

Título Necesidad de reforma de los regímenes diferenciales y especiales en Argentina

Tipo de Producto Working Paper

Autores Uresandi, Ignacio Javier

Código del Proyecto y Título del Proyecto

A19S24 - Análisis crítico de Regímenes Especiales y Diferenciales de Jubilación

Responsable del Proyecto

Uresandi, Ignacio Javier

Línea

Derecho Laboral

Área Temática

Derecho

Fecha

Noviembre 2019

INSOD

Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas
Proyectuales

FUNDACIÓN
UADE

Necesidad de reforma de los regímenes diferenciales y especiales en Argentina.

El sistema previsional argentino no está exento de las complejidades que aquejan a numerosos sistemas a nivel global: el envejecimiento poblacional, la caída de la tasa de asalarización y el viraje hacia formas de contratación autónoma (TRADE, empleos de plataforma, etc.); lo que genera, fundamentalmente, la merma de la relación entre aportantes activos y pasivos.

Pero en el caso Argentino, también se pone en jaque la sustentabilidad del sistema con la existencia de regímenes diferenciales y especiales de jubilación, que difieren del régimen general en condiciones de otorgamiento, monto de los haberes de pasividad y movilidad, sin observarse estrictos motivos de seguridad social que los justifiquen.

Breve reseña histórica del régimen común Argentino.

1.- REPARTO PURO – 1946/ 1960: su sostenibilidad requiere una ecuación de 4 aportantes activos por cada beneficiario – jubilado o pensionado – pasivo, a fin de repartir los ingresos en la distribución de los haberes previsionales en el mes siguiente al de recaudación y atender los costos del sistema – egresos. En 1958 entró en crisis el poder asegurar el 82% móvil con los recursos exclusivos de la masa de cotizantes.

2.- REPARTO IMPROPIO – 1960/ julio de 1994: se quebró la ecuación llegándose a 1 aportante por cada 1,7 beneficiarios. Entonces se recurrió a complementar los recursos genuinos provenientes de las cotizaciones previsionales por aportes y contribuciones, con fondos de rentas generales del Tesoro Nacional y la afectación de impuestos.

Sin embargo, la persistente inflación, y los beneficios de privilegio que subsistían con el 82% móvil (ministros, secretarios, magistrados y funcionarios, diplomáticos, etc.) hicieron que se decretaran varios estadios de emergencia, y llegara una gran litigiosidad y acreencias previsionales por pago de sentencias por ajuste de haberes, con la solución de cancelación a través de los “bonos de consolidación previsional”, estos en observancia de los lineamientos de la ley de convertibilidad.

3.- SISTEMA MIXTO DE REPARTO Y CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL – julio de 1994 a diciembre de 2008: Fue una etapa “multipilar” con la Ley Nº 24.241, según su concepción original, pues tuvo un “primer pilar”, de carácter público y obligatorio, que estableció la PRESTACIÓN BÁSICA UNIVERSAL (PBU), y un “segundo pilar”, al que convergían según se hubiera optado por uno u otro el Sistema Público de Reparto y el Sistema de Capitalización Individual. Este último sobre la base de aportes obligatorios, voluntarios y convenidos ingresados a la CUENTA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL (CCI), que administraban y gestionaban las ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES (AFJP) y cuyas inversiones en función de un menú

legal, daban por resultado un valor cuota, que servía para la base de cálculo de las prestaciones que acordaba.

4.- SISTEMA DE REPARTO ASISTIDO: a poco de andar el sistema mixto, en marzo de 1995, se dictó la Ley N° 24.463, llamada de “solidaridad previsional”, que adicionó al esquema Público de Reparto, la asignación de los recursos que anualmente fijase el Congreso en el Presupuesto de la Nación; afectando para ello parcialmente el IVA y el 15% de la Coparticipación Federal.

5.- COMIENZA LA CONTRAREFORMA – 2007 / 2008: Se promulga la Ley N° 26.222, que entre otras cuestiones, limita las comisiones que cobraban las AFJP; toca el menú de inversiones orientándolo favorablemente hacia el nivel público en proyectos productivos o de infraestructura; y elimina las compañías de seguro de vida previsional, etc. En este momento, se ordena también efectuar un análisis sobre los distintos regímenes diferenciales de Oficios, pero al día de la fecha no se concretó.

6.- SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA) – LEY N° 26.417, Y SU MODIFICATORIA N° 27.426, SOBRE MOVILIDAD JUBILATORIA Y LEY N° 26.425 DE CREACIÓN DEL SIPA Y SUPRESIÓN DEL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL:

Es el vigente actualmente. Es concebido como un “reparto asistido”, de carácter obligatorio, habida cuenta del esquema de financiamiento:

a. Ley N° 26.417: primera ley de movilidad establecida para las prestaciones del sistema previsional público de reparto, sobre la base de una fórmula que contemplaba diversos índices, y que confería aumentos semestrales en marzo y setiembre de cada año.

Con anterioridad se preveía la inclusión en la Ley de Presupuesto para la Administración Pública Nacional, que en la práctica se daban por decretos del Poder Ejecutivo Nacional.

b. Ley N° 26.425: Unificó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que pasó a denominarse Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta entonces idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

c. Ley N° 27.426: modificó la fórmula de cálculo de la movilidad de los haberes, y estableció que los aumentos resultantes, se abonarían trimestralmente en los meses de marzo, junio, setiembre y diciembre de cada año calendario.

Bajo este sistema, además, continúan vigentes los requisitos de otorgamiento de beneficios de jubilación dispuestos por la Ley N° 24.241 en cuanto a la

necesidad de acreditar 30 años de servicios con aportes y 60 o 65 años de edad –en el caso de mujeres y hombres respectivamente-, de forma acumulativa para el acceso al beneficio de jubilación ordinaria.

En paralelo, los regímenes diferenciales y especiales de jubilación.

Los regímenes diferenciales y especiales son aquellas normas –algunas con rango de Ley y otras como Decretos del Poder Ejecutivo- que prevén requisitos de edad y servicios, y condiciones diferentes a las establecidas para los beneficios de jubilación con carácter general.

La mayoría de ellos subsisten desde las primeras etapas del sistema previsional Argentino, habiendo sido dictados en torno a la década de 1970, sin que hayan sufrido modificaciones o revisión hasta hoy, como sí sucedió con el régimen general.

Se trata de una categoría heterogénea. Mientras que algunos de esos regímenes encuentran justificación en la actividad o calidad de los beneficiarios a los que apuntan, otros de ellos son verdaderos regímenes “de privilegio” que solo se explican a partir del reconocimiento o mantenimiento de beneficios a sectores de poder, o de presión.

Regímenes diferenciales: ¿que son y por qué revisarlos?

Suele definirse a los regímenes diferenciales como aquellos que adecuan la cobertura general por vejez a diversas situaciones a las que está expuesto el trabajador durante su vida laboral, sea por desempeñarse en tareas que

implican riesgo o que por sus exigencias son causa de agotamiento o vejez prematura, o por prestar servicios en ambientes en condiciones desfavorables.

Esa adecuación toma la forma de una compensación, que se pone en práctica reduciendo los requisitos de edad o servicios para acceder al beneficio de retiro, reconociendo que las tareas en ciertos ambientes o condiciones producen un desgaste más acelerado que en condiciones normales. No obstante, el haber y movilidad que se adquieren al momento de la jubilación son aquellos de la ley general.

Ejemplo de esas tareas son las desarrolladas por personal embarcado (jubilación con 25 años de servicios y 52 de edad), portuario (30 años de servicio y 52/55 años de edad), aeronavegantes (30 años de servicios y 50 de edad), ferroviarios (30 años de servicio y 52/55 años de edad), metalúrgicos (25 años de servicios y 50 de edad), de minería (30 años de servicio y 52/55 años de edad), petrolífero y gasífero (25 años de servicio y 50 de edad), la industria cárnica (30/27 años de servicio y 55/50 años de edad); y también ciertas actividades sin origen industrial, como la docencia de frontera (25 años de servicio sin límite de edad) o el personal de enfermería (30 años de servicio y 52/55 años de edad).

A primera vista, los regímenes diferenciales se enmarcan dentro de una lógica de justicia distributiva fácilmente distinguible: a mayor desgaste producto del trabajo, menor edad o servicios para acceder a la jubilación. Se establece una proporción que *a priori* es equitativa, por lo que desde su fundamentación es inobjetable.

Sin embargo, el sistema de seguridad social, como todo sistema normativo, debe ser dinámico. Debe adaptarse a las modificaciones sociales, económicas, y técnicas que informan su razón de ser y le otorgan validez.

En el caso de los regímenes diferenciales, la mayoría de ellos fueron sancionados mediante Decretos del Poder Ejecutivo en la década de 1970, por lo que corresponden a condiciones de trabajo, prácticas industriales y formas de prestación de servicios que tienen ya más de 40 años.

Las condiciones y medio ambientes de trabajo han evolucionado (la maquinaria se ha modificado, se han eliminado agentes químicos, se han introducido mejoras tecnológicas en los procesos, se ha analizado la ergonomía, etc.) de forma tal de eliminar los riesgos que se vinculaban a determinadas actividades industriales, por lo que en ausencia de las causas/riesgos que les dieron origen, la subsistencia de ciertos regímenes diferenciales no se justifica.

Es así que en el año 2007, se promulgó la Ley N° 26.222 que –además de modificar ciertas cuestiones relativas al régimen de AFJP, entonces vigente– encomendó a la Secretaría de Seguridad Social del ex Ministerio de Trabajo efectuar en el término de un año un relevamiento e informe de los distintos regímenes diferenciales en vigor. La idea de este trabajo era unificar los diferentes regímenes diferenciales desperdigados en diferentes piezas normativas, y asimismo proponer al Poder Legislativo una Ley que derogara los que habían perdido fundamento.

Esto sin embargo, a más de 12 años, aún no se realizó. Lo cierto es que la mayoría de estos regímenes tienen como beneficiarios a trabajadores de

diversas industrias, por lo que su modificación es resistida por los sindicatos bajo los cuales se agrupan. La presión de estos sindicatos se trasladó al marco de la Mesa de negociación del Ministerio de Trabajo (una mesa tripartita), virtualmente paralizando su actividad.

Regímenes especiales: ¿que son y por qué revisarlos?

Los regímenes especiales engloban, por un lado, el retiro de determinados trabajadores en función de ciertas cualidades o desventajas inherentes a su condición psicofísica, más allá de las tareas que específicamente realicen en el lugar de trabajo, o del riesgo en las condiciones y medio ambiente de labor. Tal es el caso del régimen de trabajadores discapacitados y de minusvalía (se jubilan con 20 años de servicios con aportes y 45/50 años de edad según sean trabajadores en relación de dependencia o autónomos).

Pero, por otro, y en su mayoría, contiene normas creadas específicamente en función del ámbito de desempeño de los trabajadores a las que se dirigen, estableciendo, en algunos casos, condiciones de jubilación equivalentes al régimen general (personal de casas particulares), en otros, menores condiciones de edad y servicios (régimen de la construcción -25 años de servicio y 55 de edad- o el del trabajo agrario -25 años de servicio y 57 de edad-) y en algunos otros –comúnmente denominados “de privilegio”–, mejores condiciones que el régimen general, no solo en cuanto a requisitos de otorgamiento de los beneficios, sino también –alternativa o acumulativamente– en cuanto al cálculo del haber inicial y movilidad (régimen de magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la

Nación y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas (30 años de servicios y 60 años de edad, otorgándoseles asimismo el 82% móvil del último cargo en actividad), régimen de funcionarios del Servicio Exterior de la Nación (30 años de servicios y 65 años de edad, otorgándoseles asimismo el 85% móvil del mejor cargo en actividad), régimen de docentes (30/25 años de servicios según hayan estado frente a alumnos y 60/57 años de edad según el sexo) y de investigadores científicos y tecnológicos (30 años de servicios y 65/60 años de edad, otorgándoseles el 85% móvil de la remuneración al cese), entre otros.

La equidad de cada uno de estos beneficios en relación con el régimen diferencial debe ser analizada por separado, pero con poco observar se puede identificar que los regímenes especiales “de privilegio” sobrevivientes son fundamentalmente aquellos que se vinculan a grupos de poder dentro del Estado: magistrados judiciales y empleados del Poder Judicial, funcionarios del Servicio Exterior de la Nación; o bien a grupos con poder de presión social: docentes, veteranos de guerra.

Contrariamente, los regímenes especiales que poseen características similares al régimen general -es decir, no poseen mayores beneficios en términos de condiciones de otorgamiento, haber inicial o movilidad (servicio doméstico), o solo lo tienen en el plazo para acceder al beneficio (minusvalía, construcción, trabajo agrario)- se relacionan con categorías de trabajadores sin estas cualidades de posicionamiento o capacidad de influencia.

La historia de las jubilaciones de privilegio no es novedosa en la Argentina. En un primer momento prácticamente la totalidad de los poderes públicos poseían retiros privilegiados (funcionarios administrativos, cargos electivos,

etc.), pero la creciente presión social llevó a que hacia fines de 1990 fueran derogados en su mayoría, subsistiendo unos pocos. Luego en 1994 con el dictado de la actual Ley General N° 24.241 se intentó derogar los regímenes restantes, pero su continuidad fue garantizada por la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo “Craviotto” (1999), en el que se decidió, casualmente, la constitucionalidad del régimen especial del propio Poder Judicial.

Pero más allá de esa desafortunada interpretación, lo cierto es que los regímenes de privilegio no encuentran ninguna fundamentación en lo que a principios de seguridad social se refiere. Su persistencia se explica solamente a partir de la pertenencia a grupos de poder o presión, que pudieron obtener ventajas legislativas o resistir la presión social en torno a la materialización de un sistema más equitativo.

Conclusión

Para concluir, entonces, ciertos regímenes diferenciales (no todos) y ciertos regímenes especiales (los de privilegio), resultan contrarios a los principios fundantes de todo sistema de seguridad social, y en ese carácter atentan contra su subsistencia.

Son contrarios al *principio de igualdad*: en materia de seguridad social este principio conduce a dar el mismo trato a todas las personas que se encuentran en igual situación y, a la inversa, a brindar un trato distinto y adecuado a cada circunstancia a quienes se encuentren en situaciones distintas. Se trata de una aplicación específica del principio de igualdad ante la ley consagrado en el art.

16 de la Constitución Nacional y en tratados con jerarquía constitucional, que opera equilibrando las desigualdades de hecho, reconociendo al más débil ciertas ventajas de forma tal de colocarlo en paridad de condiciones en términos de dignidad de vida. Es, por supuesto, una igualación material, no meramente formal, cercana al ideal de justicia distributiva y de dar a cada uno según sus necesidades.

Son contrarios al *principio de subsidiariedad*, que implica el respeto por la propia responsabilidad de la persona en la atención y previsión de su desarrollo material y espiritual, sin perjuicio del auxilio o asistencia del Estado en el supuesto de insuficiencia o carencia. De acuerdo a este principio, la Seguridad Social no debe reemplazar al hombre en la atención de sus necesidades, sino que debe asistirlo en caso de que sus propios recursos resulten insuficientes.

Por último, son contrarios a los *principios de unidad y de progresividad*.

Por un lado, el principio de unidad apunta a la coordinación del sistema y su eficiencia. Se traduce en la necesidad de armonía en la legislación administrativa y financiera y en la valoración de las contingencias, de forma tal de otorgar en forma real y concreta la cobertura a quien verdaderamente lo requiere, evitando contradicciones, desigualdades, injusticias e inequidades.

Por otro, el principio de progresividad posee dos caras: según la más reconocida, se entiende que los beneficios de la seguridad social deben crearse y paulatinamente elevarse en su grado de cobertura más allá de los niveles mínimos de protección. El corolario de ello es el principio de no regresividad, que implica la imposibilidad de volver a una instancia de menor cobertura. Sin

embargo, a contrario sensu, no implica una regresión la eliminación o disminución de un beneficio si ello se explica por la supresión o disminución de la contingencia que le dio origen.

En concreto, ambos principios interpelan el rol del Estado en tanto administrador y garante de la seguridad social como un sistema de políticas públicas coherente con los principios y fines distributivos de la seguridad social. En ese rol deberá velar por una adecuada actualización de las contingencias y riesgos (responder por aquellas que efectivamente aquejen a los integrantes de la comunidad, incorporar nuevas contingencias, eliminarlas o adecuar la medida de protección) y por el dictado de un sistema normativo en armonía con las contingencias valoradas (adecuado en función del tiempo, de los riesgos y de las capacidades contributivas de la comunidad).

El Estado y la sociedad argentina deben entonces afrontar con seriedad y responsabilidad intergeneracional la revisión y reforma de estos regímenes distorsivos, de modo de apuntalar la equidad y sostenibilidad del sistema de reparto, evitando la asignación de recursos donde no se justifica.