente traten la equiparación de ello, a los efectos de no profundizar las desigualdades existentes.

◇ Estudiar proyectivamente los recursos necesarios para instalar en la sociedad el otorgamiento, a personas de edad avanzada, jubilaciones que contengan un mínimo, que se abonara con monto variable de acuerdo a los años de aportes, siempre y cuando que no se reúnan los años mínimos de aportes necesarios para un beneficio. Asimismo, deberán tenerse en cuenta, para estas proyecciones, los altos niveles de desocupación que, desde hace más de diez años, afecta a nuestro país.

◊ Modificar la legislación para que la misma permita, en caso de haber optado por el régimen de reparto, realizar aportes voluntarios, por encima de los mínimos, a las, para su capitalización.

◊ Liberalizar en un 60% la utilización de los fondos por parte de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, las que tendrán que rendir cuenta de los mismos cada 6 meses, estableciendo para el 40 % restante, la capitalización en nuestro país.

◊ Aumentar la cultura provisional a través de políticas comunicacionales, sensibilizando a la población sobre la importancia de la previsión social.

Por último, creemos necesario, que se dicte una ley en la que se llame a la conformación de una comisión de estudio para la modificación de la estructura de la Seguridad Social, debiendo contener la misma la modificación de la ley de previsión social, la estructura de las pensiones no contributivas, asignaciones familiares, el impacto sobre el presupuesto nacional y la ley de coparticipación federal, que según nuestra Constitución Nacional, debería dictarse y ratificarse por cada una de las provincias de nuestro país.

Todos estos puntos expresados deben analizarse observando los cambios que se vienen produciendo a nivel mundial respecto a este tema, que es tan importante para la continuidad de la paz mundial.

La incorporación de un nuevo término que amplíe el espectro de la Seguridad Social, como debe ser la “protección social”, considerada como la forma de mantener a la sociedad democráticamente constituida.

## ***XII-REFLEXIONES FINALES***

En la actualidad todos los países están revisando sus programas de Seguridad Social, comenzando por la modificación de sus sistemas de previsión social, ya que los mismos abarcan el mayor porcentaje de sus presupuestos nacionales. En países como Italia, Francia, Alemania se estudia implementar cambios de manera gradual para poder mantener los actuales índices de seguros sociales.

Argentina no puede quedar aislada de estos cambios, por lo cual se hace imperiosa y necesaria la modificación de todo el sistema de Seguridad Social, e implementar un sistema de protección social total.

Asimismo, es necesario que en nuestro país se contemplen beneficios universales para la Seguridad Social, sin discriminación alguna según que el titular del beneficio sea trabajador activo o pasivo, pues no puede aceptarse que dentro de un sistema de seguridad social haya diferencias para percibir asignaciones familiares, pues, como se expuso en el capítulo correspondiente, las asignaciones se concibieron como una forma de ayudar a la manutención de la familia, y hoy nos encontramos que, un jubilado por invalidez de corta edad no aparece contemplado para el pago de la Asignación por Adopción.

La modificación debería realizarse en forma urgente, para evitar que la sociedad argentina siga fragmentándose, pero necesariamente para que esto ocurra, se debe actuar interdisciplinariamente entre los organismos de seguridad social, colegios de abogados especializados, colegios de contadores, sociólogos y psicólogos, pues esta protección no solo debe contemplar la entrega de dinero efectivo, sino y más importante aún, la reinserción en la sociedad de aquellos que en la actualidad se encuentran desplazados; la conformación de grupos que ayuden a los beneficiarios de los sistemas de previsión, y por ultimo asegurar condiciones de salud a todos los que estén dentro de estos sistemas de protección total.

A efectos de poder demostrarles que el problema de la Seguridad Social, es un problema de la sociedad en su conjunto, queremos cerrar esta investigación con una frase de Michael Foucault, de su libro “Saber y Verdad”, cuando dice “la seguridad social es una solución finita para una demanda infinita”.

### ***XIII- BIBLIOGRAFÍA***

#### *a) General*

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, del año 1.949.-

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, del año 1.994.-

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL,  
“ Libro Blanco de la Previsión Social “.Secretaría de la Seguridad Social . Mayo de 2.003, Argentina.-

Guillermo Jáuregui ,REVISTAS DE JUBILACIONES Y PENSIONES,. Ediciones bimestrales.-

LEY NACIONAL NRO. 23.928.-

ARENAS de MESA, Alberto, BERTRANOU, Fabio; GRUSHKA, Carlos; HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Héctor, PINNHEIRO, Vinicius, ROFMAN, Rafael, “ Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile”, Editor Fabio M. Bertranou, Santiago. Oficina Internacional del Trabajo. 2001.-

TADDEI, Pedro J. M., MONGIARDINO, Carlos J., NACCARATO, Reinaldo, Manual de la Seguridad Social, Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma Buenos Aires, 2002.-

#### *b) Especial*

PODETTI, Humberto, “ Una aproximación a la seguridad social y su actual problemática “. Revista de la Seguridad Social, N° 10, Pág. 1032,-Buenos Aires Octubre de 1.999

BERTRANOU, Fabio; GRUSHKA, Carlos; ROFMAN, Rafael, “La previsión social en la Argentina: una mirada sobre las instituciones, las políticas públicas y sus desafíos “. Informe sobre la Tercera Edad en la Argentina, Secretaría de Tercera Edad y Acción Social, Buenos Aires, 2.001.-

BERTRANOU, Fabio; GRUSHKA, Carlos; ROFMAN, Rafael; “Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile “ Capitulo I: Temas y perspectivas de la cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina.

AISS – Asociación Internacional de Seguridad Social. “ Fundamentos y garantías del derecho a la seguridad social a comienzos del siglo XXI” Joakim Palme. Investigaciones y puntos de vista N° 8. Enero 2003.-

O.I.T. “ ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO”, Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y pautas para enfrentar la crisis “. Documento Confidencial, Julio – 2.002.-

OISS – Organización Iberoamericana de Seguridad Social, “ El sistema de recaudación de la Seguridad Social en Argentina, antecedentes, situación actual y conclusiones.” Informe. Madrid. Julio de 2002.-

REVISTA DE JUBILACIONES Y PENSIONES N ° 74, Director Guillermo Jáuregui. Bimestre Mayo – Junio 2003.-

NACIONES UNIDAS. “ [www.un.org](http://www.un.org).”

## *XIV- CITAS BIBLIOGRAFICAS*

---

<sup>1</sup> Un ejemplo de este tipo de necesidades privadas es el Plan Jefes y Jefas de Familia, que se instrumentó desde el año 2002, luego de la profunda crisis de finales del año 2001.

<sup>2</sup> Art. 37. Constitución Nacional de la República Argentina – Año 1949 -

<sup>3</sup> Art. 75 inc. 12. Constitución de la Nación Argentina, año 1994 ” Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la Argentina; así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados”.

<sup>4</sup> Artículo 125 Constitución Nacional – Año 1994 “Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios.

Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.”

<sup>5</sup> Este principio fue establecido por la ley 14.499 y suspendido por la ley 23.604 en forma improcedente, lo que incrementó, de forma sustancial, el déficit de ambas cajas.

<sup>6</sup> Texto del párrafo uno de los considerandos del decreto reglamentario 368/04.

<sup>7</sup> Ley 24.714. Decretos 1.254/96, Res. 112/96 y 16/97. Circular 14/2002 de Anses.

<sup>8</sup> Según datos estadísticos de Anses hasta 02/2004 un total de 17.388 empresas.

<sup>9</sup> En el año 2002 y 2003 se denunciaron por parte de Anses empresas con trabajadores por temporada que no abonaban sueldo, sino que el mismo eran las asignaciones familiares que luego reclamaban a Anses a través del Fondo Compensador.

<sup>10</sup> Ley 24.013 “Ley de Empleo”- Título IV “De la protección de los trabajadores desempleados” Capítulo único “Sistema integral de prestaciones por desempleo”.

<sup>11</sup> Ley 25.191.

---

<sup>12</sup> Ley 22.250 llamada “Fondo de Desempleo “, hoy denominada “Fondo de Cese Laboral”, y la ley 25.371 que incorpora a los trabajadores de la construcción a una verdadero desempleo como el establecido para las otras actividades.

<sup>13</sup> Art. 1 del decreto 741/2003 y D.A 51/03.

<sup>14</sup> Decreto 741/2003 y D.A 51/03.

<sup>15</sup> Pedro j. M. Taddei, Mongiardino Carlos J., Naccarato Reinaldo – Manual de la Seguridad Social Buenos Aires: Editorial Abaco de Rodolfo Depalma; 2.002

<sup>16</sup> “Libro Blanco de la Previsión Social” -Secretaria de Seguridad Social- Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social – Argentina – Mayo 2003.

<sup>17</sup> Pedro j. M. Taddei, Mongiardino Carlos J., Naccarato Reinaldo – Manual de la Seguridad Social Buenos Aires: Editorial Abaco de Rodolfo Depalma; 2002.

<sup>18</sup> Pedro j. M. Taddei, Mongiardino Carlos J., Naccarato Reinaldo – Manual de la Seguridad Social Buenos Aires: Editorial Abaco de Rodolfo Depalma; 2002.

<sup>19</sup> Sanción de la ley 2.3928 “Convertibilidad del Austral” .

<sup>20</sup> “Libro Blanco de la Previsión Social” -Secretaria de Seguridad Social- Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social – Argentina – Mayo 2003.

<sup>21</sup> INDEC.

<sup>22</sup> Fuente: Naciones Unidas - D.P.N.U.- División de Población de las Naciones Unidas.

<sup>23</sup> Informe sobre tercera edad en la Argentina –Secretaria de la Tercera Edad. Buenos Aires – Marzo 2.001

<sup>24</sup> Fabio Bertranou – Gruska Carlos – Rofman Rafael - Capitulo 2 “La Previsión social en la argentina: una mirada sobre las instituciones, las políticas, publicas y sus desafíos” – en Informe sobre la tercera edad en la Argentina, Secretaria de Tercera edad y Acción Social . Buenos Aires – 2.001

<sup>25</sup> “Libro Blanco de la Previsión Social” - Secretaria de Seguridad Social- Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social – Argentina – Mayo 2.003.

<sup>26</sup> OIT- Organización Internacional del Trabajo- Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y pautas para enfrentar la crisis-Documento Confidencial – Julio 2.002

<sup>27</sup> Historia de la previsión social en la Argentina. Pág. 30 de este mismo trabajo.

<sup>28</sup> Fernando Horacio Paya, Maria Teresa Martín Yañez -“Regimen de Jubilaciones y pensiones” Lexis Nexis- Abeledo Perrot . Buenos Aires – Marzo de 2.004 . Pág. 157

<sup>29</sup> Siendo esta opción voluntaria por los trabajadores o realizada compulsivamente por el órgano recaudador para la AFJP que cobre la menor comisión.

<sup>30</sup> OISS-Organización Iberoamericana de Seguridad Social – Informe “El sistema de recaudación de la seguridad social en argentina, antecedentes, situación actual y conclusiones”.

<sup>31</sup> “Libro Blanco de la Previsión Social” -Secretaria de Seguridad Social- Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social – Argentina – Mayo 2.003 / Fuente Anses – Anses. gov.ar- año 2.000/ Ismael Bermúdez - RJYP- Revista de Jubilaciones y Pensiones- Pág. 175 – Año 13- Nº 74- Bimestre Mayo-Junio 2.003

<sup>32</sup> “Libro Blanco de la Previsión Social” -Secretaria de Seguridad Social - Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social – Argentina – Mayo 2.003 / Fuente Anses – Anses. gov.ar- año 2.000/ Ismael Bermúdez - RJYP- Revista de Jubilaciones y Pensiones- Pág. 175 – Año 13- Nº 74- Bimestre Mayo-Junio 2.003.

<sup>33</sup> “Libro Blanco de la Previsión Social” -Secretaria de Seguridad Social- Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social – Argentina – Mayo 2.003 / Fuente Anses – Anses. gov.ar- año 2.000/ Ismael Bermúdez - RJYP- Revista de Jubilaciones y Pensiones- Pág. 175 – Año 13- Nº 74- Bimestre Mayo-Junio 2.003.

---

<sup>34</sup> Charmes, J. (2000), *Informal Sector, Poverty, and Gender: A Review of Empirical Evidence*. Documento encargado por el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Banco Mundial, Washington.

<sup>35</sup> Reynaud, E. (2001). *Extensión de la cobertura de la seguridad social: La actuación de la Oficina Internacional del Trabajo*. Informe presentado en la 27a Asamblea General de la AISS, 9-15 de septiembre, Estocolmo.

<sup>36</sup> AISS- Asociación Internacional de Seguridad Social- en Puntos de Vistas N° 8 – “Fundamentos y garantías del derecho a la seguridad social a comienzos del siglo XXI” Joaquín Palme – Vancouver –Canadá 10-12 Setiembre 2.002.

<sup>37</sup> OIT (2002): *Seguridad social: Un nuevo consenso*; p.1, "Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social", Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª reunión, 2001; párrafos 17-19.

<sup>38</sup> OIT (2002): *A Global Social Trust Network: Investing in the World's Social Future: Report and documentation of a feasibility study*, OIT Ginebra, 2002. Disponible desde [WWW.OIT.ORG](http://WWW.OIT.ORG)

<sup>40</sup> Informe Zedillo", p.3: Zedillo, Ernesto, et al, 2001, acerca de Financiación para el Desarrollo, Informe del Grupo de Alto Nivel, ONU Nueva York. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/informes/FPD/index.html>.

<sup>41</sup> En la Cumbre del Milenio, en septiembre de 2000, los estados miembros de las Naciones Unidas reafirmaron su voluntad de trabajar a favor de un mundo en el que el desarrollo sostenible y la eliminación de la pobreza sean la más alta prioridad. Los Objetivos de Desarrollo para el Milenio son el resultado de acuerdos y resoluciones de conferencias mundiales organizadas por las Naciones Unidas en la última década. Los objetivos fueron aceptados unánimemente como contexto para evaluar la evolución del desarrollo Disponible desde ([http://www.developmentgoals.org/About\\_the\\_goals.htm](http://www.developmentgoals.org/About_the_goals.htm)).

<sup>42</sup> Los términos "seguridad social" y "protección social" a menudo se utilizan como sinónimos. Sin embargo, se suele aceptar que "protección social" es un concepto más amplio (véase OIT: *Seguridad social: Un nuevo consenso*, Ginebra 2001, p.39).