

# El proceso de reforma previsional argentina 2003-2008: instituciones y sentidos.<sup>1</sup>

Alejandra Beccaria<sup>2</sup>  
Claudia Danani \*\*

## 1. Introducción

### 1.1 El problema

A fines de octubre de 2008, el Poder Ejecutivo puso en marcha un proyecto de reforma previsional que, en principio, significó simbólicamente y empíricamente un punto de ruptura con respecto al sistema de seguridad social vigente hasta entonces, surgido de las políticas llevadas adelante durante la década del '90. En términos propiamente previsionales, esa ruptura se sostuvo en la eliminación del régimen de capitalización, en adelante sustituido por un único régimen de reparto, y en la liquidación de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (en lo que sigue, AFJP's), lo que implicó la íntegra transferencia de los fondos acumulados a la administración estatal, en la institución de la ANSES. Y como tal ruptura estuvo también presente en el anuncio y argumentación oficial, que explícitamente confrontó de manera permanente con las políticas de la década anterior.

En este trabajo nos proponemos detectar, reconstruir y analizar las acciones que, desarrolladas desde el ámbito estatal, implican contrapuntos de ruptura y continuidad con las políticas mencionadas. El análisis correspondiente refiere tanto a la institucionalidad específica del ámbito previsional como a los sentidos emergentes de cada proceso.

Teniendo en cuenta que este trabajo es parte de un proyecto en curso, en él ofrecemos avances en dos direcciones: en el análisis de las transformaciones institucionales características de cada ciclo, especialmente aquellas que definen las condiciones y rasgos de los beneficios previsionales en tanto tales (como forma de lo que genéricamente podemos denominar *protección social*), aspecto en el que nos internamos en el próximo apartado; y en el modo como desde el oficialismo se construyó el sentido de este proceso de reforma previsional que, a nuestro juicio, ya se había iniciado, de modo fragmentario, en el año 2003. Este último aspecto, que requiere el recurso a la reconstrucción histórica, es objeto del tercer apartado, al que hemos titulado "El proceso de reforma 2003-2008", y en él realizamos un primer ejercicio comparativo con el proceso correspondiente a la reforma previsional de 1993. Tal como desarrollaremos en ese punto, para el caso 2003-2008 la denominación de *proceso* expresa una manera de conceptualizar el problema que abordamos que ha resultado particularmente útil para nuestro análisis, ya que nos permitió buscar cierta unidad a una sucesión de acciones, condiciones y circunstancias, sin por ello imputar intencionalidad, coherencia (o incoherencia, eventualmente) a los agentes participantes. En los apartados correspondientes indicaremos cuáles son los aspectos relevantes para nuestro problema de investigación.

### 1.1 Los ejes de análisis

Queda dicho, entonces, que abordamos los cambios en el sistema previsional descomponiendo a éste en dos dimensiones principales, que hacen a sendos momentos lógicos: la dimensión institucional y la político-cultural del mismo, en tanto en él adquieren significados un conjunto

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha acumulado, quizás, demasiadas deudas. Es imposible reconocer todas ellas, pero al menos debemos agradecer los comentarios de Javier Curcio, Carlos Grushka y Fabián Repetto; y los que nos hicieron nuestros compañeros del proyecto de investigación en el que el trabajo se enmarca, dirigido por Susana Hintze en el Instituto del Conurbano de la UNGS. Pese a tales contribuciones, subsisten inconsistencias y lagunas, que nos corresponden enteramente.

<sup>2</sup> ICO-ICI/UNGS. [abeccari@ungs.edu.ar](mailto:abeccari@ungs.edu.ar) e ICO/UNGS y FCS/UBA [cdanani@ungs.edu.ar](mailto:cdanani@ungs.edu.ar)

de aspectos que hacen a la vida y al bienestar de las personas. Al mismo tiempo, también abrimos la dimensión institucional de modo de examinar por una parte los aspectos más propiamente vinculados con su condición de sistema de protección social (y por lo tanto, con los alcances y características de los beneficios de los que se ocupa) y otra en términos de su diseño político-institucional, que genéricamente abarca los aspectos organizacionales y de conducción y gobierno del sistema, tanto en su interior como en lo que hace a su inserción en estructuras político-institucionales más amplias. Aunque la relación entre estas dos últimas dimensiones es evidente, creemos que deben ser momentáneamente tratadas por separado, y ello tanto por razones analíticas como históricas: nos referimos al hecho de que ya en el curso de otros procesos de reforma previsional los contenidos políticos cobraron mayor relieve que –e incluso, oscurecieron totalmente- los del régimen de prestaciones. Por caso, ello fue lo que ocurrió entre los años 1967 y 1968, cuando las leyes N° 17.575 primero, y las N° 18.037 y 18.038, después, reestructuraron el sistema previsional vigente hasta entonces, la primera en lo que hacía a su gobierno y administración y las segundas, a los aspectos regulatorios. Llevada adelante por la dictadura militar de la autodenominada “Revolución Argentina”, y bajo condiciones de represión (selectiva) de la actividad sindical, ninguno de los capítulos de la reforma enfrentó una oposición gremial significativa. Sin embargo, cuando en 1970 se normalizó la CGT, la dirigencia reclamó la reconstitución de las cajas (que habían sido unificadas por la reforma) y la restitución de los fondos retirados por el Ejecutivo y propuso una nueva ley de jubilaciones. “En pocas palabras, demandó la rehabilitación de la competencia gremial sobre el sistema, pero aceptó de hecho la reforma del régimen jubilatorio” (Danani, 2005, p. 155), escisión en la que puede observarse el peso político de las instituciones de seguridad social, a través de las cuales históricamente se modelaron diversas formas de relacionamiento con sectores como el sindicalismo, a los que en los últimos años se agregaron la banca acreedora, el sector asegurador, etc.

En cuanto a la dimensión político-cultural, en el punto 3 se verá que hablamos de *la construcción de los Estados*, y al hacerlo aludimos a una fórmula clásica, según la cual el Estado es “relación social y aparato institucional” (Oszlak, 1985); definición que nos lleva a mirar la Seguridad Social como participante de ambas dimensiones, abriéndose así la posibilidad de formular una serie de preguntas que “recíprocamente” alumbran aspectos del Estado al observarlo desde la Seguridad Social, y que a su vez permiten caracterizar a ésta si se la inscribe en el proceso de construcción estatal. Concretamente, creemos que el sistema previsional (o la seguridad social en general) constituye una dimensión del “hacer las políticas” –aquella que tiene que ver con el bienestar de los adultos mayores- que en un “momento” (lógico) trasciende la condición de mero “aparato” y se revela como pura relación social y política, que encarna tanto en un orden como en condiciones de la vida social como totalidad, colectiva e individual. Desentrañar y presentar sus contenidos, al menos inicialmente, es uno de los propósitos de este trabajo.

## **2. La protección social y las transformaciones político – institucionales en cada ciclo de reforma**

### *2.1. La protección social del sistema previsional legado de la reforma de 1993*

En la reforma del sistema previsional de 1993 (que entró en vigencia en 1994), mediante la cual se creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP), puede reconocerse un comienzo “oficial” en junio de 1992, cuando el Poder Ejecutivo envió el proyecto al Congreso Nacional. Este proyecto se insertaba en un proyecto mayor de transformación del Estado que había tenido inicio en 1989 con la sanción de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica. Es necesario remarcar que la reforma del sistema previsional no fue “una más” de esas leyes sino que, en el campo de la protección social, puede ser señalada como un caso especialmente representativo de aquellas transformaciones; en efecto, a través de una reforma integral, que abarcó el conjunto de dimensiones que aquí consideramos, resumió y materializó

la mayor parte de las orientaciones que por entonces se identificaban con el así llamado “Consenso de Washington”. En lo que sigue presentamos los aspectos más sobresalientes, haciendo hincapié en algunas dimensiones específicas.

El nuevo sistema previsional se puso en vigencia con la sanción de la Ley 24.241. En cuanto a su *estructura institucional y régimen*, este sistema fue denominado por los especialistas como “de dos pilares”, es decir un sistema basado en dos componentes, cada uno con una organización, normativa e institucionalidad específicas.

El primer pilar funcionaba con estructura de “reparto” y administración estatal. Se trataba del componente que tenía a su cargo el pago de la Prestación Básica Universal (PBU), que se abonaba a todos los aportantes que cumplían con los requisitos de edad y años de aportes definidos, sin diferenciar entre ellos a quienes hubieran hecho distintas opciones en el segundo pilar. Era el componente con mayor efecto distributivo y que representaba una proporción importante de los haberes mínimos.

Con una normativa similar a la PBU, el Estado pagaba también una Prestación Compensatoria (PC) por los aportes realizados en el antiguo sistema jubilatorio. Como puede inferirse, por razones vegetativas la PC era una prestación que tendería a desaparecer, a medida que fuera disminuyendo el número de beneficiarios que hubieran hecho aportes en el sistema anterior.

Por su parte, el segundo pilar constaba de dos regímenes alternativos, optativos para los beneficiarios: el régimen de reparto (de administración estatal y que otorgaba una prestación denominada “Prestación Adicional por Permanencia”) y el régimen de Capitalización Individual, cuya gestión estaba en manos de las AFJP y que pagaba la jubilación ordinaria, derivando el monto correspondiente de la cuenta de capitalización individual del titular. Dentro de este régimen existía la posibilidad de que los beneficiarios optaran entre tres modalidades de pago: a) retiro programado; b) renta vitalicia o c) retiro fraccionario.

Precisamente la existencia de este régimen de capitalización individual contiene y resume en sí el carácter integral que, según apuntamos, tuvo la transformación representada por el SIJyP. En efecto, la creación de este régimen modificó globalmente *la institucionalidad* en cuyo interior en adelante se procesarían los retiros, tanto en términos de sus contenidos de *protección* (al introducir la intermediación financiera y hacer participar a los haberes futuros de *la incertidumbre propia de inversiones*) como *político-institucionales*, ya que creó un mercado (“...donde hasta entonces no lo había” Danani y Grassi, 2008, p. 270), lo modeló como mercado de seguros<sup>3</sup> y creó las instituciones correspondientes para su gestión (las AFJP’s).

Retomamos la caracterización de la estructura institucional y los aspectos regulatorios.

Los beneficios enmarcados en el primer pilar (la PBU, la PC, y la PAP) eran financiados por las contribuciones de los empleadores (16%), con parte de los aportes de los trabajadores autónomos (16 de los 27 puntos) y con la recaudación proveniente de una serie de impuestos. Por su parte, las prestaciones por invalidez y pensiones por fallecimiento del titular eran cubiertas por un seguro contratado para ese fin y, si era necesario, por aportes complementarios a cargo del Estado.

Dado el recorrido hecho hasta aquí, no es difícil entender que la ley que puso en funcionamiento el nuevo sistema previsional introdujo la reconceptualización del *sujeto de la protección*, en el sentido de la construcción de un nuevo significado en torno de ella. Sintéticamente, esa reconceptualización refundó los términos en los cuales en adelante se pretendía significar el

---

<sup>3</sup> Cabe decir que Osvaldo Giordano ha señalado que el desarrollo de los seguros privados era un objetivo implícito de las reformas impulsadas por las modernizaciones (Giordano y Colina, 2000; citado en Danani y Grassi, 2008, p. 275).

bienestar y la sociabilidad, al atribuir otros contenidos a las nociones de responsabilidad, merecimiento, necesidad, etc. Rompiendo con la concepción que en las décadas anteriores había gozado de mayor reconocimiento social, se interpretó al sujeto de la protección no como un sujeto portador de derechos colectivos sino como a individuo racional y maximizador de beneficios. Esta individualidad cobraba sentido en la centralidad que se le otorgaba al mercado como espacio portador y “hacedor” de sociabilidad, habitado desde entonces por “individuos ahorradores de una cuenta” (Grassi, 2003, 218), en contraposición con un Estado que se construía simbólicamente como ineficiente.

Asimismo, el sistema previsional resultante de esta reforma implicó también una modificación de las *condiciones de acceso* en una dirección más restrictiva, a partir de dos cambios realizados en el período de negociación inicial y de sanción de la ley, a las que en poco tiempo se agregaron nuevas modificaciones mediante la ley N° 24.463:<sup>4</sup>

- 1) Cambio en la edad: se aumentó en 5 años para cada sexo el requisito para el retiro (65 para los hombres y 60 para las mujeres);
- 2) Aumento de los requisitos de años de aportes requeridos, que gradualmente irían de 20 a 30 años.

Claramente, ambos fueron en dirección de reducir definitiva o transitoriamente el número de beneficiarios efectivos (lo que, se suponía, mejoraría la tasa de sostenimiento).

Finalmente, otra de las dimensiones del sistema previsional que fue fuertemente impactada por la reforma de 1993 tiene que ver con el modo de cálculo y de actualización de los beneficios. En el antiguo sistema previsional el haber inicial se calculaba como un porcentaje variable (entre 70 y 82 %) del promedio de haberes percibidos en los tres mejores años de los últimos diez años de aportes<sup>5</sup>. A partir de esta reforma, el cálculo fue un promedio directo de los últimos diez años, con el argumento de que así se evitaban estrategias en el marco de las cuales se realizaban menores aportes durante largos períodos de la vida laboral, que se aumentaban en los últimos años para obtener mejores haberes (Cetrángolo y Grushka, 2008).

Un análisis del nivel de los haberes previsionales a lo largo de los años de vigencia del SIJyP permite observar la nula movilidad de los mismos. En efecto, los datos disponibles muestran que durante los años de vigencia del SIJyP los beneficios fueron progresivamente perdiendo su capacidad para satisfacer necesidades, incluidas las convencionalmente consideradas “básicas”.

## 2.2. El proceso de reforma 2003 - 2008

En la introducción advertimos –y en el apartado tercero fundamentaremos más ampliamente– que en la investigación en la que se sostiene este trabajo partimos de la idea de *proceso de reforma*, aludiendo al conjunto de modificaciones que experimentó el sistema de previsión social a lo largo de cinco años (2003–2008). Estas modificaciones abordaron –aunque no sistemáticamente– diferentes aspectos del sistema previsional que analizamos en el punto anterior, y que aunque no alteraban la esencia misma del sistema, sí actuaron sobre sus manifestaciones más críticas. Si bien básicamente se refirieron al nivel de los beneficios y a los modos de acceso a la protección, en este proceso también se produjeron cambios que avanzaron en la dirección que acá definimos como de “diseño político-institucional del sistema”.

---

<sup>4</sup> En Abramovich y Pautassi (2009) se afirma que esta ley “...reorganizó sobre parámetros de precariedad el sistema de seguridad social” (p. 10). Una nota de color: se la conoce como “Ley de Solidaridad Previsional”.

<sup>5</sup> No deja de llamar la atención que, a pesar de la radicalidad de la reforma, se conservara la referencia (puramente formal desde mucho tiempo antes) al mítico “82%” como haber inicial.

En cuanto al nivel de los beneficios, por medio de una serie de normas el Poder Ejecutivo determinó diferentes aumentos del haber mínimo. Estas actualizaciones se materializaron por medio de diferentes vías, ya fueran incrementos de suma fija, proporcionales o combinados o bien subsidios varios. En conjunto, el análisis de la evolución de los haberes mínimos desde 2001 indica que entre entonces y el año 2008, los mismos fueron incrementados, en términos reales, en aproximadamente un 110% <sup>6</sup>.

Asimismo, la ley de Movilidad Jubilatoria (N° 26.417), sancionada en septiembre de 2008, estableció una actualización periódica de los montos de los haberes previsionales en dos momentos en el año (marzo y noviembre). El mecanismo aprobado, que fue objeto de una intensa discusión, permitía tener una cierta previsibilidad acerca de la actualización de los beneficios. La novedad de la ley de movilidad es el hecho de que en el momento del cálculo del haber inicial introduce un factor de actualización que toma en cuenta el salario real de los últimos diez años, y no el nominal como ocurría hasta ese entonces.

En lo que respecta al eje del acceso al sistema, se vio fuertemente afectado por lo que se conoce como la “moratoria previsional”, que fue sancionada por Decreto del PEN N° 1454/2005 (y que a su vez modificó la ley 24.476 de 1995). Con el explícito fin de ampliar la cobertura, se suavizaron los requisitos contributivos de acceso a las prestaciones a través del “Plan de Inclusión Previsional” nombre a menudo alternativamente utilizado de manera corriente para aludir a la misma moratoria, y que tuvo por propósito ampliar la cobertura de manera que pudieran acceder a un beneficio personas que cumplieran con la edad mínima para jubilarse pero no con los requisitos contributivos (Rofman y Ringold, 2008). La implementación de aquel plan trajo al espacio público uno de los problemas más graves de desprotección, íntimamente vinculado con la relación errática que las personas tuvieron –y tienen– con el mercado laboral, ya que precisamente el principal requisito a compensar era el referido a los aportes derivados de años de trabajo<sup>7</sup>. Asimismo, otra puerta de ampliación de la cobertura fue aquella por la que se permitió el acceso a quienes no cumplieran con los requisitos formales, pero, a diferencia del caso anterior, estaba dirigido a quienes estando desempleados acreditaran los años de aporte necesarios pero no tuvieran la edad mínima para jubilarse. En este caso se trató del componente llamado “jubilación anticipada”, aunque su peso fue muy menor.

Con respecto al peso de esta medida, es necesario subrayar algunas particularidades. Un primer punto es el innegable impacto que tuvo sobre el conjunto de la sociedad, ya que implicó el otorgamiento de alrededor de 1.800.000 de beneficios (ya sean jubilaciones o pensiones); sin embargo, hasta aquí no es posible saber cuántos han sido los *beneficiarios* reales. En otras

---

<sup>6</sup> En el año 2002, por medio de un subsidio a la pobreza se elevó el mínimo (150 pesos) a 200 pesos. El de 2003 fue a su vez el primer incremento por medio de un decreto (391/2003) que lo llevó a 220 pesos; desde enero de 2004, el haber pasó a ser de 240 pesos (decreto 1.1994/2003) y posteriormente, el decreto 683/2004 lo elevó escalonadamente hasta llegar a 280 pesos en septiembre de 2004. El decreto 1.199/2004 dejó sin efecto este último, fijando un aumento del 10% para todos los haberes inferiores a 1.000 pesos. Al año siguiente, por medio de un subsidio de PAMI, el haber mínimo se elevó a 338 pesos y en el mes de junio, a 350 pesos. Un subsidio complementario en septiembre de 2005 llevó a 390 pesos este beneficio, que en junio de 2006 pasó a ser de 470 pesos. La Ley N° 26.198 (2007) introdujo un incremento del 13% para todos los beneficiarios del sistema, dando como resultado una prestación mínima de 530 pesos, a la que en septiembre se le aplicó un incremento del 12.5% (llevando el haber a 596 pesos). Para obtener información más detallada, se puede consultar Moreno (2007).

<sup>7</sup> La expresión “compensación” en este caso significa que la moratoria funcionó con lo que suele denominarse la “compra de años de aportes”; vale decir, con el pago de una cuota por los años declarados por los beneficiarios, hasta completar los años de servicios correspondientes para acceder a la jubilación. Uno de los aspectos relativamente novedosos de la moratoria a la que nos referimos es que el acceso al beneficio fue inmediato (si la persona tenía los años de edad), descontándose entonces la cuota del haber abonado. Según como se lo mire, ello hace afirmar a algunos especialistas que el haber mínimo “real” es en rigor menor al oficial, pues los beneficiarios que accedieron por moratoria cobran montos inferiores. A nuestro juicio, es un análisis al menos discutible.

palabras, se desconoce cuántas personas que carecían de algún tipo de cobertura, accedieron a ella por medio de *la moratoria*. Si bien no hay datos disponibles que permitan estimar la posible “duplicación” de beneficios, algunas estimaciones oficiales señalan que alrededor de 374 mil beneficios otorgados por la moratoria fueron percibidos por personas que ya estaban percibiendo una pensión. Es fácil entender que toda apreciación del efecto de esta política sobre la expansión de la cobertura depende de esa circunstancia<sup>8</sup>.

El tratamiento del proceso de la “moratoria previsional” exige una aclaración final, que bien podría titularse indicando que dicha moratoria es un objeto de investigación y análisis en sí mismo. Y ello es así porque es a un tiempo la medida de mayor repercusión y visibilidad social, cuyas ausencias de información resultan más significativas, y las reservas respecto de los sentidos y alcances de sus efectos, más fundadas. Finalmente, al cabo de diversas aproximaciones se nos ha presentado como el proceso de más difícil reconstrucción, debido a la superposición y variedad de instrumentos legales e informales de los que estuvo hecha.

Por el lado de las modificaciones orientadas a recomponer ciertos *aspectos institucionales* del sistema previsional vigente, en 2007, mediante la Ley N° 26.222 se introdujo una reforma que afectaba directamente a la estructura del régimen de capitalización. Si bien los cambios que implicaba esta ley no eran estrictamente estructurales en el sistema, sí eran lo suficientemente importantes en cuanto al funcionamiento como para obligarnos a pensar en la potencialidad transformadora de la que era portadora. Con esto nos referimos a la trascendencia que revestía la remoción de algunos de los puntos más rígidos del SIJyP, contabilizando entonces la posibilidad de optar libremente por el régimen (capitalización o reparto) cada cinco años, lo que hasta entonces estaba sólo reservado para pasar del régimen de reparto al de capitalización. Asimismo, se invirtió la presunción del sistema de elección cuando ésta no se hacía efectiva: los nuevos aportantes ya no serían automáticamente asignados al sistema de capitalización individual, sino al sistema público de reparto. También, se redujo el costo de las comisiones de las AFJP, fijando un máximo del 1%, al tiempo que se igualaron los aportes de ambos sistemas (decreto 22/07).

Otro punto que establecía la Ley 26.222 era el traspaso automático al régimen de reparto de aquellos afiliados al sistema de capitalización que, estando a 10 años de jubilarse, presentaran saldos en sus cuentas individuales inferiores a 20 mil pesos (salvo que el afiliado expresara su voluntad de persistir en el régimen de capitalización). En la práctica eran un millón de personas las que se hallaban en esta situación de traspaso automático, que debía ser sumado a otro millón de afiliados que decidió explícitamente pasarse al régimen de reparto. Esta situación planteaba un escenario complejo para las AFJP, ya que progresivamente era erosionado su poder en tanto actores centrales del sistema previsional.

### 2.3. *La protección social del sistema emergente del proceso de reforma 2003–2008: el SIPA*

A diferencia del SIJyP, el Sistema Integrado Previsional Argentino es el resultado de una ruptura que se concentró específicamente en los aspectos político-institucionales. Así, como ya sintetizamos en la presentación, eliminó el sistema de capitalización individual de administración privada (por las AFJP), recreó un sistema de reparto administrado por el Estado y transfirió los fondos acumulados a la administración estatal; mientras tanto, los aspectos

---

<sup>8</sup> Como suele ocurrir, la falta de datos oficiales abre la oportunidad a estimaciones privadas. En este caso, una de ellas, producida para la ANSES indicaba que casi el 48 % de los beneficiarios incorporados a la moratoria formaba parte de familias pobres, distribuidos en 34 y 16 % de hogares “medios” y “medio plenos” en riesgo, respectivamente. Asimismo, la encuesta (de la Consultora Equis) indicaba que el beneficio modificaba sustancialmente la situación de esos hogares, ya que luego del cobro sólo el 16 % continuaba siendo pobre (Página 12, 7/4/2007).

propriadamente protectorios no fueron tocados por el nuevo sistema: las condiciones de acceso <sup>9</sup> siguen siendo las mismas y el modo en que se calculan los haberes retoma las modificaciones previstas en la ley de Movilidad Previsional sancionada escasos dos meses antes del anuncio de la iniciativa por parte del Poder Ejecutivo.

Concretamente, el SIPA –que fue creado mediante ley 26.425- es un sistema único, por lo cual todos los afiliados del régimen de capitalización pasan a formar del mismo. A diferencia del SIJyP, compuesto por dos pilares, el SIPA absorbió ambos en un régimen unificado. Esa unificación del sistema fue realizada bajo la forma de régimen de reparto.

Los fondos del SIPA fueron declarados de íntegra administración estatal, a través de la ANSES, quedando así eliminadas las administradoras privadas (AFJP). En lo institucional, se estableció que la ANSES tendría autonomía, pero que sería supervisada por una Comisión Bicameral de Control de los Fondos de Seguridad Social del Congreso Nacional.

Todos los beneficiarios del sistema de capitalización fueron transferidos al sistema público emergente, como así también los fondos de las cuentas individuales. El Estado asumió el compromiso de prestar "beneficios mejores o iguales" de aquellos que los que prestaba el sistema previsional que fue eliminado (art. 2 de la ley 26.425).

---

<sup>9</sup> Retomando el planteo de Cetrángolo y Grushka (2008), es altamente probable que sistemáticamente las futuras generaciones presenten problemas de acceso al sistema debido a la falta de años de aportes. Esta situación permite pensar en la necesidad de *futuras moratorias* destinadas a evitar problemas de cobertura.

### 3. Los sentidos

#### 3.1 La idea de *proceso de reforma 2003-2008*

Ya hemos dicho que nuestro problema de investigación y de análisis queda enunciado en términos de *un proceso de reforma previsional* desarrollado entre 2003 y 2008, que en octubre de este último año tuvo un momento de totalización con la eliminación del régimen de capitalización y la liquidación de las AFJP's.

¿Por qué hablamos de *proceso de reforma*, qué significa la expresión y que *no* implica?

Nuestro punto de partida es que con las primeras medidas de aumento de los haberes efectivizadas en el año 2003 (y profundizadas a partir de 2004, especialmente); seguidas por las ya analizadas intervenciones que expandieron la cobertura del sistema previsional (moratoria y jubilación anticipada, aún con las reservas apuntadas), se produjo un quiebre en la dirección y efecto de la política previsional. En términos globales podemos decir que ese quiebre consistió primero en detener, y luego en invertir, la tendencia hacia la reducción de la población cubierta y hacia un menor alcance del beneficio previsional (en términos de su capacidad de satisfacción de necesidades) que venían caracterizando a estas políticas desde 1996 y 1997, respectivamente. En este sentido de cambio general de las tendencias registradas hasta entonces, podemos decir que allí se inició un ciclo diferente, que como tal debe ser observado, pues en los términos en los que ya en otro lugar propusimos pensar la relación entre Seguridad Social y Estado (Danani y Beccaria, 2009a), “objetivamente” se ha *producido una sociedad y una estadidad también distintas*.

Al examinar la dirección del conjunto de manera continuada y en el mediano plazo (lo que de manera casi primaria podríamos denominar “la evolución de la cobertura” y “la evolución del haber real”), la noción de *proceso* nos permitió restituir cierta unidad a lo que de otro modo se vería como sucesiones de acciones desconectadas e independientes. No hicimos esa restitución al costo de esperar o forzar coherencia (decepcionándonos cuando no la halláramos), ni de suponer una lógica inmanente encarnada en funcionarios o actores varios: nuestra pretensión aquí es mirar la sociedad y sus instituciones, y nos interesan los sentidos y dirección de los ciclos históricos que estudiamos, que por cierto trascienden los posicionamientos específicos y la subjetividad de los sujetos y agentes involucrados. A la vez, explícitamente señalamos que no depositamos el sentido del proceso en las intenciones de esos actores participantes: entre otras cosas, ello supondría un *proyecto, lo que habría constituido una búsqueda conciente y sistemática por parte de los elencos gubernamentales*, cuestión sobre la que, a esta altura de la investigación, no podemos hacer afirmaciones ni plantear supuestos (antes bien, el tema podría formar parte de nuestras preguntas de investigación). Nos importa, en cambio *el proceso por el cual socialmente se producen los sentidos y significados acerca de esta reforma*, sedimentando así formas socioestatales que deben ser desentrañadas. Y cuáles son ellos, claro está.

Vale decir que, pese a que hasta aquí la idea de proceso construida con estos criterios nos resultó fértil para el análisis, creemos que debemos seguir someténdola a prueba de validez; es decir, que debemos examinarla en lo que sigue, atendiendo en cada caso cuánto mejora la comprensión de “los hechos” y de sus resultados, y cuánto podría, eventualmente, obstaculizarla.

#### 3.2 El proceso de reforma a través de las voces oficiales. La construcción de *los estados* desde *los estados*: 1993 y 2008.

Retomamos ahora la perspectiva que planteamos en el punto 1.1 acerca de la relación entre Seguridad Social y Estado, y agregamos que nuestro propósito no es “evaluar” una reforma (ni



ambas) ni compararlas para pronunciarnos a favor o en contra de una u otra; antes bien, nos preguntamos por las relaciones (estatales) que construyen y construyeron esos procesos de reforma, y por los entramados que desmontaron y produjeron, según el caso. Este punto de mira marca todo el análisis, ya que frente a grupos desprotegidos o a conjuntos sociales que reciben tratamientos diferenciales, o a coberturas insuficientes, no afirmamos que una institución está “ausente”, o que “funciona mal”: nos preguntamos qué tramas de relaciones están en juego y cómo se han transformado.

“Nuestro país es, sin dudas, un paradigma de lo mal que le puede ir a la sociedad cuando el Estado avanza en demasía sobre ella”, afirmaba Juan José Llach en 1997, a escasos dos años de haber abandonado la función pública; función pública cuya crisis anunciaba y que con ella arrastraba, según agregaba, a *lo público* en general (Llach, 1997, p.51). No se trata de una referencia personal: muchas otras expresiones podrían transmitir el lugar y la forma de mirar los aspectos de los que se ocupan las políticas de seguridad social que animaron la construcción del sistema previsional entre 1992 y 1994 (por aludir al período de creación del SIJyP). Es ya lugar común (y nosotras mismas lo apuntamos más arriba) señalar que en ese proceso se atribuyeron otros significados a la protección frente a los riesgos que entraña la vejez, que fueron sustraídos de la órbita de los derechos colectivos y reenviados a los del derecho civil (y comercial, según el caso)<sup>10</sup>.

La creación del SIPA, por su parte, implica un proceso de construcción del sistema previsional cuyo centro de gravedad radica en una relación entre mercado de trabajo y Estado bajo parámetros muy diferentes de las que habían caracterizado a los enunciados del SIJyP. “No puede existir un sistema previsional que funcione sin relaciones laborales formales”, es probablemente una de las afirmaciones más enfáticas del mensaje con el que el Poder Ejecutivo envió el proyecto al Congreso Nacional; y, de hecho, viene siendo el punto de partida de toda argumentación oficial en relación con esta reforma.

Sin embargo, el giro que a este respecto implica el establecimiento del SIPA se pondera mucho más allá de la sola mención del mercado de trabajo (“relaciones laborales”) y del Estado, cuestión que de todos modos no es para nada menor. Pero lo que aquí queremos destacar es la crítica a dos concepciones: en primer lugar, la crítica a la concepción individualista del trabajo y del ahorro, en este último caso materializado en los aportes previsionales, concebidos como propiedad de la persona. A nuestro juicio, este punto es medular ya que, puesto en perspectiva, organiza todo tipo de acciones y significados, sostiene argumentos y fundamenta intervenciones institucionales. En segundo lugar, la crítica a una concepción –imputada al SIJyP– según la cual “sólo quien podía ahorrar podría jubilarse, cristalizando la distribución del ingreso” (PEN, p.4). Y también reinterpreta la historia, que en algún momento del mensaje del Poder Ejecutivo parece asumir la estilizada imagen de una larga marcha nacional hacia la igualdad y la solidaridad, sólo interrumpida por el establecimiento del sistema de capitalización (Poder Ejecutivo Nacional, 2008, p. 2 a 8).

Cabe aquí un interludio, referido a las condiciones de producción del discurso y de representación de “la cuestión previsional” (de *volver a presentarla*) del gobierno de la Presidenta Fernández. De manera marcadamente familiar con lo observado por Daniel James en su reconstrucción de la experiencia peronista de 1943 a 1955, también en este caso el sentido de la

---

<sup>10</sup> En el libro ya citado (ver supra 4), recientemente Víctor Abramovich y Laura Pautassi (2009) enriquecieron un señalamiento importante, que agrega complejidad al análisis no sólo de ese período sino a las condiciones institucionales presentes, y cuyos efectos acumulamos como dimensión a explorar: a través de investigación empírica (con estudios de casos) han analizado la peculiaridad de ese proceso según el cual, en simultáneo con la degradación de los derechos laborales y de seguridad social por vía de sucesivas reformas legislativas, se producía una “...amplia inserción de derechos sociales en la estructura constitucional por la vía de la incorporación de tratados de derechos humanos” (2009, , lo que incluyó una nueva definición de igualdad sustantiva. Como decimos, una parte importante de la institucionalidad así construida se reactualiza en el quinquenio que aquí analizamos más específicamente.

experiencia, en general, se construye como una “dicotomía temporal”, según la cual *hoy* (1950-1960, en aquel caso; 2003-2008, en el que analizamos) se viven los efectos casi redentorios de políticas que pretenden rescatar a las personas comunes de las desgracias ocasionadas en el pasado (en los años '30 –la década infame- y en los años '90, respectivamente). La confrontación, entonces, constituye desde los orígenes del peronismo una retórica característica, que permanentemente expresa “contrastes evaluativos” (1999, p.38 y 40) referidos a cambios sociales (bienestar social, salarios, organización sindical, etc.). Resulta por demás llamativo relevar su vigencia en el curso de este proceso.

Dos párrafos atrás señalamos que el SIPA se recorta sobre una relación Estado-trabajo (o Estado-mercado de trabajo) sustancialmente diferente de la construida por el SIJyP. Ello es así en dos sentidos: en primer lugar, en el lenguaje globalmente “garantista” que asume: desfilan por la ley y sus fundamentos la garantía de prestaciones por parte del Estado (que tiene la “irrenunciable” obligación constitucional); la de la movilidad de las prestaciones; la del mismo trato para todos los afiliados. En segundo lugar, a lo largo de todo el mensaje del Ejecutivo (que permanentemente pone de relieve los contenidos políticos), *se reivindica la intervención estatal ya no sólo con fines de protección o residuales, sino de participación en la distribución, especialmente a favor de los trabajadores* (“estamos parados frente al temporal con el orgullo de tener un modelo diferente (...) que cree en el hombre y en el trabajo”, afirmaba la Presidenta Fernández el 21/10/2009). Si se compara el universo de sentido que se reconstruye desde esta perspectiva y estas acciones, con la visión que tuvo capacidad de imponerse y orientar la acción estatal durante la década de 1990 (y de la que Llach, como ya dijimos, es lúcido exponente), podrá constatarse su condición cercana a la simetría inversa: el gobierno de la Presidenta Fernández asume como emblema lo que desde el arco adversario se le reprocha como estigma.

Veamos a continuación qué decía a este respecto –el de la relación trabajo-Estado- el mensaje del Ejecutivo al Congreso Nacional en ocasión de la reforma de 1993 (enviado, en realidad, en agosto de 1992): impresiona observar cómo la construcción referida a la desprotección laboral de los trabajadores y a la baja registración eran allí problematizadas como cuestiones que afectaban la recaudación y por lo tanto la solvencia del sistema; mientras que la insuficiencia de los haberes abonados constituía un problema en tanto y en cuanto se tornaba fuente de litigiosidad. *En ningún momento se consignan los procesos de precarización del trabajo, siendo la referencia a la informalidad lo más cercano a lo que ya por entonces configuraba un rasgo central de los mercados de trabajo, en sí mismo y en la atención de los especialistas.*

Esta manera de mirar y de producir la cuestión (la del trabajo y la previsional) se cierra con una vuelta más, incluso, al encarar el problema recién mencionado, en clave de “informalidad laboral”. En efecto, en el análisis de las causas de las “fallas” del sistema previsional vigente hasta 1993, el mensaje identifica lo que denomina “aspectos relacionados con el funcionamiento del mercado de trabajo”, entre los que incluye “el lento crecimiento del empleo en los sectores formales y la tercerización de la economía”, señalando que esta última “implica un aumento relativo de los sectores informales respecto a los formales”; siendo que los primeros se caracterizan por un menor grado de cumplimiento respecto a las obligaciones impositivas y previsionales, ello afecta negativamente la capacidad recaudadora del sistema. Finalmente, en tales condiciones de “informalidad”, el mensaje iguala en responsabilidad a empleados y empleadores, eliminando el principio estructural del derecho del trabajo, que es el del reconocimiento de la desigualdad de condición: “Cabe destacar que las situaciones descritas se presentan tanto en el régimen de trabajadores en relación de dependencia cuanto en el de autónomos. En el primer caso la evasión no es sólo una actitud de los empleadores, sino que cuenta con el acuerdo o la aceptación de los asalariados, fundamentalmente los jóvenes, que ven incrementados sus salarios netos y no visualizan sus aportes previsionales como una forma de ahorro” (PEN, 28 Y 29/4/1993).

En este marco, la desprotección y la precariedad *son una elección del trabajador.*

#### 4. Conclusiones preliminares

Sobre este final volvemos sobre nuestra definición de *proceso* de las reformas introducidas en el sistema previsional entre 2003 y 2008. En la perspectiva que adoptamos en nuestro trabajo, según la cual privilegiamos los sentidos que se construyen y disputan en las diferentes prácticas y acciones referidas al bienestar y seguridad provistos (o negados) a los adultos mayores, inesperadamente encontramos que esa noción [proceso], que para nosotros cumple un papel ordenador, está intensamente presente también en la discusión política. Sin embargo, ello ocurre de manera contradictoria según los distintos sectores en disputa (y momentos de la misma):

- Por el lado *del gobierno*, se presenta un relato y una interpretación que da unidad a la reforma entre 2003 y 2008. Por caso, son frecuentes las afirmaciones oficiales en el sentido de que se trata “del gobierno que más hizo por los jubilados”, e incluso el mensaje del Ejecutivo enumera la secuencia de intervenciones desarrolladas en el plano previsional.
- Por el lado de la oposición, en cambio, la iniciativa de eliminación del sistema de capitalización es significada alternativamente como producto de una “necesidad de caja” (de lo que resulta una construcción fundada en el oportunismo y cortoplacismo oficial, que en este caso habría sido impulsada por la crisis internacional); y como parte de una orientación crecientemente estatizante y anticapitalista, que se uniría con otras iniciativas (el carácter confiscatorio de la política impositiva, la participación estatal en estrategias de presión sobre empresas, etc.); interpretación que implícita o explícitamente construye la idea de *proceso*, y que se encuentra en casos como la voz del Diario La Nación, que sin duda lleva adelante el debate más sustancial y genuinamente político. En estos casos, decimos, la confrontación cuestiona y reinstala permanentemente la idea de *proceso* postulada por la coalición gobernante, a la vez que reprueba su orientación.

#### **Bibliografía**

Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp) (2009): *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Editores del Puerto. Buenos Aires.

Alonso, G. (2000): *Política y Seguridad Social en la Argentina de los '90*. Miño y Dávila/FLACSO. Buenos Aires.

*Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. Dirección Nacional de Programación Económica y Normativa/Secretaría de Seguridad Social- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Marzo 2008.

Calvi, G. y Cimillo, E. (2009) “Del SIJP al SIPA. Cambios recientes en el sistema de previsión social argentino”. Trabajo presentado en el 9° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Buenos Aires.

Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2008): *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*. Sección de Estudios del Desarrollo/CEPAL. Documento N° 205. Santiago de Chile.

Danani, C. (2005): *La construcción sociopolítica de la relación asalariada. Obras Sociales y sindicatos en la Argentina, 1960-2002*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales/UBA. Buenos Aires. Mimeo.

Danani, C. y Beccaria, A. (2009a): “¿Pegando la vuelta? Límites y alcances de una nueva reforma previsional. Argentina, 2008”. Trabajo presentado en el 9° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET. Buenos Aires.

Danani, C. y Beccaria, A. (2009b): “La Seguridad Social como medio y resultado de transformaciones estatales. La Reforma Previsional Argentina, 2008). Trabajo presentado en la I° Jornada de Política Social. Instituto del Conurbano/Universidad Nacional de General Sarmiento.

Danani, C. y Grassi, E. (2008): “Ni error, ni omisión: el papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional en la Argentina (1993-2008)”. En: Lindenboim, J. (comp): *Trabajo, Ingresos y políticas en la Argentina. Contribuciones para pensar en siglo XXI*. Eudeba. Buenos Aires.

Grassi, E. (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I*. Editorial Espacio. Buenos Aires.

James, D. (1999): *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1876*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.

Llach, J. (1997): *Otro siglo, otra Argentina*. Ariel Sociedad Económica. Buenos Aires.

Moreno, J. (2007): “¿Se acuerda abuelo cuando las jubilaciones en Argentina eran bismarckianas?”. Banco Mundial/Universidad Nacional de La Plata. Mimeo.

PEN (2008): Mensaje del Poder Ejecutivo Nacional al Congreso Nacional – Envío de Proyecto de creación del Sistema Integrado Previsional Argentino. Mimeo.

Rofman, R. y Ringold, D. (2008): “Argentina. Políticas de apoyo al ingreso de cara al Bicentenario”. En: *En breve N°128*. Disponible en [http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/Jul08\\_128\\_AR\\_IncomeSupp\\_SP.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/Jul08_128_AR_IncomeSupp_SP.pdf)

Schultess, W. y Demarco, G. (1993): *Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma*. CEPAL/PNUD. Sgo de Chile.