

Sistema previsional y estratificación social: la Caja de Jubilaciones de Córdoba, 2008-2015

Soledad Pavesi

Maestría en Ciencias Sociales
25 años



facultad de ciencias
sociales



UNC

Universidad
Nacional
de Córdoba



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

**Maestría en Ciencias Sociales
con mención en Políticas Sociales**

Tesis de Maestría

*“Sistema previsional y estratificación social:
La Caja de Jubilaciones de Córdoba, 2008-
2015”*

Maestranda: Lic. María Soledad Pavesi
Director: Dra. Claudia Danani

Abril de 2018

Maria Soledad, Pavesi

Sistema previsional y estratificación social : la Caja de Jubilaciones de Córdoba, 2008-2015 / Pavesi Maria Soledad ; dirigido por Claudia Danani. - 1a ed. - Córdoba : Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Sociales , 2020.

Libro digital, PDF/A - (Maestría en Ciencias Sociales: 25 años / 8)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-33-1580-4

1. Sistemas Previsionales. I. Danani, Claudia, dir. II. Título.

CDD 306.369

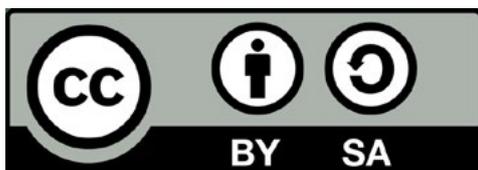
Diseño de tapas: Área de Comunicación - Facultad de Ciencias Sociales

Diagramación y diseño de interiores: Juan Cruz Oliver

Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina, 2020.

Avenida Enrique Barros s/nº (ex Valparaíso). Ciudad Universitaria. Córdoba, Argentina.

Teléfonos: (351) 4334114 - www.sociales.unc.edu.ar



Autoridades Facultad de Ciencias Sociales

Decana

Mgter. María Inés Peralta

Vicedecana

Mgter. Jacinta Buriyovich

Secretaria Académica

Mgter. Patricia Acevedo

Secretaria de Investigación

Dra. María Liliana Córdoba

Secretaria de Posgrado

Dra. Guadalupe Molina

Secretario de Coordinación

Sr. Alejandro González

Secretario Administrativo

Sr. Miguel Ángel Tomaino

Secretaria de Extensión

Mgter. Alejandra Domínguez

Secretaria de Asuntos Estudiantiles

Lic. Erika Giovana

Prosecretaria de Relaciones Internacionales

Dra. María Teresa Piñero

Directora de Concursos

Mgter. Andrea Milesi

Coordinadora de Graduados/as

Lic. María Fernanda Retamar

Directora de la Licenciatura en Trabajo Social

Mgter. Natalia Becerra

Director de la Licenciatura en Ciencia Política

Mgter. Javier Moreira Slepoy

Director de la Licenciatura en Sociología

Lic. Rubén D. Caro

Colección Tesis | Maestría en Ciencias Sociales | 25 años

La colección que inauguramos recoge un conjunto de tesis seleccionadas que fueron defendidas en los últimos diez años de existencia de la carrera y que, a juicio del Comité Académico, representan una muestra expresiva del abanico de preocupaciones cuya indagación se promueve desde la Maestría.

Las investigaciones abordan un repertorio temático de una riqueza significativa, que pone en diálogo políticas estatales, tanto del Estado nacional como de la provincia de Córdoba y procesos sociales más amplios. Desde el análisis de políticas estatales nacionales y provinciales, hasta la reconstrucción de prácticas y representaciones de distintos sujetos; desde el esfuerzo por producir reconstrucciones conceptuales, hasta el análisis de casos, el conjunto de los trabajos está atravesado por un esfuerzo crítico orientado a comprender aspectos del propio tiempo.

Proponiendo una clave de lectura, creemos que una de las notas distintivas de las producciones es la preocupación por iluminar desigualdades e injusticias persistentes y por caracterizar los arreglos institucionales que las sostienen.

Las tesis son elaboraciones individuales, aunque siempre están enmarcadas en procesos colectivos por los que procede el avance del conocimiento. En este caso, junto a las y los 12 tesistas hubo 15 directoras/es y co-directoras/es y 36 integrantes de tribunales de evaluación, una particular comunidad académica que está en la base de las condiciones de publicación de los trabajos. A todas y todos los participantes va nuestro reconocimiento.

Comité Académico Maestría en Ciencias Sociales

Lic. Alberto Parisí Varas (UNC); Dra. Cristina González (UNC); Dra. Silvia Morón (UNC); Dra. Laura Garcés (UNSJ); Dra. Ana Arias (UBA)

Directora Maestría en Ciencias Sociales

Dra. Nora Britos

Agradecimientos

A Claudia Danani un GRACIAS tan grande como sus conocimientos, generosidad, paciencia, seguimiento, enseñanzas. Este trabajo no hubiera sido posible sin la corrección minuciosa, los aportes necesarios, el tiempo dedicado y sobre todo el aliento para no desistir, ni desanimar, cuando a veces las cosas se ponían cuesta arriba. Un profundo honor haber compartido este trabajo, el aprendizaje fue intenso y gratificante.

A Sergio Rottenschweiler por la lectura atenta de todo tipo de cuadros y gráficos y la realización de comentarios esclarecedores para el análisis de datos.

A todos los que colaboraron con información, entrevistas, libros o con sólo preocuparse o interesarse por el desarrollo de este trabajo. También a todas las amigas y amigos que entendieron mis ausencias por la frase tantas veces repetida: «estoy estudiando». A la familia por el aguante, el apoyo, las fuerzas y la confianza!!!

A la Universidad Pública, por ser una usina de creación e indagación y apostar a la construcción de conocimiento. Ingresé a la UNC en 2003, por lo que me considero una afortunada de haber transitado en el grado y en el posgrado una Universidad que realizó sus mayores esfuerzos y sus mejores intentos por garantizar el derecho a la educación, tendiendo a la mayor inclusión e igualdad, y poniendo como norte los intereses más nobles hacia dónde dirigir el conocimiento: las necesidades del pueblo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 1: CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL Y PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	13
1. Política social	13
1.1 Aproximaciones a la noción de política social	13
1.2 El debate por la solidaridad, la justicia social y la igualdad	17
1.3 Regímenes de política social y estratificación	21
2. Economía política del sistema previsional	26
2.1 Financiamiento y gasto público	26
2.2 Diseño del sistema previsional	30
3. Construcción del problema de investigación	35
3.1. Definición del problema	35
3.1.1. Intereses que guían la selección del problema	37
3.2 Objetivos	38
3.3. Diseño metodológico	38
3.3.1. Estrategia de análisis	39
3.3.2. Fuentes	41
CAPÍTULO 2: DESARROLLO HISTÓRICO DEL SISTEMA PREVISIONAL	42
1. El modelo alemán y el modelo inglés. Inicios de los sistemas de seguridad social en América Latina	42
2. Desarrollo histórico del sistema previsional nacional y provincial	46
2.1. La conformación del Estado-Nación: los primeros sistemas de previsión social, 1880-1943	46
2.2. El Estado Social: sistema de reparto y movilidad, 1943-1976	52
2.3. Proceso neoliberal: crisis del sistema previsional, 1976 – 2003	58
2.3.1. La reforma de los ´90: inicio de la tensión con las provincias por los fondos del sistema previsional	59
2.4. Contra-reforma: avances hacia mayor igualdad y el debate por la armonización, 2003-2016	67
2.4.1. La Caja de Córdoba: entre la armonización y la discriminación. Historizando el problema de investigación	70

CAPÍTULO 3: SISTEMA PREVISIONAL DE CÓRDOBA Y ESTRATIFICACIÓN SOCIAL, 2008-2015	81
1. Características generales del sistema de la CJPYRC	81
2. ¿Quiénes financian? ¿Quiénes reciben?	88
2.1. Financiamiento	89
2.2. Gasto	97
2.3. Resultado financiero: la pesada herencia del déficit	101
3. Incidencia en la igualdad/desigualdad de los beneficiarios: por sector, género y ubicación geográfica	109
4. Síntesis del análisis	117
CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES	124
BIBLIOGRAFÍA	131
Fuentes Documentales	134
Fuentes Hemerográficas	135

INTRODUCCIÓN

El sentido que adquiere la distribución de la riqueza es una marca esencial de las características que asumen el Estado y la sociedad. En tanto la definición de una política social siempre conlleva criterios de justicia e injusticia (¿qué es justo, qué es injusto?), solidaridad o desapego, igualdad y desigualdad (¿qué es una u otra, y cuál es la deseabilidad en términos de cada sociedad?) o de inclusión y exclusión, se torna de fundamental importancia analizar el carácter distributivo de la misma y cómo configura el sistema de estratificación social.

El sistema previsional constituye una de las políticas sociales más importantes tanto por ser el componente con mayor participación en el gasto público social, como por la cantidad de personas beneficiarias del sistema de manera directa o indirecta.

En el período 2003-2015 las políticas sociales a nivel nacional, y en particular la seguridad social, tuvieron una serie de transformaciones: una tendencia hacia la recuperación de lo público, el manejo estatal y un carácter centralista; la expansión de la seguridad social hacia sectores sociales y áreas que siempre habían sido cubiertos por la asistencia, lo cual implicó instalar el debate sobre el universalismo; y la recuperación sostenida de los ingresos. De este modo se fortalecieron los principios de solidaridad social amplia, inclusión social e igualdad.

Pero es claro que el sistema previsional nacional y los de las provincias que mantuvieron la autonomía de sus cajas de jubilaciones ofrecen distinta capacidad de protección a los adultos mayores que viven en sus territorios. Lo que se dio en llamar el «conflicto Córdoba-Nación por la Caja de Jubilaciones» fue mediáticamente presentado entonces como reducido a un problema de financiamiento de la Caja Provincial, ligado a una disputa política entre gobierno provincial y nacional. Sin embargo detrás de este conflicto lo que ha estado y está en debate son los modelos de seguridad social, la garantía de derechos sociales, el rol de la política social en la redistribución de la riqueza y en este sentido en la modificación o profundización de la estratificación social. Esto implica la definición de qué es lo justo y cómo se realiza la justicia social (por ejemplo a través de la definición de quiénes deben ser los destinatarios de los soportes institucionales), y cómo se configuran los principios de solidaridad, igualdad e integración social que debieran guiar la concreción de una política pública.

La definición de los principios de solidaridad, inclusión, igualdad y justicia que conlleve el establecimiento de la política pública constituye diferentes relaciones entre Estado-Mercado-Familia en la protección y por lo tanto configura distintos regímenes de seguridad social: liberal, conservador y socialista, según reza la literatura especializada. A la vez, todo ello habla (y permite vislumbrar) diferentes formaciones estatales.

Cada uno de estos modelos establece mecanismos redistributivos y sistemas de estratificación social. Partiendo del supuesto de que la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba (CJPyRC) sigue un modelo conservador-corporativo, lo que esta investigación pretende es determinar el alcance y las modalidades que asumen las características de este sistema (en especial la estratificación) en el caso específico de la caja de jubilaciones provincial.

Motiva la elección de este tema un interés profesional ya que la situación financiera de la Caja de Jubilaciones es un tema instalado en la agenda pública y que durante el periodo a estudiar (2008-2015) además se tornó un eje de disputa política que jugó un rol central en la construcción simbólica del proyecto cordobés como contraposición al proyecto nacional. Esta investigación se propone profundizar sobre aspectos que no estuvieron visibilizados en el debate público, como es el modelo de seguridad social que impulsa la caja de jubilaciones y pensiones y en las implicancias que esto conlleva en el bienestar de toda la sociedad y de los adultos mayores en especial. También permite problematizar el tipo de organización social que entraña el diseño de esta política social particular.

Por otra parte, hay un interés social-institucional debido a la magnitud del déficit del sistema previsional. El sistema previsional implica un porcentaje alto del gasto público y es importante conocer qué sectores son beneficiarios, en qué proporción y quiénes sostienen financieramente los beneficios, para poder pensar modificaciones que tiendan a una distribución más igualitaria e inclusiva de los recursos públicos.

En este sentido, el objetivo de este trabajo es describir y analizar la estratificación social de la población a la que se dirige la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Córdoba, tal como ella queda constituida por el funcionamiento del sistema/régimen de dicha institución. Es parte de este objetivo identificar y analizar los procesos a través de los cuales esa estratificación se configura. A tales efectos, nos concentraremos en el funcionamiento de la Caja de Jubilaciones durante el periodo 2008-2015.

El periodo seleccionado se fundamenta en los siguientes aspectos: 1) a partir de 2008 se realizan una serie de modificaciones estructurales en el sistema a partir de la declaración de emergencia financiera previsional; 2) es un periodo de creciente tensión con la Nación por el financiamiento del déficit; 3) desde 2008 la Caja comienza un proceso de publicación de información sobre el desempeño del sistema, con lo cual hay gran cantidad de datos disponibles.

Hay tres grandes núcleos de preguntas que guían la investigación:

- Referidas a la estructura financiera (institucional descriptiva), esto es en relación al financiamiento, gasto y resultado financiero: ¿Cuál es la estructura del financiamiento del Sistema Previsional de Córdoba (SPC), y cuáles son sus bases sociales? ¿Cuál es el nivel de gasto público previsional y cuánto representa en el presupuesto del gobierno provincial? ¿Cómo impactaron las diferentes medidas adoptadas en el resultado financiero y qué sectores generan/costean el déficit?

- Referidas a las diferencias en la distribución: ¿Cómo se configura la protección cuali y cuantitativa de los beneficiarios? ¿Cuál es la distribución de recursos del sistema previsional al distinguir: género; sector de actividad; región geográfica de residencia de los beneficiarios?

- Referidas a la sociología de los beneficios: ¿Cuál es la sociología de los beneficios del SPC? ¿Cuál es la red (o las redes) de solidaridades que configura?

Para responder estos interrogantes y lograr el objetivo planteado tomaremos como dimensiones de la estratificación para analizar en un sistema previsional: diferencias de subsidios (por sector, género, ubicación geográfica, deciles de haberes), composición del financiamiento y del gasto, socialización del déficit, requisitos para el acceso a la cobertura.

La metodología para la investigación combinará análisis de datos estadísticos, fuentes primarias y documentales, así como el recurso a fuentes y registros de discurso público por parte de los grupos constituidos como actores en este campo y que fueron previamente identificados.

El trabajo se estructura en tres capítulos. El primero consta de una primera parte en la que se presentará el marco teórico, y, en una segunda parte, la construcción del problema de investigación. En relación a la construcción conceptual intentaremos: por un lado, esbozar una definición de política social y su campo de intervención; por otra parte, plantear los debates en torno a la solidaridad, la justicia y la igualdad; y en tercer lugar caracterizar los regímenes de política social y su incidencia en la estratificación. Otro apartado de la construcción teórica ten-

drá como fin puntualizar en las características particulares del sistema previsional, planteando cuestiones referidas al financiamiento y gasto público y a las opciones de diseño. En cuanto a la construcción del problema se realizará un planteo general de este, de los objetivos y del diseño metodológico.

El capítulo II desarrolla un recorrido histórico por el sistema previsional. Retoma los orígenes de la seguridad social en Europa y sus inicios en América Latina, para luego adentrarse en una reconstrucción en la que se combina, en distintos periodos, el devenir del sistema nacional argentino y el de la Caja de Jubilaciones de Córdoba. En este capítulo se reconstruirá la trayectoria de la CJPYRC poniendo particular relieve en: (a) los grupos laborales (y otros) que en esa trayectoria fueron incorporados a los beneficios; (b) los principales problemas discutidos y los objetivos propuestos en distintas coyunturas, y (c) su formalización normativa.

Por último el capítulo III intentará dar respuesta a los interrogantes planteados presentando el análisis de los datos obtenidos en tres ejes: 1) Características generales del sistema: requisitos, sectores, tipos de beneficios y regímenes; 2) Situación financiera: composición del financiamiento, gasto y resultado; 3) Incidencia en la igualdad/desigualdad por: sector, género y ubicación geográfica.

Para finalizar en las conclusiones se intentará abarcar el desarrollo propuesto, esbozar respuestas al problema planteado y aproximarnos a nuevas preguntas para futuras investigaciones.

CAPÍTULO 1: CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL Y PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1. Política social

1.1 Aproximaciones a la noción de política social

En nuestra perspectiva analizar una política social concreta requiere tener presente en primer lugar que: «*Las políticas sociales hacen sociedad... o sociedades, según sean los principios que las orientan*» (DANANI, 2004, pág. 11). Estos principios no están fijados a priori, por lo cual «*cuando empleamos el término política social no debemos reaccionar automáticamente revistiéndolo con un halo de altruismo, preocupación por los demás, por la igualdad*» (TITMUSS, 1981, pág. 32). Vaya como justificación de esta advertencia que la definición y ejecución de una política social por parte del Estado puede redistribuir ingresos desde los más pobres hacia los más ricos, lo que implica una distribución regresiva y la profundización de desigualdades sociales. En este sentido, no es atributo propio de la política social mejorar las condiciones de vida, aunque tampoco se puede afirmar a priori lo contrario (que sea un atributo empeorarlas): una u otra afirmación deben ser resultado de análisis de situaciones o casos concretos.

Siguiendo a Nora Britos: «*estas políticas permiten reconocer las orientaciones normativas compartidas en una sociedad, en la medida en que suponen y a la vez definen criterios de igualdad, inclusión y justicia distributiva*» (BRITOS, 2006, pág. 85). En este sentido exponen qué niveles de desigualdad o injusticias son tolerables (y hasta deseables) para una sociedad concreta. Distintos paradigmas definen estos criterios y, de acuerdo a cuál se adopte, orientan las políticas sociales de modos diferentes. «*Es el saldo de la lucha social y política la que define los contenidos y alcances de la desigualdad resultante*» (DANANI, 2008, pág. 36).

Este planteo sobre los contenidos y alcances de la igualdad/desigualdad se liga a la definición de cuáles son las necesidades y los sujetos a atender, y cuál será la modalidad de protección social a desarrollar. Un problema que sienta las bases de la política social es la definición de las necesidades legítimas, pues la expansión del reconocimiento social de las necesidades pasibles de ser satisfechas es fundamental para cualquier alternativa que pretenda mejorar las condiciones de vida de la sociedad.

En este sentido: «*la orientación política de los actores sociales constituye un factor de relevancia para considerar el tipo de lucha por las necesidades y la extensión de los derechos sociales en cuanto a su contenido y a los sujetos a los que involucran*» (BRITOS, 2006, pág. 86). Estos actores también disputan discursivamente sobre los valores que orientan estas luchas y, es por esto que históricamente el propio desarrollo de las políticas sociales expresa, finalmente, las formas dominantes de concebir la justicia social, la pobreza y las desigualdades admisibles.

En cuanto al origen de la política social, para Offe (1990) constituye una estrategia estatal cuyo fin es incorporar fuerza laboral a la relación salario-trabajo. En los hechos, de este modo la política social contribuye a la constitución de la clase obrera. Este proceso complejo, al que el autor denomina «proletarización», concreta una regulación a la que a la vez considera como la función más decisiva de la política social.

Pero Offe no sólo se pregunta por la existencia de la política social, también se pregunta por las leyes del movimiento de su desarrollo; es decir, se plantea cómo explicar la regularidad de los cambios a lo largo de su existencia. Para avanzar en la respuesta, el autor desarrolla y contrasta dos argumentos en relación a las fuerzas impulsoras del desarrollo de las políticas: por un lado el argumento de las necesidades y exigencias sociales y por otro, el de las exigencias funcionales del proceso capitalista de valorización. Sin embargo,

el desarrollo de las políticas no puede explicarse plenamente por intereses, necesidades y exigencias tan sólo, (...) el proceso de conversión de las exigencias en políticas se ve siempre refractado y mediado por las estructuras internas del sistema político, cosa que determina si se reconoce o no como temas merecedores de tratamiento las necesidades (OFFE, 1990, pág. 89).

Este concepto nos conecta con la importancia que anteriormente dimos al proceso de reconocimiento (es decir, *legitimación*) de las necesidades.

Así, para el autor se deben tomar en cuenta como elementos causales tanto las exigencias sociales de la clase trabajadora como los requisitos sistémicos. De este modo, si bien la política social es resultado del imperativo de mantener el equilibrio entre las necesidades del trabajo y del capital, enfrenta permanentemente el dilema de que muchas «*exigencias y garantías sancionadas legal y políticamente permanecen sin reconciliar con demandas y capacidades de la política presupuestaria, financiera y de mercado laboral en la economía capitalista*» (OFFE, 1990, pág.

93). En este sentido, puede afirmarse que no existe un «equilibrio», sino relaciones entre luchas sociales y sus resultados, en cuyo marco plasman las correlaciones de fuerza (de poder, de reconocimiento, de distribución) en la sociedad capitalista.

En síntesis, las políticas sociales configuran sociedades ya que expresan principios normativos al definir criterios de igualdad, inclusión y justicia; y estos principios no están dados a priori sino que son producto de un campo de disputa en el que se manifiestan las orientaciones políticas de los distintos actores y las tensiones entre las exigencias sociales y las del capital. De este modo, la implementación de una determinada política social va a expresar el sentido dominante (y a la vez, va a obstaculizar o favorecer «otros» sentidos) y va a configurar un determinado orden social y político.

Avanzando en una caracterización más particular de lo que define a la política social y de cómo opera concretamente en la producción de sociedad, Danani plantea que se refiere a:

aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (en el sentido de que producen y moldean) directamente las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, y que lo hacen operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso (DANANI, 2004, pág. 11).

Esta definición obliga a realizar algunas precisiones. Por un lado, es necesario destacar que las condiciones de vida y de reproducción de la vida en las sociedades de clases son diferenciales para los distintos grupos sociales. Por lo tanto, como destaca Grassi (2003), las políticas sociales también expresan el modo en que una sociedad se acerca o aleja del reconocimiento de las necesidades de todos sus miembros y de la protección de los mismos.

Por otro lado, Danani diferencia la política social de la política laboral en función de dos criterios relevantes: la acción directa/indirecta sobre la forma mercancia de la fuerza de trabajo y el momento de distribución primario/secundario del ingreso. Según la autora, las condiciones laborales y las relaciones laborales son el centro de las condiciones de vida, por lo cual la política laboral, que actúa de manera directa sobre la relación capital-trabajo e interviene en la distribución primaria del ingreso, adquiere también centralidad en la definición de las condiciones de reproducción. En cuanto a la política social, la mediación estatal es la condición de

la existencia misma de distribución secundaria, a la que debe entenderse como el momento netamente político del proceso de distribución.

En tanto *específicas intervenciones sociales del Estado*, de acuerdo a Soldano y Andrenacci (2005), se pueden distinguir tres grandes campos de intervención que van a diferenciarse de acuerdo al vínculo con el mercado laboral (y por lo tanto los niveles y tipos de desmercantilización) y los sujetos a los cuales se dirige. Estos son: 1) la seguridad social que protege las contingencias del trabajador (principalmente asalariado); 2) instituciones universales como salud y educación dirigidas a todos los ciudadanos, cuando se trata de prestaciones públicas de servicios públicos; y 3) la asistencia social para los grupos más vulnerables de la sociedad y que puedan ser definidos objetivamente (según las definiciones de cada momento) como *pobres*. Esta distinción nos introduce en un aspecto importante que es la cuestión del merecimiento. Para Danani es un asunto complejo ya que ni la pobreza, ni la condición de trabajador, ni de ciudadano, devienen automáticamente en ser sujetos merecedores de protección social. Quizás el caso más claro es que no alcanza con ser pobre para ser *merecedor* de ayuda, pero incluso los otros estatus «*siempre se han visto redefinidos por otras condiciones*» (Danani, 2009, pág. 42). Y, estas condiciones son objeto de la lucha social y política.

Como la política social es un espacio de disputa estos campos y modalidades de intervención no son estáticos y en cada momento histórico pueden cambiar los sujetos que construyen y los niveles y tipos de desmercantilización (de las necesidades y de las personas) que tienen lugar. Cuando eso ocurre, la seguridad social puede romper su tradición más vinculada con los requerimientos contributivos y extender sus prestaciones hacia quienes no cumplen con ellos sin tener en cuenta su inserción laboral, avanzando de este modo sobre sujetos que estaban alcanzados por el campo de la asistencia mediante la determinación de beneficios que de tal modo puedan tender hacia la universalidad, alcanzando niveles más elevados de desmercantilización de las personas.

La política social en tanto se piense como asunto de derechos tiene un componente desmercantilizador: «*El criterio relevante para los derechos sociales debe ser el grado en que estos permiten a la gente que sus niveles de vida sean independientes de las puras fuerzas del mercado*» (ESPING-ANDERSEN, 1993, pág. 20). En este sentido, Danani (2009) profundiza en los tipos de desmercantilización de las necesidades y de las personas. Mientras la primera actúa sobre el mercado de bienes y servicios, es decir mediante la provisión pública de bienes y servicios, la

segunda lo hace sobre el mercado de trabajo, por ejemplo mediante la garantía de prestaciones monetarias sin directa y puntual contraprestación de trabajo.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que «*tanto los derechos sociales como la estratificación social están configurados en el nexo existente entre el Estado y el mercado en el sistema de distribución*» (ESPING-ANDERSEN, 1993, pág. 20). Retomaremos este punto en el apartado sobre regímenes de política social.

1.2 El debate por la solidaridad, la justicia social y la igualdad

Como expusimos anteriormente, la política social hace sociedades de acuerdo a los principios que la orienten. Estos principios son establecidos en un campo de disputa sobre los distintos sentidos y paradigmas que los definen. De este modo, podemos encontrar distintas políticas sociales que expresan diferentes modos de concebir la solidaridad, la justicia y la igualdad.

Jacques Donzelot (2007), en su ensayo *La invención de lo social*, realiza un recorrido por la construcción del concepto de solidaridad en la consolidación de la República. El autor plantea que los republicanos necesitaban una teoría del orden social que les permitiera salir airoso frente al auge de dos sistemas rivales, por un lado el liberalismo aliado con los conservadores por su común oposición a la intervención del estado y defensa de la propiedad privada, y por otro el socialismo que denunciaba la opresión de la república burguesa.

Así, la solidaridad se constituyó en el basamento teórico para garantizar la cohesión social sin alterar el orden establecido. Emile Durkheim, en *La división del trabajo social* (1893), desarrolla esta noción. Durkheim expone que el cambio a la sociedad moderna no implicó una pérdida de cohesión, sino más bien la transformación de la naturaleza de la solidaridad. En este sentido, ésta pasó de una forma de solidaridad basada en la similitud de las condiciones, a otra basada en la división social del trabajo que aumentaba la especificidad de las tareas pero, a su vez, también la dependencia de cada uno de sus integrantes con respecto al conjunto. A este nuevo tipo la llamó solidaridad orgánica. De este modo, la solidaridad seguía siendo la ley constitutiva de la sociedad. En su trabajo sobre el suicidio, Durkheim plantea que este hecho representaba la pérdida de percepción de esa solidaridad en ciertos miembros de la sociedad, una anomia, un fracaso de la representación que el individuo se hacía de su lugar en la sociedad.

Otros autores profundizaron sobre la solidaridad como base de la integración social. En este sentido, «*mientras que la caridad sólo dependía de la buena voluntad*

de los individuos, la solidaridad podía basar su necesidad en la interdependencia objetiva de todos los miembros de la sociedad» (DONZELOT, 2007, pág. 64). De este modo la solidaridad se constituía en un fundamento de la intervención del Estado pero también en un criterio para fijar los límites de dicha intervención. Dado que la sociedad se organizaba en torno al hecho necesario de la solidaridad, era necesario hacer de esa necesidad el marco legítimo del derecho, tanto su horizonte como su límite. Pero también se necesitaba que «alguien» decidiera qué era solidario y qué no. Debía existir una institución que pudiera disponer de la autoridad para esa decisión. Al adherir a una institución, un individuo no podía cuestionar abruptamente sus reglas de funcionamiento.

En este sentido, de acuerdo al autor, bajo el signo de la solidaridad se desarrolló desde fines del siglo XIX todo un movimiento legislativo que echó las bases de lo que se denominó el derecho social, es decir leyes relativas a las condiciones de trabajo y a la protección del trabajador (por vejez, enfermedad, desempleo, accidentes). Bajo este rubro también surgieron las leyes que protegían a la mujer y los niños. El derecho social se presentaba de este modo como la aplicación práctica de la solidaridad.

De acuerdo con la doctrina de la solidaridad, el derecho social pretendía tan solo reparar las carencias de la sociedad, compensar los efectos de la miseria, reducir los de la opresión. Ese derecho se orientaba a corregir la sociedad, no a reorganizarla. Para los republicanos, la solidaridad permitía definir un papel positivo del estado mientras mantenía la neutralidad frente a las fuerzas que dividían a la sociedad (básicamente capital-trabajo).

En este marco, la técnica aseguradora surgió como la más capaz de realizar esa solidaridad, que modifica las relaciones entre el capital y el trabajo sin forzar la lógica histórica que las arrastraba. Los problemas sociales eran abordados como hechos que exigían reparación, y no como el fruto de injusticias que reclamaban la refundación global de la sociedad. El Estado no debía convertirse en un agente de transformación voluntario de la estructura de la sociedad, sino en el agente que pone en práctica los lazos más solidarios posibles dentro de la estructura existente.

En este sentido,

El método asegurador hacía pasar entre los individuos y las clases sociales ese lazo capaz de agrupar, que volvía tangible la interdependencia de todos, incluso allí donde las estructuras de la producción

tendían a hacer creer que las clases sociales eran irreductiblemente opuestas (DONZELOT, 2007, pág. 100).

La introducción de los derechos sociales a fines del siglo XIX permitía así cambiar una reivindicación general de justicia social por una protección local de la colectividad hacia aquellos de sus miembros que corrían un riesgo particular.

Este lanteo nos introduce en otros dos principios que se definen en una política social: la justicia social y la igualdad. Dubet (2011) plantea dos concepciones de la justicia social: la igualdad de posiciones y la igualdad de oportunidades, para afirmar a continuación que ambas buscan reducir la tensión que existe entre la afirmación de que *«todos nacemos libres e iguales»* y las desigualdades sociales producidas por el desarrollo del sistema capitalista. En su planteo, la intervención pública y la política social intentan atenuar esta contradicción, y según cuál sea la concepción que se adopte será la orientación que asuma la política pública.

La primera de estas concepciones busca reducir las desigualdades de ingresos, de condiciones de vida, en el acceso a los servicios, y en la seguridad, que se ven asociadas a las distintas posiciones sociales que ocupan los individuos. *«La igualdad de las posiciones busca entonces hacer que las distintas posiciones estén, en la estructura social, más próximas las unas de las otras»* (DUBET, 2011, pág. 11). La segunda concepción consiste en ofrecer a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático. Desde esta perspectiva, las desigualdades derivadas de los méritos de cada uno son justas, ya que todas las posiciones están abiertas a todos. De este modo, mientras en una la meta es mejorar la posición, en la otra el objetivo es incrementar las oportunidades de salir de ella.

En materia de políticas sociales dar preferencia a una u otra no es indistinto. Dubet plantea que si bien se han desarrollado políticas sociales de transferencias de ingresos orientadas a reducir las desigualdades en las posiciones, estas no han logrado ser igualitarias sino que han mantenido las desigualdades. La justicia social entendida como igualdad de posiciones se ha desarrollado en dos direcciones, por un lado en la búsqueda de reducir las distancias entre las posiciones y, por otro, de fijarlas o asegurarlas mediante una serie de derechos sociales. *«Desde este punto de vista este modelo de justicia social no es igualitarista y acaso sea profundamente conservador»* (DUBET, 2011, pág. 26). En este punto retomamos el planteo de Donzelot: los derechos sociales reducen la tensión entre la igualdad formal y las

desigualdades reales del desarrollo capitalista pero de ningún modo revierten las desigualdades estructurales de la sociedad.

En este sentido, Dubet además plantea que las grandes luchas obreras han apuntado menos a la reducción de la brecha en los ingresos que al desarrollo de la protección social y a la obtención de derechos sociales. El movimiento hacia la igualdad ha consistido sobre todo en asegurar posiciones ocupadas por los trabajadores gracias al derecho a huelga, atención médica, vivienda, ocio, jubilación, etc. Esta igualdad se orienta no tanto a reducir directamente las distancias de los ingresos como a proteger los salarios de los riesgos engendrados por las vicisitudes de la vida.

La introducción de la dimensión de lo político permite esclarecer cómo se configuran las posibilidades y límites de la solidaridad y la igualdad. Nancy Fraser (2008) en su trabajo sobre las escalas de justicia afirma que lo que se pone en juego es una cuestión de *balanza* al definir qué hay que considerar como legítimos asuntos de justicia ¿redistribución, reconocimiento o representación?, y de *mapa* al definir quién es el sujeto de justicia (en este punto introduce el desborde territorial generado por los procesos de globalización).

Para la autora la justicia requiere de acuerdos sociales que permitan a todos participar como pares en la vida social. De este modo existirían dos especies distintas de injusticia: las personas pueden verse impedidas de participar por las estructuras económicas que les niegan los recursos que necesitan para interaccionar con los demás como pares, y de este modo sufren una injusticia distributiva; o pueden verse impedidas por jerarquías institucionalizadas de orden cultural que les niegan la posición adecuada, por desigualdad de estatus o por un reconocimiento fallido. En el primer caso el problema es la estructura de clases de la sociedad que corresponde a la dimensión económica de la justicia; en el segundo es el orden de estatus que corresponde a su dimensión cultural. La tercera dimensión de la justicia es lo político, que «*suministra el escenario en donde se desarrollan las luchas por la distribución y el reconocimiento*» (FRASER, 2008, pág. 41). La dimensión política de la justicia especifica el alcance de las otras dos dimensiones: nos dice quién está incluido y quién excluido del círculo de los que tienen derecho a una justa distribución y al reconocimiento mutuo; en síntesis nos dice no solo quién puede reivindicar redistribución y reconocimiento, sino también cómo han de plantearse y arbitrarse esas reivindicaciones.

Retomando, es el saldo de la lucha social y política lo que determina los contenidos y sentidos de los principios de solidaridad y justicia social, y por lo tanto los alcances (esperados, deseados y/o aceptados socialmente) de la igualdad/desigualdad, que guiarán las políticas sociales. En términos de Danani:

en su configuración específica cada modelo de política social, y cada política social "real", son portadores de una pauta de sociabilidad políticamente constituida (y constituyente), que conlleva un proyecto de sociedad. Políticas y concepciones, entonces, dicen (...) cuál es el proyecto de vida que se ha impuesto (DANANI, 2017, pág. 81).

1.3 Regímenes de política social y estratificación

Así como cada modelo de política social define criterios de igualdad, solidaridad y justicia, interesa en este trabajo no sólo constatar esas diferencias sino poder describir con la mayor proximidad posible cuáles son las características y contenidos de esas definiciones.

Nos interesa hacer hincapié en la seguridad social, ya que el objeto de análisis será el sistema previsional. Para Malloy, en la medida en que es una política social, la seguridad social

es una política pública elaborada por el Estado; no sólo implica transferencias masivas de ingresos entre los grupos sociales sino que también se relaciona con profundas cuestiones ideológicas y estructurales referentes a la distribución del poder en la sociedad, a la organización del control social y a la adecuada relación entre el estado y la sociedad (MALLOY, 1986, pág. 29-30).

El aspecto más complejo para este autor es su efecto redistributivo, el cual va a generar distintos modos de estratificación social. En definitiva, como señala Esping-Andersen: «se supone que la política social aborda los problemas de la estratificación pero también los produce» (ESPING-ANDERSEN, 1993, pág. 20).

Si las prestaciones de la política social se constituyen en asunto de derechos sociales, el potencial redistributivo es mayor. Y este potencial no se deduce directamente de la magnitud del gasto público de un Estado, ya que como expone Esping-Andersen el gasto social ha sido la magnitud preferida para el estudio de los estados de bienestar, pero es posible que refleje algo diferente de la preocupación por el bienestar. Los que clasifican los estados de bienestar según el gasto asumen

que todo el gasto se considera por igual, pero hay estados que gastan una gran cantidad en subsidios para funcionarios o por su incapacidad por resolver problemas como el creciente desempleo.

Richard Titmuss (1974) fue el primero en esbozar una propuesta de modelos de política social, los mismos se establecen de acuerdo a las distintas visiones y conjugaciones entre: los medios y fines de la política social, la ética del trabajo, y la formación y vida familiares. De allí que surjan tres modelos: 1) residual; 2) basado en el logro personal-resultado laboral, y por último 3) institucional redistributivo. En el primero las instituciones encargadas de la protección social son el mercado y la familia, el sector público solo interviene cuando estos fallan. En el segundo, las instituciones públicas tienen un rol preponderante en resguardar el logro del mérito personal, por lo tanto establece solidaridades de grupo. El tercer modelo se asienta en el principio de necesidad¹ y de igualdad, por los cuales el Estado debe asegurar el bienestar mediante un sistema de redistribución que exprese solidaridades amplias.

Esta distinción pionera de Titmuss, es reelaborada por Esping-Andersen (1993), quien realiza una clasificación de los tipos de Estados de Bienestar de acuerdo a la conjugación particular que asume en cada uno de ellos la tríada Estado-mercado-familia en la garantía de la protección social, el tipo de estratificación social que produce y el impacto desmercantilizador. De este modo diferencia los modelos:²

1. Liberal-residual: predomina la asistencia social a los que comprueban no tener medios. Limita los efectos de desmercantilización (tanto de las necesidades como de las personas) y por lo tanto los alcances de los derechos. Construye un orden de estratificación dual que es mezcla de relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios de la protección social y de un bienestar social para mayorías diferenciado por el mercado.

2. Conservador-corporativista: prima la conservación de las diferencias de status, por lo que los derechos están vinculados a la clase y el status laboral, lo cual genera poco impacto redistributivo. En general presentan grados variables del nivel desmercantilizador de las necesidades, ya que muchos sistemas otorgan

¹ Por las características y el foco de este trabajo no se problematizará sobre el concepto de necesidad que Titmuss invoca como fundamento de la acción estatal, aunque ello puede ser plenamente pertinente en otra ocasión.

² Danani (2017) refiere que cada modelo expresa con su primer término (liberal, conservador, social-demócrata) a la tradición del pensamiento en que cada uno se inscribe, y con el segundo término (residual, corporativo y universal) al arreglo político institucional particular que toma cuerpo en las políticas y que establece los alcances de la protección/desprotección y de la garantía/negación de los derechos sociales.

beneficios altos (en especial para ciertos grupos sociales), pero bajo nivel desmercantilizador de las personas, porque los beneficios están ligados a la posición en el mercado de trabajo.

3. Socialdemócrata-universalista: suelen presentar un extendido principio de universalismo, así como amplia desmercantilización de los derechos sociales (o, al menos, lo más extendido de lo que registran las distintas experiencias). Suelen promover la mayor igualdad «realmente existente», todos los estratos están incluidos en un sistema de seguro universal, si bien los subsidios se gradúan de acuerdo con los ingresos habituales. Los enormes costos de un sistema de bienestar solidario, universalista y desmercantilizador implica minimizar los problemas sociales y maximizar los ingresos por salarios, esto se logra con más gente trabajando y el menor número posible de personas viviendo de transferencias sociales. En virtud de esta combinación, en estos estados la protección social acompaña políticas laborales tendientes al pleno empleo.

Cada uno de estos tipos, en la medida que definen criterios de igualdad, inclusión y justicia, y tienen un impacto desmercantilizador y redistributivo particular, establecen sistemas de estratificación social. La pregunta es:

Qué clase de sistema de estratificación es el que promueve la política social. El Estado de Bienestar no es solo un mecanismo que interviene en la estructura de la desigualdad y posiblemente la corrige, es un sistema de estratificación en sí mismo, es una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales (ESPING-ANDERSEN, 1993, pág. 44).

La asistencia a pobres fue diseñada con propósitos de estratificación, al igual que en la tradición corporativa lo hicieron las grandes provisiones de bienestar para funcionarios. En cambio pensar la organización de la política social según el régimen universalista implica que todos los ciudadanos estén dotados de derechos similares, con independencia de su clase o de su posición en el mercado. Implica también una concepción de solidaridad amplia que sirve como base: «*Si el principio teórico de solidaridad que le es propio resulta cumplido adecuadamente, la seguridad social puede convertirse en un medio eficiente para lograr una mejor distribución del ingreso, gravando al pudiente para ayudar al necesitado*» (MESA-LAGO, 1977, pág. 14).

De acuerdo con Danani, el principio de universalismo generó consensos (técnicos, políticos, y sociales) a comienzos del siglo XXI, cuando muchos países lati-

noamericanos se propusieron revertir las consecuencias de las políticas neoliberales de fines del siglo pasado. El principal obstáculo para su desarrollo, según la autora, es que las políticas universales carecen de sujeto, ya que nadie las reclama para sí. Esta tesis la fundamenta en el hecho de que el universalismo implica «*un patrón de relaciones sociales, de reconocimiento y de solidaridad, una propuesta de organización de la protección y una matriz de redistribución que ningún sector social ni político asume como propio*» (DANANI, 2017, pág. 79). La propuesta de políticas universales se presentó como un intento de superar la focalización neoliberal (ligada al modelo residual), pero no confrontó con el particularismo (vinculado a la visión corporativa). Las políticas particularistas se caracterizan por brindar protección a grupos considerados (por la sociedad y por sí mismos, en términos de identidad) merecedores de beneficios o ventajas, por lo que su legitimidad se funda en la medida que logra la creciente división respecto de otros grupos. La ausencia de un sujeto en el que encarne y que asuma la propuesta de la política universal es la contracara de la visión particularista/corporativista, que sí representa y encarna en grupos específicos, aunque están lejos de reclamar por solidaridades amplias.

Dado que el Estado de Bienestar es un agente de estratificación, los estudios sobre el tema han presentado objetivos diversos: algunos se han centrado en la redistribución de los ingresos (lo que tiende a una mayor igualdad) y otros en analizar la capacidad de reducción o alivio de la pobreza entre grupos sociales. Pero, «¿qué es entonces lo que constituye la principal dimensión de la estratificación del estado del bienestar?» (ESPING-ANDERSEN, 1993, pág. 84).

Retomando los tres regímenes de Estados del Bienestar, Esping-Andersen identifica las características que asume, en cada uno de ellos, puntualmente la estratificación que genera la seguridad social, y especifica las dimensiones y variables a tener en cuenta para su análisis:

1. Conservador-corporativo: las relaciones de status deben ser conservadas para mantener la integración social. Dentro de este modelo el estatismo dota a los funcionarios de unas prestaciones de bienestar que a menudo son extraordinariamente generosas.

Bien sea por el reconocimiento estatal de ciertos privilegios de status o bien porque los grupos organizados se negaron a integrarse en una legislación más inclusiva, lo cierto es que surgió la tradición de confi-

gurar numerosísimos planes de seguridad social diferenciados por el status (ESPING-ANDERSEN, 1993, pág. 87).

El modelo corporativista se identifica por la medida en que la seguridad social está diferenciada y segmentada en distintos programas basados en la ocupación y status, por lo que cabría esperar amplias variaciones entre la parte inferior y la superior en cuanto a subsidios. El autor identifica como variable el grado de segregación de status medido como el número de planes de pensiones diferenciados ocupacionalmente. Para identificar el estatismo propone un enfoque sencillo: identificar los privilegios otorgados a los funcionarios medido como el gasto en pensiones de los empleados de gobierno como porcentaje del producto interno bruto.

2. Liberal-residual: la estratificación se produce por los mecanismos naturales del mercado, por lo que reproducirá el perfil de estratificación del mercado y promoverá protección privada para los sectores privilegiados. Para hacer frente a las fallas del mercado se organiza una ayuda para pobres punitiva y estigmatizadora, lo que da lugar a una dualización de la sociedad entre trabajadores que acceden a la seguridad social y pobres que reciben asistencia. Las variables del liberalismo que toma el autor son: peso relativo de los subsidios de bienestar social con comprobación de medios de vida medido en términos de porcentaje del gasto social público total (excluyendo subsidios para empleados del gobierno); la importancia del sector privado en las pensiones medida por la participación del sector privado en el gasto total de pensiones; y en sanidad medidos como la participación del sector privado en el gasto total en sanidad.

3. Socialdemócrata-universalista: universalismo como «*principio director ya que igualaba el status, los subsidios y las responsabilidades de los ciudadanos*» (ESPING-ANDERSEN, 1993, pág. 97). De este modo el universalismo debería mostrar el nivel más bajo de diferencias de subsidios y el nivel más alto de cobertura. La dimensión que analiza es el grado de universalismo medido como porcentaje medio de población de 16 a 64 años con derecho a subsidio de enfermedad, desempleo y jubilación, y grado de igualdad en la estructura de subsidios medido por un promedio de los tres programas en términos de la ratio entre el nivel básico de subsidios y el subsidio máximo legal que sea posible.

Seguimos ahora a Mesa-Lago (1977). Este autor plantea que una diversidad de grupos de presión constituye el factor predominante en la explicación de los comienzos de la seguridad social, y de la generación de un sistema estratificado y que produce desigualdades en la distribución de sus servicios. En este sentido, la

desigualdad de los sistemas de seguridad social está basada en que los sectores más privilegiados reciben las mayores recompensas del conjunto de la sociedad.

Cuatro tipos ideales de grupos de presión según su fuente de poder son los siguientes: militar; político-administrativo (jueces, diplomáticos, escribanos); económico o de mercado (profesionales); sindical. La experiencia histórica muestra que se trata de los grupos sistemáticamente en condiciones más ventajosas *también* respecto del sistema de protección social, al igual que los grupos que sistemáticamente quedan excluidos (los no asegurados) o en condiciones de extrema inferioridad son: servicio doméstico, campesinos, vendedores ambulantes, artesanos, etc.

Si bien este trabajo no tiene por objetivo realizar un análisis de la caja previsional provincial en perspectiva histórica en función de cómo determinados grupos de presión fueron obteniendo beneficios, es importante tener en cuenta este desarrollo para analizar la estratificación de los sistemas en la actualidad, e incluso para captar, siquiera de manera preliminar, cuáles son los procesos que están detrás del sistema de estratificación actualmente vigente.

Algunas de las consecuencias que Mesa-Lago destaca de la estratificación, y que se pueden aplicar a la situación actual de la caja previsional analizada, es que cada uno de los grupos o subgrupos de presión que ha sido capaz de obtener protección del sistema de seguridad social generalmente está cubierto por una caja separada, pública, autónoma y autárquica, con su propia legislación y su propia forma de obtener beneficios. Otra consecuencia es que *«La seguridad social desempeña aparentemente un papel neutral o regresivo en la distribución del ingreso, o sea, reproduce las desigualdades del ingreso globales o las agrava»* (MESA-LAGO, 1977, pág. 47).

2. Economía política del sistema previsional

2.1 Financiamiento y gasto público

El sistema previsional es la política social de mayor magnitud en cuanto a la proporción del gasto público social que compromete y a la cantidad de beneficiarios. Por esto la importancia de analizar la estructura del financiamiento y del gasto.

Podemos afirmar que *«el Estado a través de su política de impuestos y de gastos, modifica la distribución del bienestar»* (GAGGERO Y ROSSIGNOLO, 2011, pág. 6). Es por esto que analizar el impacto redistributivo tiene por objetivo estimar los

efectos de la acción estatal sobre la sociedad y en particular conocer como el Estado, mediante su política tributaria y de gasto, puede corregir la distribución del ingreso (o agudizar su concentración).

Para lograr este impacto es fundamental el diseño de política social que se adopte. De este modo si nos detenemos en nuestro objeto de análisis que es el sistema previsional, encontramos que:

algunos esquemas previsionales de retiro se diseñan primordialmente para posibilitar el flujo de los ingresos individuales a lo largo del ciclo de una vida, acentuando así el aspecto del seguro, otros tienen por objetivo proveer haberes previsionales adecuados para todos, lo cual implica una considerable redistribución (MÜLLER, 2002, pág. 25).

Entonces, ¿se podrían establecer criterios adecuados para lograr impacto redistributivo mediante la política de impuestos y gastos?

En primer lugar Musgrave (1992) distingue las funciones de las medidas de ingresos y gastos:

1. Función de asignación: provisión de bienes sociales o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y por el que se elige la combinación de bienes sociales.

2. Función de distribución: el ajuste de la distribución de la renta y la riqueza para asegurar su adecuación a lo que una sociedad considera justo o equitativo.

3. Función de estabilización: mantener un alto nivel de empleo, grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos.

En esta tesis, nos centraremos en la función de distribución. Algunos de los mecanismos fiscales de redistribución que destaca el autor son: a) esquema de impuesto-transferencia que combina la imposición progresiva de la renta de las familias con ingresos superiores con subvención de las de menor ingreso; b) impuestos progresivos para la financiación de servicios públicos; c) impuestos sobre los bienes adquiridos por consumidores de ingresos elevados, junto con subvenciones a productos utilizados por los consumidores de renta baja.

«El diseño de una política implica (...) juicios acerca de la distribución, pero desgraciadamente el análisis económico estándar no nos dice que estado de distribución debería ser nuestra meta, es decir, cuáles deberían ser los criterios de justicia distributiva» (MUSGRAVE, 1992, pág. 92). Es decir que ello es un asunto de naturaleza sociopolítica.

Dependiendo de cómo se considere la justicia social, pueden adoptarse diferentes criterios de distribución económica: 1) criterio de dotación, basado en los supuestos de Hobbes y Locke del derecho innato de la persona a los frutos de su trabajo. Por lo tanto las diferencias en el bienestar económico devienen de la innata desigualdad de la capacidad, 2) criterio utilitarista, reconoce las desigualdades de capacidad pero supone que ellas no debieran determinar el estado de distribución, exige una distribución del bienestar que maximice la satisfacción total, en este sentido se requiere de una distribución igual de la renta sólo si se supone que los individuos tienen funciones de utilidad similares, 3) criterio igualitario, proviene de la línea de pensamiento de Rousseau y Marx, la distribución de la renta debe realizarse de modo que se iguale la situación de bienestar de todos los individuos, o bien de forma de maximizar la del que está peor.

Vamos a avanzar en caracterizar en términos generales el sistema tributario y de gastos. En cuanto a los impuestos podemos definirlos como una transferencia obligatoria de dinero de una persona a otra.

Stiglitz (2000) define cinco características deseables de un sistema tributario: eficiencia económica, sencillez administrativa, flexibilidad, sensibilidad política y justicia. Nos detendremos en esta última para decir que un sistema tributario es equitativo horizontalmente si los individuos que son iguales en todos los aspectos relevantes reciben el mismo trato. La equidad vertical supone que algunos individuos se encuentran en mejores condiciones que otros para pagar impuestos y que deben pagarlos. Los criterios habituales para juzgar si una persona debe pagar más serían: el de su mayor capacidad de pago, el de su mayor nivel de bienestar económico, y el que reciba más prestaciones del estado. La dificultad radica en determinar todos estos aspectos ¿Qué sería que dos individuos sean iguales en todos los aspectos? ¿Cuáles son las variables para establecer el bienestar económico? ¿Si recibe más prestaciones del Estado por pertenecer al sector más vulnerable debería considerarse criterio para pagar más? o al revés ¿si tiene más carga tributaria por ser de un sector de mayores ingresos debería entonces recibir más beneficios del Estado? De nuevo volvemos a que es necesario tener en cuenta lo que una sociedad considera y acepta como justo.

La estructura de financiamiento de un sistema previsional se compone de:

- Ingresos contributivos: aportes y contribuciones.

• Ingresos no contributivos: financiamiento gubernamental (impuestos específicos y generales), transferencias desde otros esquemas.³

Por el otro lado tenemos el gasto,

el nivel de gasto social no es la única dimensión relevante; también es importante su composición. En este sentido, es importante garantizar que los aumentos del gasto sean un reflejo de las necesidades de cada sociedad, no de la inercia presupuestaria o de la presión de grupos de interés (CEPAL, 2006, pág. 62).

Por esto, la magnitud del gasto debe estar acompañada de un análisis sobre su distribución, porque puede haber un alto gasto previsional debido a otorgar prestaciones de montos elevados para sectores privilegiados.

El gasto público social (GPS) está compuesto por: 1) servicios sociales: salud, educación, promoción y asistencia, cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable, entre otros; y 2) seguros sociales: obras sociales, cobertura de salud para jubilados, previsión social, asignaciones familiares, seguro por desempleo. Dentro del GPS la previsión social es la función social de mayor relevancia.

Siguiendo a Bertranou y Bonari (2005) la estructura del gasto en protección social implica: prestaciones, costos de administración y transferencias a otros esquemas, entre otros.

Por otro lado el gasto en protección social se puede clasificar según diversos ítems:

1. Tipo de unidad que toma las decisiones: pública o privada.
2. Tipo de actividad: administrativa, institucional, paliativo, curativa, preventiva, reguladora.
3. Tipo de gestión del riesgo y financiamiento: asistencia social y programas de acceso universal financiados con rentas generales o seguros financiados con aportes y contribuciones.
4. Incorporación de los beneficiarios: obligatoria o voluntaria.
5. Forma en que se establecen los beneficios: contributivo o no contributivo.
6. Alcance: universal, general (ejemplo toda la población económicamente activa), especial (algunos grupos específicos), comunitario.

³ Si la política previsional se dirige a garantizar cobertura sólo al sector inserto en la estructura de empleo formal con capacidad contributiva, el hecho de recurrir a financiamiento de ingresos no contributivos mediante el aporte de toda la sociedad implica la socialización del gasto hacia sectores no insertos en el sistema de protección. Es decir que no habría una distribución equitativa entre los costos y los beneficios del sistema. Se retomará este aspecto al explicitar las opciones de diseño de un sistema previsional.

7. Tipo de transferencia: condicionada o no condicionada.

8. Fuente de financiamiento: interna o externa.

2.2 Diseño del sistema previsional

Los regímenes previsionales cristalizan valores, criterios, principios éticos, socialidad moralmente fundada. Las opciones de diseño explicitan cómo los arreglos institucionales echan raíces en los criterios socialmente aceptables de justicia, solidaridad e igualdad.

La importancia de estudiar los sistemas previsionales radica en una multiplicidad de factores:

se cuentan entre los arreglos más complejos y multidimensionales que pueden encontrarse en las sociedades modernas. Afectan no sólo a cuestiones sociales sino también las macroeconómicas y, según el respectivo esquema mixto público-privado, pueden tener impacto en las finanzas públicas, el ahorro y los mercados de trabajo y de capital. Más aún, la economía política de los esquemas de pensión ha llamado la atención de los expertos, porque es el resultado de interacciones entre diversos grupos de interés, como ser pensionados, gobierno, instituciones previsionales públicas, fondos privados de pensión, sindicatos y organizaciones patronales (MÜLLER, 2002, pág. 17).

Estos programas tiene como principal objetivo «otorgar beneficios económicos y servicios que permitan compensar en parte la pérdida en el ingreso de un individuo proveniente de la inseguridad económica o compensar los insuficientes ingresos» (SOLIS SOBERON y VILLAGOMEZ, 1999, pág. 14). Los sistemas previsionales cubren algunas causas de la inseguridad económica como: muerte que deja a los dependientes sin sustento; vejez; invalidez o enfermedad.

A partir de los planteos de Solis Soberón y Villagómez (1999) y Bertranou, Ce-trángolo, Grushka y Casanova (2011) se pueden sintetizar los siguientes objetivos que pueden guiar un programa de seguridad social, como es el sistema previsional:

1. *Suavización del consumo de las personas a lo largo de su ciclo de vida:* transferir consumo de su etapa activa a la pasiva (redistribución intemporal de sus recursos), ya que en la vejez se reducen las posibilidades de generar ingresos.

2. *Reducción de la desigualdad:* alivio de la pobreza y redistribución de los ingresos hacia los sectores de bajos recursos (mayor igualdad vertical). Un sistema

es considerado progresivo si el perfil de contribuciones y prestaciones favorece a los asegurados de menor ingreso. En cuanto a la igualdad horizontal, la diferencia de beneficios dependen de la edad o tamaño de la familia y no de cuestiones de origen étnico o religión. También implica una distribución equitativa entre los costos y beneficios del sistema.

3. *Integración social*: este objetivo incluye la dignidad y la solidaridad social. El primer aspecto refiere a obtener el beneficio como un derecho y no como caridad, el segundo destaca el no vincular los beneficios que otorgue el sistema a criterios ligados a la posición socioeconómica del beneficiario.

4. *Eficiencia*: se busca evitar distorsiones macro o microeconómicas y evitar distorsiones en las decisiones de los individuos (ejemplo favorecer el ahorro individual o la no participación del mercado laboral). El ahorro agregado, la acumulación de capital, la tasa de crecimiento económico, el mercado de trabajo, y la situación fiscal son aspectos a tener en cuenta en los análisis de los efectos y condicionantes de un sistema previsional. Para Bertranou et. al. (2011) la importancia relativa de estos otros objetivos, y el papel del estado, dependerá de las distintas posiciones políticas y conceptuales de los diseñadores y administradores. En esto influyen tanto los paradigmas relativos al desarrollo de la seguridad social como las concepciones políticas y sociales con las cuales se interpretan mandatos universalmente aceptados, como los de la justicia social.⁴

Vinculado en especial al último objetivo hay que tener en cuenta que el diseño de la seguridad social tiene efectos económicos. Solis Soberón y Villagómez (1999) destacan que impactan en:

- *Las decisiones de los individuos*: buenos beneficios futuros podrían inclinar a dejar el mercado laboral con retiro anticipado o también a ahorrar poco porque el ingreso futuro está garantizado.

- *Incentivos*: que afectan el comportamiento de la persona. Por ejemplo un seguro de desempleo provocaría cambio de actitud en la reincorporación al mercado. También podrían ser incentivos que promuevan actitudes positivas, como condicionar la Asignación Universal por Hijo a cumplir con requisitos de educación y controles de salud.

- *Finanzas públicas*: el impacto se produce por la importante participación de ingresos públicos para financiar los sistemas previsionales. Los cambios demográ-

⁴ La expresión "aceptación universal" del principio de la justicia social alude a que no hay quien se oponga a la validez de esa expresión como tal (o que defendiera la "injusticia social"); sin embargo, qué es lo "socialmente justo" -su contenido- es materia de lucha permanente.

ficos influyen en la sustentabilidad, así como los ciclos económicos que producen periodos de alto desempleo y por ende desfinanciamiento, pero también las formas institucionales específicas que adopta el sistema previsional (por ejemplo otorgar niveles altos de sustitución de haberes para sectores privilegiados financiados con ingresos públicos).

En función de los objetivos que se prioricen (algunos prefieren suavizar el consumo, otros redistribuir la riqueza) y del análisis de los impactos esperados, se pueden establecer distintas opciones de diseño de un sistema previsional.

Siguiendo los planteos de Müller (2002), Solís Soberón y Villagómez (1999) y Bertranou et. al. (2011) podemos establecer las siguientes opciones de diseño:

Criterios	Opciones de diseño	
Participación en el sistema	Obligatoria: se fundamenta en la miopía individual, esto refiere a que el individuo prefiere el consumo presente y no tiene la capacidad de previsión y de ahorro para el futuro.	Voluntaria: corresponde más a esquemas de capitalización, pero quedó demostrado el fracaso del mercado asegurador privado donde se capitalizaría el ahorro individual voluntario.
Sector Institucional	Público: los sistemas se basan en la adecuación social (los beneficios otorgan una cierta calidad de vida a todos los contribuyentes por lo que existe un elemento redistributivo). De este modo, si la intención es redistribuir los ingresos entre los que percibieron ingresos más altos a lo largo de su vida hacia los más bajos vía el sistema de pensiones, el mismo debería ser público.	Privado: por lo general estos sistemas se basan en ser voluntarios y de capitalización individual (cada contribuyente recibe un beneficio directamente relacionado con sus contribuciones). Están más determinados por los ciclos económicos y los riesgos del mercado.
Relación contribución / beneficio	Redistribución: En lugar de preservar los índices diferenciales según la condición individual los sistemas previsionales pueden procurar aproximar los ingresos de los adultos mayores. Tres tipos de redistribución: de ricos a pobres, de hombres a mujeres cuando el vínculo contribución-beneficio es el mismo para ambos sexos, de jóvenes a ancianos cuando toda una generación recibe más que la suma de las contribuciones hechas en el pasado.	Seguro: un esquema justo en el modelo actuarial es cuando cada uno recibe el equivalente a las contribuciones hechas a lo largo de su vida para todas las edades de retiro y todos los grupos.

Financiamiento	Reparto: significa que los desembolsos se pagan con los ingresos corrientes de aportes y contribuciones de los activos apelando a la solidaridad entre generaciones.	Capitalización: el asegurado acumula un fondo a lo largo de su vida, el cual es invertido y cuyos rendimientos serán convertidos en una renta anual al momento del retiro. Este plan de capitalización puede ser colectivo (implica cierto grado de solidaridad) o individual.
Determinación de las prestaciones	Beneficios definidos: se especifica por adelantado el monto del beneficio que se determina a partir de una fórmula que depende del salario de los últimos años de vida laboral, lo que garantiza los cocientes de sustitución.	Contribuciones definidas: se especifica el monto de las contribuciones pero no del beneficio, el cual se determinará al momento del retiro según el tamaño de las contribuciones acumuladas más los retornos de inversión.
Acceso a las prestaciones	Contributivo: la principal fuente de financiamiento lo constituyen las contribuciones sobre la nómina salarial, siendo además una de las condiciones de acceso a las prestaciones el tiempo de contribución al sistema. En general a mayor tiempo y dimensión de contribuciones corresponde una prestación mayor.	No contributivo: las prestaciones son más uniformes y el criterio de acceso está ligado a la residencia o ciudadanía por sobre la capacidad contributiva.

Generalmente cuando en el diseño prima el objetivo de la suavización del consumo los sistemas son de naturaleza contributiva y tienden a incluir total o parcialmente un componente con capitalización individual o colectiva con contribución definida. Cuando tiene mayor peso la redistribución y alivio de la pobreza se organizan bajo esquema de reparto con prestaciones relativamente uniformes, contando con financiamiento de rentas generales, con flexibilidad en los requisitos de periodos contributivos.

Las opciones propuestas, a pesar de ser presentadas en oposición, pueden combinarse y no ser excluyentes, de hecho existen países con sistemas mixtos que combinan el sector institucional público y privado, con esquemas de reparto y capitalización. Bertranou et. al. (2011) proponen ciertas recomendaciones para el diseño que puedan pensar un multipilarismo que combine objetivos y criterios:

- Si bien el objetivo principal puede ser suavizar el consumo es vital que los sistemas incluyan una pensión pública básica para garantizar un ingreso mínimo a la vejez a quienes tienen limitada historia laboral contributiva. Puede tener diversas formas: presentar una parte integrada al esquema contributivo, o bien administrada de manera separada con alternativas de focalización o ser prestación universal. Esto quedó plasmado en las recomendaciones del Banco Mundial (1994) cuando

surgió el debate sobre el multipilarismo, que refiere a cómo organizar un sistema sustentado en un conjunto de pilares. En esta perspectiva, un primer pilar debe garantizar alivio de pobreza y cierto nivel de redistribución. Un segundo pilar cumple con la función de seguro y ahorro para garantizar la suavización del consumo mediante prestaciones con adecuada tasa de sustitución.

- Otro aspecto se vincula con el mercado laboral, que es determinante en el desempeño de los sistemas en cuanto a extensión y calidad de la cobertura. No es aconsejable pensar la protección de los trabajadores sólo respecto de su inserción en el mercado de trabajo, pero tampoco se puede pensar en una desvinculación total del mercado de trabajo al momento de diseñar la protección en la medida que constituye un reemplazo de los ingresos laborales. En la propuesta, el papel que cumple el mercado laboral en la fuente de financiamiento es y seguirá siendo clave.

- Pasar del sistema de reparto a la capitalización no resuelve los problemas de financiamiento, envejecimiento poblacional, ni macroeconómicos. Las prestaciones del sistema deben ser acordes con las posibilidades de financiamiento, si no hay viabilidad financiera la solución no es pasar a la capitalización dado que también es un sistema contributivo que se nutre de los aportes salariales y los costos fiscales de la transición son muy altos. En relación con aspectos demográficos, la sustitución de reparto por capitalización genera efectos intergeneracionales, sin resolver los problemas que surgen del envejecimiento poblacional. Las soluciones en este aspecto pasan por modificar la edad de retiro, entre otras. La sustitución de reparto por capitalización tampoco genera mayores tasas de crecimiento económico.

- Evitar la fragmentación y la falta de estandarización. Las trayectorias laborales pueden implicar movilidad (geográfica, de rama de actividad, público/privado, dependencia/cuenta propia), los derechos y obligaciones deben ser móviles también. El sistema debe estar integrado a nivel nacional.

- No contemplar costos de administración excesivos y considerar estructuras de incentivos consistentes con las prestaciones previstas (si el sistema persigue tasa de sustitución de ingresos, el salario sujeto a contribuciones deberá tener una relación directa). También es importante establecer previsiones de financiamiento a largo plazo, por ejemplo la constitución de fondos de reserva.

- Dado que los sistemas previsionales son esquemas financieros diseñados para distribuir ingreso y consumo a través de las generaciones la variable crítica

ca para definir su sustentabilidad es el nivel de producción económica, suficiente para proveer trabajadores y dependientes. La mejor forma de dar sustentabilidad es conseguir crecimiento económico.

Por último, Solís Soberón y Villagómez (1999) detallan la estructura que debe definir todo sistema previsional: 1) Periodo mínimo de contribución: periodo de aportes requeridos antes de acceder al beneficio, 2) Ingresos pensionables: debe definir el tipo de ingresos que califican como ingreso base para el cálculo del beneficio, 3) Elegibilidad: establecer condiciones, en general es edad, tiempo de servicio y periodo mínimo de aportes; 4) Edad de retiro: debe estipularse, así como en caso de haber edad de retiro anticipada; 5) Beneficios: precisar tipo y cuantía de los beneficios; 6) Portabilidad: establecer que sucede con los aportes si pierde el empleo o cambia de empleo; 7) Disponibilidad de los recursos: evitar que se haga uso de ellos directa o indirectamente antes del retiro; 8) Administración: definir quien administra el sistema y sus funciones, 9) Financiamiento: establecer las fuentes y el nivel de cada una; 10) Inversión: definir criterios de inversión de fondos de reservas; 11) Regulación: establecer leyes y normas de funcionamiento interno.

Lo expuesto anteriormente es la materia para problematizar las formas de garantizar la protección social, lo cual significa crear instituciones que respondan, de acuerdo a las opciones de diseño que adopten, de diferentes maneras a ¿qué es lo justo?, ¿solidaridad con quién y hasta dónde?

3. Construcción del problema de investigación

3.1. Definición del problema

En el período 2003-2015 las políticas sociales a nivel nacional, y en particular la seguridad social, tuvieron una serie de transformaciones: una clara tendencia hacia la revalorización de lo público, al manejo estatal y un carácter centralista; la expansión de la seguridad social hacia sectores sociales y áreas que antes eran cubiertos por la asistencia, lo que implicó instalar el debate sobre el universalismo; y la recuperación sostenida de los ingresos. De este modo se fortalecieron los principios de solidaridad social amplia, inclusión social e igualdad. Sin embargo, la capacidad de protección de los adultos mayores presenta importantes diferencias entre el sistema previsional nacional y provincial en aquellas provincias que mantuvieron la autonomía de su Caja de Jubilaciones.

En Córdoba el Sistema Previsional siempre fue un tema importante en las finanzas públicas provinciales. Desde su origen la Caja tuvo serios problemas financieros y fue intentando soluciones con reformas y contrarreformas que solo agravaron la situación.

Desde la restitución del 82% móvil en 2007 y la declaración de la emergencia previsional en 2008 hasta la actualidad, el tema ha estado signado por conflictos económicos y políticos en torno al déficit de la caja previsional, tanto al interior de la provincia de Córdoba entre los diferentes actores (sindicatos, gobierno, jubilados), como entre la provincia y el gobierno nacional.

La disputa entre Provincia-Nación, que se remonta a la década de los '90 con los primeros intentos de centralización y armonización de los sistemas previsionales, se vio acentuada con la introducción de algunas modificaciones en el régimen nacional, que mencionamos anteriormente, y que habilitaron un marco de discusión sobre modelos de sistemas previsionales, y ya no tan solo de problemas fiscales. Es por esto que el problema financiero y de sustentabilidad (que fue lo que más se visibilizó en la agenda pública mediática) si bien es muy importante no debe ser el único al momento de analizar un sistema previsional. Su diseño e implementación debe tener en cuenta la sustentabilidad pero también la capacidad de cobertura en cuanto a inclusión y monto de los haberes, y a la definición adoptada respecto de los criterios de solidaridad, justicia e igualdad, que a su vez van a configurar una política social particular.

A partir de 2012, cuando recrudece la disputa con la Nación, en los informes se destina un espacio importante a comparar el sistema provincial con el nacional. Las acusaciones fueron cruzadas, por parte de la provincia se acusó a la Nación de *discriminación*, por parte del gobierno central se adjudicó a Córdoba el *incumplimiento* del acuerdo de armonización. Si bien en algunos aspectos se avanzó en la armonización con el sistema nacional, la misma no se realizó plenamente ya que restan los puntos más conflictivos y más sensibles a la historia de la institución cordobesa: el cálculo del haber y de la movilidad.

En este sentido, analizar el sistema previsional de Córdoba en relación a cómo configura el sistema de estratificación de sus beneficios teniendo en cuenta las reformas realizadas en el periodo 2008-2015, permitirá complementar el debate por el financiamiento con el debate por el modelo de seguridad social y de bienestar que promueve la caja provincial.

Las preguntas que guían la investigación, para el periodo 2008-2015, son las siguientes:

1) Referidas a la estructura financiera (institucional descriptiva), esto es en relación al financiamiento, gasto y resultado financiero: ¿Cuál es la estructura del financiamiento del Sistema Previsional de Córdoba (SPC), y cuáles son sus bases sociales? ¿Cuál es el nivel de gasto público previsional y cuánto representa en el presupuesto del gobierno provincial? ¿Cómo impactaron las diferentes medidas adoptadas en el resultado financiero y qué sectores generan/costean el déficit?

2) Referidas a las diferencias en la distribución: ¿Cómo se configura la protección cuali y cuantitativa de los beneficiarios? ¿Cuál es la distribución de recursos del sistema previsional al distinguir: género; sector de actividad; región geográfica de los beneficiarios?

3) Referidas a la sociología de los beneficios: ¿Cuál es la sociología de los beneficios del SPC? ¿Cuál es la red (o las redes) de solidaridades que configura?

3.1.1. Intereses que guían la selección del problema

Motiva la elección de este tema un interés profesional ya que la situación financiera de la Caja de Jubilaciones es un tema instalado en la agenda pública y que durante el periodo a estudiar (2008-2015) además se tornó un eje de disputa política que jugó un rol central en la construcción simbólica del proyecto cordobés ante el proyecto nacional. La Caja, a partir de la demanda de financiamiento al gobierno nacional, se constituyó en un símbolo, más bien de *identidad* de Córdoba ligado a valores como autonomía y defensa del federalismo ante el poder central, y de *justicia* vinculado, en la tercera edad, a sostener el nivel de ingresos de la etapa activa. Esta investigación se propone profundizar en aspectos que no estuvieron visibilizados en el debate público, como es el modelo de seguridad social que impulsa la caja de jubilaciones y pensiones y en las implicancias que esto conlleva en el bienestar de toda la sociedad y de los adultos mayores en particular. También permite problematizar el tipo de organización social que entraña el diseño de esta política social particular.

Por otra parte, hay un interés social-institucional debido a la magnitud del déficit del sistema previsional. El sistema previsional implica un porcentaje alto del gasto público y es importante conocer qué sectores son beneficiarios, en qué proporción y quienes sostienen financieramente los beneficios, para poder pensar

modificaciones que tiendan a una distribución más igualitaria e inclusiva de los recursos públicos.

3.2 Objetivos

Objetivo General:

- Describir y analizar los resultados sociales (*estratificación social*) de la estratificación de beneficios que emerge del sistema previsional de la Provincia de Córdoba, durante el periodo 2008–2015.

Objetivos Específicos:

- 1) Reconstruir la trayectoria histórica de la Caja de Jubilaciones Pensiones y Retiros de Córdoba (CJPyRC) desde su creación hasta el año 2015, poniendo particular relieve en: (a) los grupos laborales (y otros) que en esa trayectoria fueron incorporados a los beneficios; (b) los principales problemas discutidos y los objetivos propuestos en distintas coyunturas, y (c) su formalización normativa.

- 2) Analizar la composición del financiamiento y del gasto del sistema previsional de Córdoba, durante 2008-2015.

- 3) Identificar los sectores destinatarios de la política previsional de Córdoba y la solidaridad intra e intergeneracional que se establece entre ellos y con respecto al conjunto de la sociedad, durante 2008-2015.

- 4) Analizar el desempeño del sistema previsional en la estratificación y la incidencia en la igualdad/desigualdad por sector de actividad, género y ubicación geográfica de los beneficiarios, durante 2008-2015.

3.3. Diseño metodológico

La seguridad social, y en particular el sistema previsional, es una de las políticas sociales de mayor impacto en cuanto al nivel de gasto público que compromete y la cantidad de beneficiarios a los que llega, o que por acción u omisión se encuentran involucrados. Por su relación con la construcción de pautas de sociabilidad y de un «orden», podemos decir que la definición de los principios de solidaridad, inclusión, igualdad y justicia que conlleve el establecimiento de la política pública constituye diferentes relaciones entre Estado-Mercado-Familia en la protección y por lo tanto configura distintos regímenes de seguridad social: liberal, conservador y socialista. A la vez, todo ello habla (y permite vislumbrar) diferentes *formaciones estatales*.

Cada uno de estos modelos establece mecanismos redistributivos y sistemas de estratificación social. Partiendo del supuesto de que la Caja de Jubilaciones de Córdoba sigue un modelo conservador-corporativo, lo que esta investigación pretende es determinar el alcance y las modalidades que asumen las características de este sistema (en especial la estratificación) en el caso específico de la caja de jubilaciones provincial.

En este sentido, este trabajo se propone indagar cómo se constituye la estratificación de los beneficios a lo largo del periodo 2008-2015 en el sistema previsional de la provincia de Córdoba. ¿En qué medida el período bajo estudio se ha caracterizado por el sostenimiento, refuerzo o modificación de la distribución del ingreso vigente a su inicio? ¿Cuál fue el campo de discusión y acción en el cual se disputó la definición de los criterios de solidaridad, igualdad y justicia?

Para lograr este objetivo tomaremos como dimensiones de la estratificación para analizar en un sistema previsional: diferencias de subsidios (por sector, género, ubicación geográfica, deciles de haberes), composición del financiamiento y del gasto, socialización del déficit, requisitos para el acceso a la cobertura.

El periodo seleccionado 2008-2015 se fundamenta en los siguientes aspectos: 1) a partir de 2008 se realizan una serie de modificaciones estructurales en el sistema mediante la declaración de emergencia financiera previsional; 2) es un periodo de creciente tensión con la Nación por el financiamiento del déficit, de un primer momento de acuerdo, luego se rompe el vínculo con Nación y recrudecen los términos de la disputa, que además del aspecto político se vinculan a las características que asumió el sistema previsional nacional que distan del modelo provincial, el círculo se cierra en 2015 con el cambio de gobierno a nivel nacional; 3) desde 2008 la Caja comienza un proceso de publicación de información sobre el desempeño del sistema, con lo cual hay gran cantidad de datos disponibles.

La metodología para la investigación combinará análisis de datos estadísticos, fuentes primarias y documentales, así como el recurso a fuentes y registros de discurso público por parte de los grupos constituidos como actores en este campo y que fueron previamente identificados.

3.3.1. Estrategia de análisis

Se analizará para ciertos indicadores la posibilidad de armar series, las cuales probablemente estén asociadas a lo que algunos estudios denominan «coyunturas críticas», es decir, momentos en los que la información y el análisis cobran mayor

centralidad por razones teóricas e históricas. Para ello, se recurrirá a la construcción de una «línea de proceso político-institucional», cuya utilidad será facilitar la vinculación histórica (de historia político-institucional) entre las coyunturas sociopolíticas y las decisiones de política institucional.

1. Financiamiento

1.1. Aportes y contribuciones: a) variación de crecimiento en el periodo, b) incidencia en los ingresos totales, c) participación por sector de actividad en los ingresos por este concepto y en el total de aportantes.

1.2. Aportes del tesoro provincial y tributario: a) incidencia en los ingresos totales, b) incidencia en la cobertura del déficit.

1.3. Aportes de ANSES: a) incidencia en los ingresos totales, b) incidencia en la cobertura del déficit.

2. Gasto

2.1. Participación del gasto previsional de la Caja de Jubilaciones en: a) el total de gasto previsional de la provincia (incluye sistema nacional y provincial), b) el total de gasto público de la Provincia, c) el Producto Bruto Geográfico.

2.2. Distribución del gasto previsional de la caja de jubilaciones: a) concentración del gasto por deciles de haberes; b) participación de cada sector de actividad en el gasto y en total de beneficiarios.

3. Resultado financiero

3.1. Evolución del resultado financiero: previsional, por sector y general del sistema.

3.2. Incidencia de cada sector en el déficit/superávit previsional.

3.3. Socialización del déficit: fuentes de financiamiento para cubrir el déficit (ANSES, Tesoro Provincial, superávit de sectores internos).

4. Igualdad/desigualdad de los Beneficiarios

4.1. Requisitos de acceso a los beneficios: régimen general y regímenes especiales.

4.2. Distancia Activos/Pasivos: a) tasa de sustitución general y por sector de actividad, b) variación de crecimiento de salarios medios y haberes medios por sector.

4.3. Distribución: a) distancia de haberes promedio entre decil 1 y 10, b) variación porcentual de crecimiento del haber promedio del decil 1 y 10; c) Coeficiente de Gini.

4.5. Igualdad/desigualdad por sector de actividad, género y ubicación geográfica: a) distancia entre haber medio mujer/hombre; 2) distancia entre haber medio por sector; 3) distancia en haber medio por ubicación geográfica de los beneficiarios.

3.3.2. Fuentes

Principales:

- Legislación publicada en el boletín oficial.
- Informes anuales, 2008 a 2015, de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba.
- Informes estadísticos de la seguridad social, diciembre 2008 a diciembre 2015, de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba.

Otras fuentes:

- Entrevistas semi-estructuradas a funcionarios o especialistas en el sistema previsional de Córdoba.
- Fuentes hemerográficas.
- Informes estadísticos de ANSES.

Presentado el problema y la estrategia de investigación, el próximo capítulo expone una sucinta historia del sistema previsional de la Provincia de Córdoba, a la que se pretende inscribir (o vincular) en una historia más general de la previsión como problema de las sociedades contemporáneas.

CAPÍTULO 2: DESARROLLO HISTÓRICO DEL SISTEMA PREVISIONAL

1. El modelo alemán y el modelo inglés. Inicios de los sistemas de seguridad social en América Latina

El seguro social surgió en Alemania en el año 1883. El primer ministro Otto von Bismarck impulsó una política para lograr la unidad nacional y promover el desarrollo capitalista bajo un estado fuerte que pudiera controlar a la clase trabajadora y lograr la paz social. Algunos autores inscriben el desarrollo de estas intervenciones sociales en un giro, dentro de la continuidad de los mecanismos de control social, desde el modelo disciplinario-represivo hacia la creación de tecnologías de la norma objetivada. Las formas de intervención social que se desarrollaron hicieron época y fueron exitosas, pero además de la intención estatal fueron resultado de la interacción «entre prácticas y movimientos populares e iniciativas de las clases dirigentes» (TOPALOV, 2004, pág. 46).

Así el seguro social, desde su concepción, no estuvo vinculado al problema de la pobreza sino al de sostener el ciclo del trabajo dentro de una división del trabajo moderna (de la modernidad capitalista). En este sentido se buscaba proteger el ingreso de las unidades familiares mediante la protección del jefe de familia ante los riesgos en principio de enfermedad y vejez, para después ampliarse hacia los riesgos de accidente, invalidez, desempleo y muerte. Siguiendo a James Malloy (1986), todo lo que perturbara el empleo significaba inseguridad laboral, conflicto social y desintegración colectiva potencial.

Bajo esa modalidad, a diferencia de la asistencia pública pensada como caridad para pobres, el seguro social se constituyó en un derecho que se originó en la posibilidad de contribución del beneficiario.

Las aportaciones del empleado y el empleador se ligan al hecho de que el beneficiario esté empleado, de modo que el derecho al seguro social depende del status de empleado, no de la ciudadanía... la capacidad para disfrutar de este tipo de derecho social está mediatizada por la estructura del empleo en la sociedad (MALLOY, 1986, pág. 37).

Para Isuani (1986) esta distinción con la asistencia generó ciudadanos de primera y de segunda categoría.

En síntesis, el seguro social creado por Bismarck nunca se planteó como mecanismo dirigido a una progresiva redistribución del ingreso sino como modo de asegurar los ingresos de ciertos sectores trabajadores sin alterar la distribución vigente, por ello en este modelo hay un alcance limitado y variado de la cobertura en el que quedan excluidos los trabajadores que no están plenamente insertos en las relaciones más formalizadas del mercado de trabajo, y por lo tanto los beneficios están ligados a la capacidad contributiva del sujeto y a su posición en la estructura del empleo.

Un modelo distinto tuvo origen a partir del texto *Seguridad Social y Servicios Afines*, informe presentado en el parlamento de Gran Bretaña, el 22 de noviembre de 1942, por Sir William Beveridge. En dicho informe se señala que es el Estado el que debe garantizar la protección social para todos los ciudadanos, independientemente de su capacidad contributiva. Este modelo tenía un impacto distributivo progresivo, en el sentido de reducir relativamente las desigualdades en el acceso al ingreso y a la riqueza socialmente producida. Por esto, más que el objetivo de sostener los ingresos de los trabajadores formales se priorizó incidir sobre el problema de la pobreza (lo que a su vez se constituyó en uno de los problemas del modelo porque las prestaciones tendieron a ser bajas y no lograron cumplir acabadamente el objetivo de alivio de la pobreza).

De este modo, Beveridge da forma al modelo de la política social institucional redistributivo. El proyecto de Seguridad Social abarcaba seis principios fundamentales: tasa fija de beneficio de subsistencia, tasa fija de contribución, unificación de la responsabilidad administrativa, adecuación del beneficio, extensión o alcance del seguro, prestaciones en función de la clasificación de las personas (edad activa o de trabajo, por encima de la edad activa, por debajo de la edad activa).

Grassi plantea la diferencia entre ambos modelos:

mientras el esquema de seguro es un instrumento de autoprotección de clase, por el que se institucionalizan derechos específicos y su financiamiento depende de la contribución de los beneficios potenciales, el de la seguridad social corresponde a la institucionalización de protecciones no condicionadas al estado de necesidad, a la clase y al riesgo potencial por sector, sino universales y uniformes (GRASSI, 2003, pág. 158).

El seguro social ha tenido mayor difusión mundial, en especial por cuerpos técnicos profesionales como la OIT, y ha sido la guía para el desarrollo de estos sistemas

en América Latina a principios del siglo XX. Malloy (1986) destaca que esta política no ha sido puramente imitativa, si bien surgió por los mismos problemas básicos de cohesión, integración y legitimación, adoptó las particularidades del contexto de desarrollo capitalista dependiente de la región.

Los seguros sociales se construyeron para proteger los ingresos de los trabajadores del mercado moderno que comenzaba a surgir. Además de las aportaciones de los empleados y empleadores, se suma el Estado como fuente de financiamiento. Esto último generó que los sectores que quedaron excluidos de la protección soportaron los costos de los seguros sociales de los sectores con mayores beneficios en la economía moderna, por esto Malloy resalta que en América Latina, tanto como en Estados Unidos, *«los patrones globales de protección de las pensiones tienden a reforzar los patrones jerárquicos subyacentes de estratificación y distribución de la sociedad capitalista moderna»* (MALLOY, 1986, pág.46).

Carmelo Mesa-Lago (1977), en su estudio sobre los modelos de seguridad social en América Latina, se propone analizar las principales fuerzas que determinan el comienzo de la seguridad social y su evolución, como también sus resultados en términos de la distribución de sus servicios. Recorre distintas explicaciones del origen de la seguridad social, por un lado como la consecuencia del poder que los grupos de presión tienen para obtener concesiones del Estado, por otro como un instrumento estatal para neutralizar y cooptar a tales grupos, evitar los conflictos agudos y conservar el statu quo y la estabilidad política. El autor plantea que en lugar de ser mutuamente excluyentes este segundo grupo de explicaciones es complementario del primero, pero le otorga mayor capacidad explicativa del origen y evolución a los grupos de presión.

En este sentido afirma en su estudio que una diversidad de grupos de presión con poderes diferentes constituye el factor predominante del comienzo histórico en América Latina de un sistema de seguridad social estratificado, y de que tal sistema genere desigualdades notables en la distribución de los servicios. El autor concluye que *«la estratificación de la seguridad social es un reflejo de la estratificación global de la sociedad y que los grupos de presión son el lazo entre ambas»* (MESA-LAGO, 1977, pág. 23).

De acuerdo a estudios de la Cepal (2006) en América Latina la desigualdad de ingresos se traslada al ámbito de la seguridad social como desigualdad de cobertura contributiva. De este modo la cobertura contributiva reproduce los patrones del mercado laboral, dado que los trabajadores con más experiencia o más

educación o insertos en relación de dependencia laboral en empresas de mayor tamaño o en sectores de mayor estabilidad laboral tienen mayores probabilidades de cotizar.

En este sentido, en América Latina los sistemas previsionales se desarrollaron con la coexistencia de un débil vínculo contribución-beneficio con generosas condiciones para asignar derechos y cocientes de sustitución a sectores privilegiados. Esquemas altamente fragmentados, cada uno con diferentes reglas, tasas de beneficios, contribuciones. Los cuales *«reflejaban una estratificación regresiva, y generaban problemas de ecuanimidad entre los diferentes grupos de asegurados y una costosa administración»* (MÜLLER, 2002, pág. 41).

Ante esto, Mesa-Lago afirma que algunas recomendaciones tienden a favorecer *la unificación de las cajas (en lugar de multiplicarlas), a uniformizar la legislación, a reducir los beneficios diferenciales (vistos como privilegios) y a universalizar los sistemas, a fin de proteger mejor a los sectores más postergados* (MESA-LAGO, 1977).

Estas recomendaciones, que ya se realizaban en la década del '70, fueron en parte adoptadas por el sistema nacional argentino en el periodo bajo estudio en esta tesis (2001-2015), que puede considerarse como caracterizado por los procesos de centralización y nacionalización de los sistemas previsionales. Luego del paso por la privatización e individualización de los años '90, se propuso la recuperación de la centralidad estatal nacional, la profundización de los procesos de armonización de las cajas provinciales con el sistema nacional, la inclusión de sectores a los beneficios y el achicamiento de la brecha en subsidios (a pesar de que no se avanzó con los regímenes de privilegio, y aún se crearon algunos nuevos regímenes especiales), todas estas medidas en pos de realizar una redistribución progresiva de los recursos y ampliar la cobertura. Sin embargo, a pesar de los importantes avances sobre todo en la última década para revertir las desigualdades del ingreso, el proceso no fue completo y esto hace que los diagnósticos y recomendaciones realizados desde hace más de cuatro décadas recobren fuerza, en especial para los casos en que la unificación y armonización no pudo llevarse a cabo. En este sentido, *«la estratificación y la desigualdad de la seguridad social se hallan sólidamente entrelazadas y se resisten a un cambio radical»* (MESA-LAGO, 1977, p 51).

2. Desarrollo histórico del sistema previsional nacional y provincial

2.1. La conformación del Estado-Nación: los primeros sistemas de previsión social, 1880-1943

El sistema previsional argentino ha sido uno de los pioneros en América Latina. A fines del siglo XIX se empiezan a sancionar las primeras leyes jubilatorias que tenían un carácter graciable o semigraciable para un reducido grupo de funcionarios y empleados nacionales. Desde comienzos del siglo XX, en especial con los primeros gobiernos radicales, la cobertura previsional se expandió primero a los trabajadores públicos, bancarios y magistrados, luego se sumaron sectores claves de la economía como los ferroviarios.

La conformación del Estado-Nación se apoyó sobre un modelo económico agroexportador, que expandió el empleo asalariado en la estructura social mediante vías fundamentalmente coercitivas, creando un contingente de mano de obra disponible para la salarización, disciplinándolo respecto de las condiciones de trabajo y reprimiendo los levantamientos sociales. Se comienza a instalar *la cuestión social* desde dos perspectivas de abordaje, una liberal reformista que planteaba negociar y regular el conflicto entre patrones y empleados y otra conservadora cuya acción principal era la represión.

La política de servicios, que luego transitarían por diversos procesos de pretensión de universalidad, como salud y educación pública, apareció vinculada al descubrimiento de la importancia estratégica de la población y de sus condiciones de vida, esto es la formación de mano de obra y la «nacionalización» cultural de los inmigrantes. Por otro lado la asistencia pasó de la caridad del antiguo régimen a la filantropía liberal de la Sociedad de Beneficencia, dirigida a una población que empezaba a estar definida por la asociación entre inmoralidad y miseria frente a moralidad y trabajo.

La importante inmigración del periodo favoreció el desarrollo de formas asociativas de protección social, tanto por las condiciones de población trabajadora sin protección, como por la experiencia organizativa que los inmigrantes transmitían. Las organizaciones mutualistas fueron instancia clave en la autoprotección de los trabajadores durante esta etapa.

Entre 1877 y 1887 se dictaron las primeras leyes de cobertura previsional para magistrados (ley 870), docentes nacionales (ley 1.090) y personal del gobierno na-

cional (ley 2.219). Las prestaciones eran financiadas con rentas generales y no respondían a una lógica contributiva.

Posteriormente, en las leyes de presupuesto de los años 1901 a 1904 se dispuso deducir el 5% de los sueldos de empleados públicos para ir generando un fondo de pensiones y en 1904 se creó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles para trabajadores estatales de planta permanente, siendo la primera norma que dio inicio al régimen moderno de previsión. En todos los casos eran cajas autónomas que administraban los recursos propios de la actividad, basadas en la capitalización de los aportes que mensualmente los trabajadores y empleadores realizaban a la cuenta de cada trabajador para afrontar luego las futuras prestaciones.

El inicio de la previsión social en Córdoba no es ajeno al desarrollo nacional. Las provincias, mediante su Constitución, están facultadas para otorgar beneficios de la seguridad social para los trabajadores provinciales, municipales, y en algunos casos empresas del estado. Tal como sucede para todos los empleados públicos de cualquier ámbito, es el Estado el que legisla sobre las prestaciones, contribuye en su rol de empleador y tiene a su cargo administrar los recursos. En 1912 se reformó la Constitución cordobesa para introducir el nuevo sistema electoral aprobado en la Ley Sáenz Peña, en la oportunidad también se incorporó la posibilidad de legislar sobre un sistema de jubilaciones.

La ley previsional para empleados públicos de la provincia de Córdoba n° 2.301 fue sancionada un año después, el 26 de noviembre de 1913, y reglamentada el 8 de enero de 1914 durante el gobierno del conservador Ramón J. Cárcano; se trata de una ley que fue una adaptación de la ley nacional de 1904. El principal tema de debate parlamentario estuvo centrado en las posturas de los sectores de la Unión Cívica Radical que proponían incluir las pensiones dentro de las prestaciones del sistema y quienes opinaban que no correspondía (como proponía el proyecto impulsado por el gobernador Cárcano).

Finalmente prevaleció esta segunda posición, y hubo que esperar hasta 1933 para que las pensiones fueran incorporadas. De este modo, la caja de jubilaciones inició sus actividades el 8 de mayo de 1914, y ese año sumó 63 afiliados gracias a los aportes del 5% que comenzaron a hacer los activos más una contribución fija mensual del estado.⁵

⁵ Fuentes de financiamiento: aporte de 5% del salario del trabajador, 5% de los haberes de los jubilados que no habían completado sus años de aportes, descuento del 50% del primer sueldo de quie-

En ese entonces existían tres tipos de beneficios: ordinario, cuyos requisitos eran 50 años de edad y 30 de servicios; extraordinario, se accedía con un mínimo de 15 años de servicios y ser declarado imposibilitado; y «privilegio», al cual se accedía con 45 años de edad y 25 de antigüedad, régimen especial en principio pensado sólo para maestros y policía de calle, ambas ocupaciones que demandan una exigencia superior y por lo tanto implican un desgaste anticipado de la persona. Quienes se retiraban con una jubilación ordinaria podrían recibir un haber equivalente al 95% de su último sueldo, los jubilados extraordinarios como máximo recibían un 75% del salario. El porcentaje del salario que debía cubrir la jubilación y el modo de calcularlo también fue motivo de controversia, ya por ese entonces a nivel nacional se proponía que fuera un 81% sobre un promedio de salarios de la vida en actividad.

Una situación curiosa, que derivó en un problema que se hizo rápidamente evidente en su gravedad, fue que los legisladores ampliaron el beneficio de privilegio para las tres cuartas parte de los funcionarios y empleados públicos: magistrados del poder judicial, fiscales, asesores, secretarios de las cámaras legislativas, del tribunal superior, de la cámara de apelación, del archivo de tribunales, de los juzgados de 1ra instancia, ingenieros, directores de escuela, catedráticos, empleados que presten servicios de policía; jefes, oficiales y tropa de escuadrón; jefes oficiales y tropa de bomberos; jefes, oficiales y tropa de guardiacárceles y empleados penitenciarios, hasta empleados de parques y paseos, registro civil, conservatorio de música. De este modo, la excepción se hizo regla y así lo consigna la memoria de 2014 al plantear que *«hay que preguntarse los motivos que ha tenido el legislador para declarar privilegiados servicios que siempre se han considerado como de los más cómodos dentro de la administración»* (MERCURI et. al., 2013, pág. 51).

A poco de iniciar su vida institucional se enciende un llamado de alarma: *««La institución se aproxima con rapidez al momento de suspensión de pagos». Con esta advertencia, breve y lapidaria, la propia Caja de jubilaciones cierra un minucioso análisis de su sustentabilidad allá por el año 1920»* (MERCURI, et. al., 2013, pág. 47). Siguiendo el propio recorrido que hace la institución de su historia reconoce como fallas de origen que tres de cada cuatro empleados estaban en un régimen especial (con menos años y antigüedad que la jubilación ordinaria), la insuficiencia de los aportes y la liberalidad con que se concedieron jubilaciones extraordinarias por

nes se incorporan a la planta de trabajadores, un mes de diferencia de sueldo en caso de ascenso, y un aporte de 5 mil pesos mensuales del gobierno provincial.

invalidez. A esto se suma la obligación de pagar jubilaciones concedidas antes de la ley, jubilar personas que nunca aportaron y la excepción realizada a magistrados.⁶

En 1933 se incorporaron al sistema las pensiones mediante ley 3.589. La ahora denominada Caja de Jubilaciones y Pensiones contaba para ese entonces con 311 jubilaciones ordinarias y 260 extraordinarias. También la normativa redujo en 10 años la exigencia de aportes con lo cual esta nueva ley comenzó con déficit desde su implementación. Además se fijó un tope máximo de haberes (mil pesos) en función de beneficiar a los magistrados del poder judicial, prevaleciendo una visión sectorial. Desde las autoridades de la caja se propuso un tope de 850 pesos (menor al establecido finalmente), justificando que aseguraba un nivel de vida adecuado, ya que en ese entonces alcanzaba para el bienestar de una familia de diez integrantes con tres personas de servicio.

Los beneficios establecidos fueron: jubilación ordinaria, jubilación voluntaria, jubilación por invalidez y pensiones. En cuanto al financiamiento, la ley estableció que el gobierno de la provincia debería aportar un 3% sobre el total de salarios, los aportes de los activos se elevan en forma escalonada de acuerdo con el nivel salarial (entre el 6 y el 10%), por otro lado el estado se comprometía a cubrir el déficit de la institución.

Una novedad de esta ley fue la posibilidad de invertir fondos de la Caja en préstamos hipotecarios para los afiliados al sistema, ampliando de este modo los beneficios de la protección social. Esta medida duró hasta comienzos de 1940, cuando dejó de ser conveniente debido a la inestabilidad financiera de la institución; se retomó en el periodo peronista y nuevamente se abandonó en la década del '60.

Como expusimos, tanto a nivel nacional como provincial, los primeros sistemas previsionales estuvieron dirigidos a funcionarios y empleados del sector público. El primer sistema de jubilaciones para el sector laboral privado se sancionó en 1915. Ernesto Isuani (1985) describe la creación del sistema previsional para ferroviarios en el marco de una tesis interpretativa según la cual las primeras legislaciones en materia de seguridad social nacieron a partir de la alta conflictividad, justamente con el objetivo de disminuir y prevenir conflictos, a pesar de que la

⁶ Debido al principio de intangibilidad de los salarios de magistrados, los legisladores establecieron que la adhesión al régimen jubilatorio no sería obligatoria para los jueces, de este modo podrían optar por hacer los aportes. Esto provocó que adhirieron al sistema los magistrados próximos a jubilarse y que el sostén de sus haberes recayera sobre otros sectores.

seguridad social no era causa originaria de las principales acciones llevadas a cabo por los trabajadores.

El autor se pregunta quién tomó la iniciativa para el surgimiento de las políticas sociales, a lo cual esboza dos posibles respuestas: siguiendo a Mesa-Lago fueron los grupos de presión quienes dieron origen a la seguridad social, otra respuesta es que el estado ha iniciado estas políticas para frenar conflictos. Isuani destaca que estas explicaciones no son excluyentes y que la preeminencia de una sobre otra dependerá de la sociedad y el contexto histórico específico. En este sentido, el autor sostiene que en Argentina, bajo un estado liberal y un movimiento obrero en su etapa formativa, las políticas de seguridad social se originaron a partir de una iniciativa básicamente estatal. Esto no significa que estén divorciadas de problemas y necesidades existentes en la sociedad, sino que surgieron para dar respuestas a conflictos y demandas originadas por razones diferentes a la exigencia del seguro social.

La Fraternidad Ferroviaria, fundada en 1887 es, según el autor, el primer sindicato moderno, de organización permanente, centralizada y alcance nacional. Aglutinaba a trabajadores de gran centralidad en una economía agroexportadora, el sistema del ferrocarril, manejado principalmente por capitales británicos, que tenía un tendido que favorecía la llegada de materia prima hacia el puerto de Buenos Aires para su exportación. En este sentido, y ante el temor de aumento de la conflictividad y paralización de este sector clave de la economía, la creación de una ley de jubilaciones para ferroviarios surge luego de una huelga general en reclamo de salarios y condiciones de trabajo (principales causas de conflicto en la época).

A partir de 1916, con la llegada al Gobierno del Partido Radical, que logró aglutinar la representación de los sectores medios urbanos de la sociedad, se presentaron proyectos que buscaban atraer el apoyo del movimiento obrero. Así, en 1919 se presentó el proyecto de caja de jubilación y pensiones para trabajadores de servicios públicos de empresas privadas, que se aprobó en 1921 mediante ley 11.110. En 1923 se sumó la ley 11.232 para los empleados bancarios.

También en ese año y ante la necesidad de sumar apoyo de cara a las elecciones legislativas de 1924 se sancionó la ley 11.289 que creó cuatro cajas de previsión social: 1) marina mercante, 2) establecimientos industriales, 3) periodismo y artes, y 4) establecimientos mercantiles. Más de sesenta sindicatos manifestaron su oposición a la ley ya que sostenían que el financiamiento debía ser en su totalidad a cargo del empleador, y amenazaron con realizar huelga general en caso de

efectuar los descuentos al salario. Los sectores patronales también apoyaron el rechazo por la participación empresaria en el financiamiento.

La ley 11.289 finalmente fue derogada en 1926. Hacia 1939 se crearían las dos últimas cajas del periodo, la de periodistas por ley 12.581 y la de marina mercante ley 12.612, sectores que sí estaban de acuerdo con la creación del sistema previsional.

El diputado del socialismo, Bunge, había pedido en su momento a la cámara reemplazar la ley 11.289 por una de seguro social. Como alternativa al modelo de cajas previsionales que iban conformando un sistema cerrado y heterogéneo, las propuestas de establecimiento de un seguro social nacional que llegaron al parlamento resultaron en las primeras cuatro décadas propuestas del socialismo. Bunge presentó en 1917 un proyecto de ley básica de seguro nacional. En 1923 fue sancionada esta ley que proponía la conformación de una comisión parlamentaria para el estudio y redacción de una ley orgánica de seguro nacional.

También en Córdoba el seguro social se puso en debate. En 1924 se realizó un congreso internacional de economía social en Buenos Aires. Del evento participó Víctor Rée, ex secretario de la caja provincial, quien manifestó en relación a la posibilidad de crear un seguro social que *«ha de contribuir a la paz social, no debe aportar factores para ahondar en la división de la humanidad en castas –asalariados y no asalariados– llevando sus beneficios exclusivamente a los primeros»* (MERCURI et. al., 2013, pág. 72). Y propuso que el financiamiento se realizara sobre un impuesto sobre la renta, es decir un sistema de progresividad impositiva. Por otro lado, en 1931, alcanzó estado legislativo, aunque jamás llegó a sancionarse, un proyecto de inspiración conservadora de seguro social provincial, presentado por el gobernador Ramón J. Cárcano.

Como puede observarse, las discusiones sobre las modalidades de organización de la seguridad social son constitutivas de la historia del sector. El periodo refleja una tensión entre iniciativas de tipo centralizador del socialismo frente a la multiplicación de las demandas de índole particularista de los distintos grupos de trabajadores. Por un lado, quienes aún no tenían cobertura veían que en el corto plazo era más factible obtener una protección sectorial mediante una caja propia, mientras que se continuaba con el debate de un seguro nacional, cuya materialización se dilataba en el tiempo. Por otro lado, los sectores del movimiento obrero que contaban con cobertura no se oponían a la posibilidad de extender los beneficios mediante el seguro social, sino a la posibilidad de la disminución de los montos de

los haberes y modificación de reglas particulares que habían obtenido en su propio sistema.

2.2. El Estado Social: sistema de reparto y movilidad, 1943-1976

Un importante giro en la expansión de la cobertura y en los intentos por homogeneizar el sistema se produjo a partir de 1943 cuando se creó la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, a cargo del General Juan Domingo Perón, y en 1944 el Instituto de Previsión Social.

Se trata de un periodo en el que, para varios autores, se desarrollaron las características del Estado de Bienestar. El Estado Argentino sería el que asumiría la protección de los trabajadores, incluyendo los independientes.

Nora Britos (2006) caracteriza este periodo que va desde 1940 a 1975 como un híbrido institucional conservador-socialdemócrata. La autora fundamenta esta definición al distinguir una política de protección social corporativista organizada bajo los seguros sociales con base contributiva orientada a los trabajadores urbanos formales, una continuidad de la lógica «*universalista y basada en la ciudadanía*» (BRITOS, 2006, pág. 93) para las políticas de salud y educación, y agrega rasgos liberales en la asistencia social, con escasa institucionalización y dirigida a pobres. Pero esta etapa fue aún más compleja y contradictoria, porque si bien el sistema de seguridad social se dirigió a los trabajadores urbanos formales y con beneficios segmentados por sector, amplió la proporción de población con cobertura. Ello ocurrió por un lado por la extensión de cajas previsionales a distintas ramas de actividad, y por otra parte por el crecimiento del mercado laboral y el proceso de industrialización, que permitió incorporar dentro de la seguridad social a sectores de la población que antes eran destinatarios de asistencia por estar fuera de las relaciones formalizadas del mercado laboral. A su vez, simultáneamente, el sistema de salud tuvo rasgos corporativos con la creación de sistemas específicos para ciertos sectores, como es el caso de las obras sociales sindicales.

A mediados de 1944 Perón anunció su objetivo de unificación de las cajas y posterior creación de un régimen de seguro social. Para la CGT la reforma debía comenzar por extender el alcance de las leyes existentes al conjunto de los trabajadores. Por otra parte, la UIA apoyaba un sistema de seguro social que cubriera todos los riesgos del trabajador, pero su propuesta se basaba en una idea de otorgar pensiones módicas a una edad avanzada y no como sucedía altas jubilaciones en una edad que ellos consideraban apta para seguir trabajando.

Dos meses después de ese anuncio se creó la Caja de Jubilaciones para empleados de comercio, lo que consolidaba el sistema vigente. La creación de esta caja significó una derrota de las tendencias universalistas y centralizadoras, pero en su contexto primaba la necesidad de creación inmediata de una nueva caja para extender la cobertura a todos los trabajadores, ante la alternativa incierta en un futuro poco predecible de instauración de un seguro social.

Ya con Perón en la presidencia, se presentó el primer plan quinquenal, en el que se denunciaba el carácter antisocial del sistema de previsión que solo garantizaba privilegios para los trabajadores de mayores salarios, y por lo tanto la necesidad de creación de un sistema de seguro social que reemplazara las cajas previsionales.

En la introducción del proyecto se señalaba la intención redistributiva del sistema propuesto; las prestaciones serían iguales para todos los ciudadanos, pero las contribuciones serían diferentes según una escala fuertemente progresiva de porcentaje con arreglo a la cuantía de los ingresos y también según que estos sean renta de trabajo o de bienes. Las cajas de jubilaciones no podrían hacer nuevas afiliaciones, quedando como régimen a extinguir, sus afiliados podrían optar en continuar o darse de baja para pasarse al nuevo régimen. La noticia de la desaparición de las cajas existentes y la reducción del haber despertó la oposición obrera. «*La vigencia del sistema de cajas operó como un límite a la capacidad estatal de configurar políticas sociales nuevas, dada su consideración como derecho adquirido o como una aspiración legítima por distintos grupos de trabajadores*» (LVOVICH, 2005, pág. 156).

El sistema entonces continuó en base a cajas autónomas, dependientes más o menos directamente de los sindicatos, y por ende fragmentadas según patrones regionales y de ramas de actividad. Sin embargo, de acuerdo con Soldano y Andreacci (2005) la tendencia clave del sistema fue la aparición de una regulación pública que, a través del Instituto Nacional de Previsión Social, garantizó: 1) la extensión de la cobertura de los fondos previsionales a la casi totalidad de asalariados, de acuerdo a Bertranou et. al. (2011) la cobertura que en 1944 representaba un 7% de la población económicamente activa (PEA), hacia 1949 se había quintuplicado, y en 1959 se había alcanzado una cobertura «legal» que cubría a toda la PEA; 2) la homogeneización del sistema de cotizaciones y beneficios entre sectores asalariados, incorporando nuevas prestaciones como las asignaciones familiares; 3) la generalización del criterio de haber jubilatorio como porcentaje de la retribución

alcanzada en la actividad; 4) la definitiva transformación de los regímenes de capitalización en sistema de reparto, con fuertes tendencias deficitarias.

En este sentido en 1954 con la ley 14.370 se estableció el sistema de reparto, lo que implicó que la redistribución de ingresos primara como criterio de determinación del haber jubilatorio, dejando atrás la capitalización individual. El sistema pasó a basarse en la solidaridad intergeneracional como lógica de financiamiento, siendo los trabajadores activos quienes sostenían a los pasivos.

Comenzaron también los debates por la movilidad, en cuyo marco la ley 14.370 estableció una escala de determinación de la jubilación ordinaria. El cálculo del haber se realizaba a partir de determinar una remuneración de base, definida como el promedio mensual de las remuneraciones percibidas en los 5 años inmediatamente anteriores al cese, o la que resultara del promedio mensual de 5 años calendarios continuos o discontinuos en los cuales existan aportes a una caja. La tasa de sustitución era del 100% para las remuneraciones más bajas y se aplicaba un esquema de progresividad que hacía disminuir la tasa de sustitución conforme se incrementaba la remuneración base. Teniendo en cuenta los criterios de organización de los distintos modelos de un sistema previsional que expusimos en el Capítulo I, podemos ver que estas reformas se asientan principalmente en lograr el objetivo de redistribución, bajo un sistema público y de reparto, aunque el parámetro (la vara) de la redistribución seguía siendo el ingreso durante la vida activa.

Posteriormente la ley 14.499 de 1958, sancionada como medida de emergencia y como resultado de una discusión centrada sobre los ajustes por inflación, modificó el modo de determinación del haber jubilatorio. En primer lugar pasó a depender de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función de que fuere titular el afiliado a la fecha de cese o de otorgarle la jubilación, o bien el cargo, oficio o función de mayor jerarquía que hubiese desempeñado. En segundo lugar, se modificó la tasa de sustitución, el monto de la jubilación ordinaria se estableció como el 82% de la remuneración al cese, en los casos de remuneraciones bajas, y se estableció un esquema de progresividad en el cual la tasa disminuye a medida que aumentan las remuneraciones.

En el debate de la ley se resaltó el carácter paliativo de esa tasa de sustitución y la necesidad de un estudio más serio cuando fuera superada la emergencia debido al probable impacto financiero negativo.

En Córdoba con la ley 4.165 de 1949, que creó el Instituto de Previsión Social de la provincia (a imagen y semejanza del fundado por Perón a nivel nacional en

1944), se consagró el primer sistema de movilidad del régimen previsional, artículo 51:

Las jubilaciones y pensiones ya acordadas y las que se acordaren en el futuro, cumplida una antigüedad de tres años quedarán aumentadas automáticamente cada vez que los sueldos del personal de la Provincia, ya sea en uno o varios ejercicios, experimenten mejoras generales o parciales.

El haber a percibir se calculaba de tal forma que al promedio de haberes de los últimos 60 meses se aplicaba una escala que iba del 90% para los salarios más bajos hasta el 25% para los más altos, sumado a un monto fijo para cada tramo de la escala. Los aumentos de los haberes se realizaban de acuerdo con los aumentos en los salarios de los trabajadores activos. Las prestaciones que otorgó esta ley fueron: jubilación ordinaria, íntegra y reducida, el retiro voluntario o cesantía civil, jubilación por invalidez y pensiones.

Luego, en 1959, se sancionó la ley provincial 4.687 que instituyó el sistema de reparto y el 82% móvil, poniéndose de este modo a tono con las reformas a nivel nacional. Si bien el sistema de reparto está más ligado al objetivo de la redistribución de ingresos, como expusimos en los modelos de organización de un sistema previsional, y pareciera contradictorio con la aplicación de garantías sobre la mantención del ingreso individual (más vinculado al modelo de capitalización), sin embargo esto fue moneda corriente en Argentina y en especial en sistemas con visiones particularistas como el de Córdoba.

El artículo 10 estipulaba que los haberes de las jubilaciones ordinarias sería equivalentes al 82% de la remuneración mensual correspondiente al cargo, oficio o función que desempeñara el afiliado a la fecha de cesar los servicios; este cálculo debía aplicarse hasta un monto que funcionaba como tope, para los sueldos más altos se estableció una escala tarifada de carácter progresivo. Con la norma las jubilaciones y pensiones tuvieron una suba significativa del 107,5% en promedio, lo que en lugar de proveer una solución acentuó la inestabilidad financiera de la Caja de Jubilaciones cordobesa.

En lo que hace al criterio de reparto, fue motivo de álgido debate parlamentario. El mismo estuvo centrado en cómo financiar las mayores erogaciones que producía el fenómeno inflacionario por el que atravesaba el país. En ese marco el entonces oficialismo de la Unión Cívica Radical Intransigente planteó la necesidad de pasar al sistema de reparto, ya que la capitalización no había servido para re-

servar bienes suficientes que fueran en consonancia con el ritmo de la capacidad adquisitiva de la moneda. La ley 4.687 estableció que el Estado era el garante del cumplimiento de las prestaciones en caso de insuficiencia financiera, a diferencia de leyes anteriores que buscaban mantener el equilibrio económico en base al criterio de capitalización. De este modo ya no se pagaba con lo que se acumulaba sino con los ingresos mensuales de los activos y el faltante era cubierto por fondos de la provincia. «*La decisión final no fue resultado de una elección meditada sino forzada por la realidad de una inflación galopante*» (MERCURI et. al., 2013, pág. 138).

En 1967, bajo el golpe militar autodenominado Revolución Argentina (1966-1973), se llevó a cabo una reforma integral del sistema a nivel nacional. La ley 15.575 redujo de trece a tres el número de cajas en funcionamiento: 1) Caja nacional de previsión para el personal del estado y servicios públicos; 2) Caja nacional de previsión para el personal de la industria, comercio y actividades civiles; 3) Caja nacional para trabajadores autónomos. En segundo lugar, se disolvió el Instituto Nacional de Previsión Social y se creó la Secretaría de Seguridad Social.

Posteriormente, en 1969 se produjo la fusión de las dos primeras cajas conformándose el régimen de trabajadores en relación de dependencia (ley 18.037) y el régimen de trabajadores independientes (ley 18.038). Esta reforma consolidó la lógica del reparto, en un sistema que se financiaba con los aportes de los trabajadores (5%) y las contribuciones de los empleadores (15%), y también eliminó la presencia sindical en las cajas, estatizando el sistema.

La reforma de finales de la década del '60 logró finalmente homogeneizar gran parte del sistema: se modificaron y unificaron los requisitos de acceso al sistema;⁷ el haber se determinó entre el 70 y 82% de las remuneraciones actualizadas percibidas durante los 3 años calendario más favorables (continuos o discontinuos) comprendidos en el periodo de 10 años calendario inmediatamente anteriores al cese. De todos modos, persistieron sistemas de privilegio para funcionarios de los tres poderes del estado y militares, policías, miembros de la iglesia, entre otros.

En tanto, en la provincia de Córdoba otra desestabilización económica se produjo en 1969, cuando la empresa de energía de Córdoba pasó del ámbito nacional al provincial. Por esto, los trabajadores de EPEC se incorporaron a la caja de jubilaciones (antes dependían de la caja nacional para el personal de servicios públicos);

⁷ 15 años de aportes, 30 años de servicios, edad de 60 años para hombres y de 55 años mujeres.

la caja se hizo cargo de los trabajadores y jubiló a muchos que habían aportado a su ex caja sin ningún tipo de recupero.⁸

El principio del 82% móvil quedó entre paréntesis en la ley 5.317 de 1971, que derogó ese mecanismo y adoptó la regla nacional. El nuevo haber se calcularía en el equivalente al 70% del promedio de las remuneraciones actualizadas correspondientes a los tres años más favorables al beneficiario, dentro de los últimos diez años anteriores al cese, más 1% por cada año excedente de servicio a lo requerido. Se aumentaron los aportes a 12,5% del trabajador y 13,5% del empleador; y se establecieron cinco tipos de prestaciones: jubilación ordinaria, por edad avanzada, por invalidez, personal policial y pensiones, y se eliminó la jubilación reducida. Además se creó un régimen especial para magistrados y funcionarios del poder judicial⁹ y el régimen de retiro policial.¹⁰

El 28 de noviembre de 1971 se publicó en el boletín oficial la creación del Instituto Provincial de Atención Médica, que organizó el sistema médico para trabajadores y pasivos. Se trata del mismo instituto que en 2005 cambió su nombre por el de APROSS (Administración Provincial de Seguro de Salud).

En 1973, mediante la ley 5.575, se integraron los sistemas de las municipalidades de la provincia de Córdoba. En ese momento también se creó la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba (CJPyRC).

Al finalizar el periodo, en 1975, la ley 5.846 volvió al 82% móvil y consolidó los regímenes especiales para policía y magistrados del poder judicial y creó nuevos regímenes especiales para docentes¹¹ y titulares de cargos electivos (del poder ejecutivo y legislativo) y de ministros.¹² Se incorporó también la figura del conviviente con derecho a pensión.

⁸ Si bien excede el tema de esta tesis, no puede omitirse la importancia política y sindical de este sector nucleado en el gremio Luz y Fuerza de Córdoba. En 1969, el líder sindical Agustín Tosco, del sindicato de Luz y Fuerza, junto a Elpidio Torres, dirigente de SMATA, y Atilio López, de la UTA, encabezaron la rebelión popular conocida como el Cordobazo. La protesta obrero-estudiantil durante las jornadas del 29 y 30 de mayo en Córdoba, fue el puntapié para la caída, un año después, de la dictadura de Onganía.

⁹ Características: aumenta en 2 años la edad de retiro, 30 años de aportes, 15 en la administración de justicia y 5 como mínimo en el cargo, el haber será el 85% de la remuneración al cese del servicio, no existiendo tope en el cálculo del haber.

¹⁰ Características: el retiro puede ser voluntario u obligatorio, el haber será tarifado de acuerdo a la cantidad de años de servicios, irá desde el 60% al 100% la tasa de sustitución, con una redistribución dentro del régimen a favor del personal subalterno.

¹¹ Características: se exige 25 años de servicios, con un mínimo de 20 años frente al aula y sin límite de edad, el haber será del 82% del cargo al cese del servicio.

¹² Para acceder a la jubilación ordinaria no se requiere de un mínimo de tiempo en el cargo y no es incompatible con otra prestación de otro régimen prestacional. El requisito es 55 años de edad y 30

2.3. Proceso neoliberal: crisis del sistema previsional, 1976 – 2003

Esta etapa implicó la demolición de las instituciones y políticas del Estado de Bienestar y el establecimiento de otras diametralmente distintas, las que a partir de 1976, pero con mayor profundidad en la década de 1990, serían definidas como neoliberales. De este modo, los rasgos corporativos de la seguridad social persistieron con un vuelco hacia el modelo de seguros de mercado y la consecuente privatización del sistema. Las políticas en salud y educación tomaron otros sentidos, objetivos y fundamentos ligados al mercado, y se otorgó mayor peso a la asistencia que expone al máximo los rasgos residuales de focalización y estigmatización.

Con la dictadura militar, a fines de la década del '70, el sistema previsional agudizó su déficit económico; así, para 1981 el déficit primario alcanzaba el 60% de los gastos totales. Se realizó en ese momento una reforma regresiva que impactó sobre el carácter redistributivo del sistema previsional, trasladando el financiamiento a las capas medias y bajas de la sociedad con el reemplazo de las contribuciones patronales por recursos públicos recaudados a partir del impuesto al valor agregado (IVA).

Bertranou et. al. (2011) destaca algunos factores que determinaron lo que se denominó *la crisis del sistema previsional*: agotamiento del excedente previsional propio de las primeras etapas; creciente informalidad laboral y evasión de las obligaciones previsionales; cambios en la estructura demográfica por el envejecimiento poblacional; debilidades institucionales (muchos beneficios por invalidez no correctamente otorgados y regímenes especiales); factores macroeconómicos como la inflación y la realización de devaluaciones fiscales por medio de reducción en las contribuciones patronales.

Además de la influencia de estos factores en la crisis financiera, la pérdida de confianza en el sistema se originó también en la reducción de la tasa de sustitución, que entre mediados de la década del '70 y finales del '80 osciló entre el 40 y 70%, y el deterioro de la prestación previsional en términos reales. También se produjo un achatamiento en la pirámide de prestaciones por la evolución del porcentaje de beneficios correspondiente al haber mínimo.

En relación a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Córdoba, durante la dictadura militar de 1976 dos decretos ley otorgaron exultantes privilegios a funcionarios y magistrados. El decreto ley 6.531 de 1981 le asigna al poder judicial un monto

años de aportes de cualquier naturaleza. El haber será del 82% de la remuneración sujeta al cargo y no necesariamente al del ejercido en el momento del cese.

inicial de jubilación igual a la retribución total asignada a su cargo, con 25 años de servicio. En 1982 el decreto ley 6.743 permitió a gobernador y vice recibir el beneficio jubilatorio sin acreditar tiempo mínimo en el ejercicio de esos cargos. De hecho el interventor en la Provincia de Córdoba, Pellanda, se acogió a la ley que él mismo dictó y «*se jubiló a los 54 años, cinco meses y cinco días de edad tomando como base el sueldo de gobernador, cargo que había desempeñado por tan solo un año y diez días*» (MERCURI et. al., 2013, pág. 161). Durante este periodo también se derogó la pensión para conviviente y se redujo a viudo/a incapacitado para el trabajo. Ambos decretos fueron derogados en 1984 por ley 7.142, que restituyó además la pensión a convivientes.

2.3.1. La reforma de los '90: inicio de la tensión con las provincias por los fondos del sistema previsional

Antes de introducirnos en las características que asumió el sistema previsional en el periodo, es importante al menos hacer mención a un aspecto que atravesó los debates económicos y fiscales de este último tiempo: el federalismo. Sin pretensión de abarcar el asunto en toda su complejidad pero sí como marco del desarrollo histórico del sistema previsional que se expondrá a continuación. Si bien el federalismo es un tema problemático, que recorre toda la historia de nuestro país, en referencia al sistema previsional es particularmente importante en las discusiones que atraviesan todo el periodo que abarca desde los '90 en adelante. Tanto es así que los procesos de centralización y transferencia de las cajas provinciales, la posterior propuesta de armonización, la retención de impuestos coparticipables para el financiamiento del sistema previsional nacional, son algunos de los hechos que encierran un debate profundo sobre la organización federal del estado argentino.

El federalismo supone una unidad en el Estado Nacional, que es soberano, y a su vez, una descentralización política con base física o geográfica que permite la existencia de provincias autónomas. Las provincias preexistieron a la conformación de la nación, y por tanto «*conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal*» (art. 121, Constitución Nacional). En el marco de esa autonomía es que pueden elaborar sus propias constituciones, así como también sancionar sus propios regímenes previsionales.

Nos vamos a detener en un breve recorrido sobre el sistema de coparticipación federal:

- La constitución de 1853 establecía que el estado federal sólo podía financiarse por medio de impuestos aduaneros.

- Ante la crisis de 1890 las provincias cedieron, a favor del estado nacional, impuestos internos.

- En 1934 la ley 12.139 unificó los impuestos internos y de este modo se constituyó en el primer antecedente del régimen de coparticipación federal.

- En 1988 se sancionó la ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos, la cual preveía que fuera un régimen transitorio hasta 1989.

- La reforma constitucional de 1994 se planteó como objetivo fortalecer el sistema federal. De los aspectos más notables de la reforma nos detendremos en la constitucionalización del sistema de coparticipación federal, el cual debe basarse en las pautas de solidaridad social entre las provincias. La norma establecía además la obligación de dictar una ley convenio (con el acuerdo de todas las legislaturas provinciales) en el transcurso de dos años posteriores a la reforma. Lo cual hasta el momento nunca sucedió.

- En 1999 se realizó el «nuevo» compromiso federal, que en la práctica fue la prórroga del régimen de 1988 y del Pacto Fiscal hasta el año 2005.

- En 2006 se dispuso una nueva prórroga mediante el artículo 76 de la ley de presupuesto, lo cual no contó con el apoyo de los gobernadores de las provincias y fue declarado inconstitucional en el año 2015.

El incumplimiento, establecido por la reforma de 1994, de sancionar una ley convenio de coparticipación provocó un incremento de la subordinación financiera y económica de la mayoría de las provincias a la nación. En este sentido,

la ley de coparticipación constituye un serio problema institucional, ya que se trata de la redistribución de cargas impositivas y el reparto jurisdiccional de los recursos económicos que redundan en la afectación del poder político de los gobiernos provinciales, así como la relación de estos con el PEN (Falappa y Mossier, 2017, pág. 5).

A continuación en el desarrollo del sistema previsional en el periodo, retomaremos algunos de estos puntos referidos a la coparticipación con mayor detalle.

Siguiendo con la línea histórica, a principios de la década de los '90, el deterioro del sistema previsional fue el justificativo para impulsar una reforma estructural, la cual formó parte de otra serie de reformas del Estado que se direccionaron hacia la profundización de las políticas neoliberales de desregulación económica y ampliación del mercado privado en la provisión de servicios públicos.

A la insuficiencia y déficit en el ámbito laboral (desempleo, flexibilización, trabajo no registrado), se sumaron los ajustes del gasto público y la consecuente privatización en la salud, la educación y la seguridad social. En materia de salud y educación el Estado Nacional delegó, a las provincias y municipios y al sector privado, la prestación de estos servicios. Esto profundizó las desigualdades regionales debido a la diferente capacidad fiscal para afrontar la garantía de estos derechos que tiene cada provincia y municipio. En este marco, en 1992 se aprobó la ley 8.253 que avaló el convenio de transferencia de los docentes nacionales al ámbito provincial, pasando sus aportes a las cajas previsionales provinciales.

En Córdoba se consolidó el sistema previsional que continúa vigente, aunque con numerosas modificaciones. En 1990, durante el gobierno del radical César Angeloz, se sancionó la ley 8.024. Hubo una ardua discusión en la Legislatura de Córdoba, que se hizo pública en los medios de comunicación, porque el proyecto oficial contemplaba según la oposición un régimen de privilegios: el cálculo del haber inicial se determinaría por el cargo de mayor jerarquía escalafonaria que hubiera ocupado el beneficiario en cualquier etapa de su vida laboral, durante dos años consecutivos o cinco alternados, aunque no fuera el cargo de la fecha de cese. Los docentes podrían computar para el cálculo inicial la mayor cantidad de horas cátedra que hubieran ejercido durante dos años seguidos o cinco alternados. Favorecía en especial a quienes se desempeñaron en el poder ejecutivo, legislativo, ministros, secretarios de estado, fiscales, vocales del tribunal superior de justicia y fiscal general de la provincia.

Si bien esta propuesta no fue aprobada, se llegó a un acuerdo entre peronistas y radicales, quienes coincidieron en la interpretación de que así como beneficiaba a los cargos de más alta jerarquía también lo hacía con los tramos más bajos del escalafón. Por otra parte los sectores liberales representados en la Unión del Centro Democrático (UCEDE) ya por entonces comenzaron a plantear la opción de la capitalización privada como alternativa al sistema.

Finalmente la ley 8.024 se aprobó con los siguientes puntos principales:

- Estipuló 14,5% de aporte personal y 20% de contribuciones del estado, totalizando 34,5%.
- Conservó el requisito de edad vigente (58 años para hombres y 55 para mujeres), pero estipuló 25 años de aportes mínimos (5 menos que la ley 5.846).

- Creó la jubilación ordinaria reducida, que permitió retirarse tres años antes de cumplir la edad requerida. Este beneficio podría transformarse en jubilación ordinaria si el beneficiario continuaba pagando aportes.

- Creó la jubilación extraordinaria para el ballet oficial y personal de vuelo de aeronáutica.

- La jubilación por invalidez se otorgaría a quien quedara incapacitado totalmente para el trabajo.

- Reconoció el derecho a pensión para el viudo incapacitado o mayor de 58 años.

- Incorporó el subsidio por indigencia para personas que: aportaron en alguna época durante 5 años a la caja, tuvieran más de 70 años y se encontrasen en estado de necesidad extrema.

- Consideró a la movilidad como derecho básico, con lo cual se estableció que impactaría en los haberes a los 30 días de la variación salarial de los activos.

- Estableció un tope mínimo de haberes que equipara la pensión a la jubilación y un tope máximo del 82% del sueldo bruto asignado al gobernador. Sin embargo en ningún caso la reducción del haber puede superar el 10%.

- Benefició a funcionarios: los afiliados que hubieran ejercido cargo electivo del poder ejecutivo, legislativo, vocales del Tribunal Superior, ministros y secretarios de estado, que acrediten haber desempeñado el cargo 2 años consecutivos o 5 alternados y cumplieran los requisitos de edad y 10 años de aportes del régimen general podrían solicitar que en el cálculo del haber se tome la remuneración actualizada de dicho cargo.

En resumen, esta ley cristalizó aspectos fundamentales en el desarrollo del sistema previsional de Córdoba y que hacen a la característica esencial de este régimen: le dio a la movilidad rango de derecho básico, fijó el cálculo del haber en el 82% del cargo de mayor jerarquía y consolidó los regímenes de privilegio. Mientras que a nivel nacional el sistema previsional entraba en crisis por el deterioro financiero y las políticas de achicamiento público, en la provincia la crisis económica se debió a la fijación de mayores beneficios para el sector público provincial.

En relación a la gravosa situación nacional, en 1991 comenzó la detracción de impuestos coparticipables a las provincias para financiar el sistema previsional nacional. En primer lugar, parte del IVA fue derivado para los fondos nacionales mediante ley 23.966.¹³ Luego, en 1992 se firmó el Pacto Fiscal I, por el cual

¹³ Se retiene un 11% del IVA, del cual se distribuye un 6,27% para las provincias y 93,7% para ANSES.

las provincias cedieron un 15% de la masa coparticipable por ley 24.130 y 26.078. Ese mismo año por decreto 879/92 se destinó también un 20% de lo recaudado por impuesto a las ganancias. Estos tres traslados de impuestos coparticipables al régimen nacional son las fuentes más importantes de financiamiento luego de aportes y contribuciones.¹⁴

Luego, en 1993, se firmó el Pacto Fiscal II, por el cual el estado nacional aceptó la transferencia de las cajas previsionales provinciales. Entre 1994-1996 se llevó a cabo este proceso, por el cual diez provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires transfirieron sus cajas.¹⁵ El Gobernador Angeloz ratificó: «*No se va a entregar a los jubilados de la Provincia al sistema previsional para que Cavallo les pague 150 pesos por mes*» (La Voz del Interior, 30/01/1995). Mientras que la reforma del estado tuvo como objetivo descentralizar el mayor número de servicios públicos, en el sistema previsional sucedió el proceso inverso: el intento de centralización.

La crisis del sistema nacional se agudizó, por un lado, por las transformaciones del mercado laboral que atentaron contra la sustentabilidad del sistema, debido a la reducción de los aportes patronales y al descenso de los contribuyentes por el aumento del desempleo y del trabajo no registrado. Y por otro lado, por la aplicación en 1994 de la ley 24.241 que creó un sistema mixto, con un régimen de reparto administrado por el estado y un régimen de capitalización individual administrado por empresas privadas, las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP). Los trabajadores debían explicitar su intención de continuar en el jaqueado sistema de reparto estatal, los que no lo hacían pasaban compulsivamente al nuevo sistema privado de capitalización.¹⁶

También, mediante la ley, se aumentó la edad de retiro en 5 años, se cambió la modalidad de cómputo para el ingreso base (por el promedio de los últimos 10 años anteriores al retiro), y se elevó de 20 a 30 años el periodo de aportes requeri-

¹⁴ La ampliación del financiamiento del sistema previsional nacional mediante recursos tributarios continuó durante todo el periodo. En 1996 la ley 24.699 reasignó la recaudación sobre los combustibles líquidos y gas natural. También se estableció un monto fijo del total recaudado por impuesto a las ganancias (se detrae un monto anual de 580 millones, de los cuales 120 millones se destinan a ANSES y del remanente se destina también el 20% implementado en 1992). En 1998 se creó por ley 24.977 el régimen simplificado para pequeños contribuyentes, del cual se destina el 70% de la parte impositiva a ANSES y además recibe el 100% del componente previsional. En 1999, mediante ley 25.239 se destinó el total del adicional de emergencia sobre cigarrillos. Este detalle se describe en esta nota al pie para no interrumpir la lectura del proceso histórico, pero el proceso de ampliación de financiamiento del sistema nacional mediante recursos de las provincias se trata de uno de los temas más importantes del problema analizado en este trabajo.

¹⁵ 1994: Capital Federal, Catamarca y Santiago del Estero. 1996: La Rioja, Salta, Jujuy, Tucumán, Río Negro, San Luis, Mendoza y San Juan.

¹⁶ Ninguna de las provincias adhirió al sistema privado de capitalización, por lo cual los empleados provinciales continuaron encuadrados en el régimen de reparto del sistema previsional provincial.

do. Esto incidió en una disminución de la tasa de cobertura previsional que alcanzó sus valores más bajos en 2002 con un 60,9%.

Los cambios en el mercado laboral y la política social profundizaron las desigualdades en la distribución del ingreso, lo que impactó negativamente en los índices de pobreza, indigencia y desocupación. Ante esta situación el Estado desarrolló dispositivos de asistencia social focalizados para disminuir el conflicto social, sin intención de llevar a cabo una política estructural de inserción social. El saldo de estas transformaciones fue: *«una composición del sector de servicios sociales que no puede sino reproducir la estratificación social resultante de la posición en el mercado de trabajo y la distribución de la riqueza vigente»* (BRITOS, 2006, pág. 128).

También la sustentabilidad de la caja de Córdoba empeoraba cada vez más. Había en ello causas estructurales, como la caída de la relación activo/pasivo, un bajo promedio de edad de retiro (59 años), regímenes especiales en los que no existía una edad mínima de retiro, nichos de privilegio y el mecanismo de reciprocidad existente. Para el año 1994 la Provincia destinó de sus ingresos corrientes para financiar el déficit un 4,19%, siendo que un 67% del déficit lo componían sólo dos sectores que representan un 7% del total de beneficiarios: empleados de EPEC (46,8% del déficit y 6% de afiliados) y Poder Judicial (20% del déficit y 1% de afiliados).

Ante esta grave situación, en 1995 el gobernador Ramón Mestre impulsó la ley 8.427 de emergencia económica, financiera y previsional, cuyos puntos importantes fueron:

- Estableció que la clase pasiva cobraría hasta 300 pesos en moneda y el resto en bonos Cecor (Certificados de Cancelación de Obligaciones de Córdoba).
- Elevó en cuatro años la edad de retiro.
- Fijó tope a las jubilaciones.
- Aumentó los aportes de los activos y las contribuciones patronales de las empresas del estado (EPEC y Banco de Córdoba).
- Estableció un aporte de los pasivos (como porcentaje del haber) durante el periodo que dure la emergencia.

A su vez, dictó el decreto 1777/95 que redujo las jubilaciones al establecer que el 82% debía calcularse sobre el sueldo neto y no sobre el bruto, en la práctica la reducción osciló el 18%.

Estas modificaciones a las reglas de juego generaron miles de juicios que en una primera instancia fueron rechazados por el Tribunal Superior de Córdoba, que avaló la validez del decreto resaltando la disfunción del sistema previsional que por

ejemplo pagaba a sus magistrados jubilados beneficios mayores al salario de los jueces en actividad.

Entre otros puntos destacados, el fallo *«puntualizó que los principios constitucionales de proporcionalidad, movilidad e irreductibilidad se hallan limitados razonablemente por el de solidaridad»* (Sapino Lerda, pág. 72) y que *«La Constitución no asegura a los jubilados un haber previsional mayor, ni igual al del personal en actividad, sino, por el contrario, sólo una proporción»* (Sapino Lerda, pág. 72). Los reclamos no se detuvieron y llegaron a la Corte Suprema de Justicia, la cual declaró la inconstitucionalidad del decreto 1777/95 recién en 2007.¹⁷

La asimetría en el financiamiento entre las provincias que transfirieron las cajas y las que no lo hicieron generó inconvenientes. Por ello, en 1999 el Gobernador De la Sota firmó un acuerdo llamado *«Compromiso federal por el crecimiento y disciplina fiscal»*, ratificado por ley 25.235, o también conocido como Pacto Fiscal III. *«Es injusto que los cordobeses financien con los impuestos nacionales que pagan el déficit de las cajas transferidas y no reciban un trato igualitario»* (La voz del interior, 7/6/1999), afirmó el gobernador.

Mediante este acuerdo el gobierno nacional se comprometió a financiar los déficits globales de las cajas provinciales no transferidas con la condición de que armonizaran sus normas previsionales a las reglas del sistema nacional.¹⁸ Surgió así el principio de armonización, que persigue lograr un sistema más equitativo y justo al unificar las condiciones de acceso y beneficios. De este modo la armonización vino a completar el fallido intento de centralización, ante la negativa de un importante número de provincias de transferir sus cajas previsionales. Sin embargo,

el proceso de armonización normativa ha sido dispar, no solo porque no ha adherido la totalidad de provincias y muchas cajas no fueron transferidas o porque lo hayan hecho en momentos diferentes, sino porque además el grado de homogenización con la normativa nacional alcanzado por los regímenes provinciales que asignaron el convenio también es diferente (Falappa y Mossier, 2017, pág. 15).

En este sentido, los autores destacan que el proceso ha sido resistido, incompleto y en algunos casos incumplido, además *«tanto la transferencia como la armonización*

¹⁷ El fundamento del fallo era que el decreto se oponía a las leyes jubilatorias provinciales y por jerarquía jurídica un decreto no puede modificar o desnaturalizar una ley.

¹⁸ Compromiso Federal, Art. 12: *“(…) las cajas continuarán administradas por las respectivas provincias (…) quienes armonizarán en un plazo de 180 días sus sistemas integrados de jubilaciones y pensiones para sus beneficiarios futuros en función de las pautas nacionales en cuanto al régimen de aportes y contribuciones, así como de los requisitos de edad y años de aportes para acceder al beneficio futuro”.*

muestran profundos déficits institucionales que permiten la instalación de privilegios y diferenciación» (Falappa y Mossier, 2017, pág. 28).¹⁹

Como mencionamos anteriormente, Córdoba fue una de las provincias que suscribió el acuerdo de armonización, junto a otras nueve provincias.²⁰ A partir de este proceso, en 2002 se modificaron las edades de retiro para armonizar con el nivel nacional (5 años más para las mujeres y 7 años para los varones). Y como parte de este cambio, ya que habría una franja de trabajadores afectados por el aumento de la edad jubilatoria, se estableció el retiro anticipado, lo que implicó una transferencia importante de trabajadores activos a la pasividad, de hecho, entre 2002 y 2005 hubo un 25% más de beneficiarios. En 2010 el economista Salvador Treber publicó en el diario La Voz del Interior un análisis sobre la situación de la Caja y mencionó esta medida como una de las causas de la desestabilización:

en el quinquenio 2000-2004, (...) se sumaron otros 23.143 pasivos, a un ritmo anual de 4.529, mientras que en los 28 años anteriores había sido de 1.586, apenas un tercio del promedio del mencionado lustro. Es indiscutible que a la administración del último período citado corresponde la responsabilidad de haber desestabilizado de manera desaprensiva el sistema, convirtiéndolo en un buque que siempre hace agua y no admite reparaciones (La Voz del Interior, 17/09/2010).

Sin embargo desde la Caja (Informe Anual 2011) se argumenta que implicó una desmejora sólo transitoria en los indicadores de sustentabilidad, ya que esta medida fue neutralizada en

el mediano plazo por el aumento de la edad jubilatoria, pero no se puede negar que en ese momento modificó la relación activo/pasivo negativamente.

2.4. Contra-reforma: avances hacia mayor igualdad y el debate por la armonización, 2003-2016

Danani y Hintze (2011) sostienen que el análisis de los sistemas de protección social permite reconstruir las disputas en torno del reconocimiento de necesidades sociales, así como de los modos de definir y organizar el trabajo. Y en el marco de estas disputas llaman «contra-reforma» a un conjunto de políticas sociales implementadas a partir de 2003 cuyo rasgo en común está dado por haber actuado en

¹⁹ Como ejemplo de ello los autores resaltan los casos de provincias como Catamarca, La Rioja y Tucumán que luego de transferir sus cajas previsionales a la nación crearon mecanismos de compensación de los haberes jubilatorios para el servicio público provincial que en los hechos prácticamente generó un sistema previsional paralelo.

²⁰ Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego no firmaron convenio de armonización.

sentido inverso al rumbo adoptado por el sistema previsional en la década de los ´90, tanto en su dimensión institucional como político-cultural.

Para las autoras, la capacidad de protección se define como el alcance cuantitativo y cualitativo de satisfacción de necesidades que adquieren las prestaciones y servicios que se definen en el interior de un cierto sector de políticas. Hay dos dimensiones centrales para el análisis de la capacidad de protección: una dimensión institucional en la que se considera el alcance cualitativo (calidad de la satisfacción de necesidades, modalidades y garantías provistas) y cuantitativo (necesidades satisfechas, población cubierta); y otra dimensión político-cultural que reconstruye el sentido y significado en los sistemas de ciudadanía, de relaciones entre derechos y deberes, de formación socio-estatal, a partir del conjunto del sistema institucional de protección.

Si partimos de ese esquema, podemos decir que en el período en estudio se dieron tres intervenciones centrales en el sistema previsional que modificaron sustancialmente la capacidad de protección cuantitativa y cualitativa y abonaron a la disputa político-cultural sobre los sujetos de derechos y las necesidades a cubrir.

La primera fue el Programa de Inclusión Previsional (2005) que intentó revertir la desprotección en seguridad social que habían producido el alto desempleo y trabajo no registrado de los ´90. Contenía dos medidas: teniendo la edad jubilatoria pero faltando años de aportes se podía ingresar a una moratoria que sería descontada del haber previsional. La segunda medida era para quienes tenían cinco años menos que lo requerido (es decir 60 años los hombres y 55 las mujeres) pero contaban con los 30 años de aportes y al año 2004 estaban desocupados: en caso de cumplir estos requisitos, las personas podían acceder a una jubilación anticipada. Además se liberó el cupo de las pensiones no contributivas gestionadas por el Ministerio de Desarrollo Social para mayores de 70 años y por invalidez (antes se otorgaba una nueva pensión cuando fallecía un beneficiario).

Este conjunto de medidas permitió una inclusión en el sistema previsional de 2,7 millones de personas. De este modo, accedieron quienes históricamente conformaron el sector de no asegurados: servicio doméstico y tareas del hogar, trabajadores por cuenta propia o en relaciones laborales informales. El mayor impacto del aumento de la tasa de cobertura previsional se produjo principalmente en las mujeres, entre quienes la cobertura pasó del 56% en 2004 al 84,6% en 2010.

En 2014 la ley 26.970 estableció una nueva moratoria que permitió, hasta septiembre de 2016, el acceso a 500.000 nuevos jubilados. Estas jubilaciones por

moratoria representan un 45% del total de beneficios, de este modo el sistema previsional si bien sostuvo la condición contributiva como mecanismo de acceso al sistema facilitó sus condiciones de cumplimiento y, debido a esto, alivió la mera reproducción del estatus del mercado laboral.

En segundo lugar, en 2008 la ley 26.425 absorbió el régimen de capitalización, lo cual implicó que el sistema de reparto rigiera como único régimen. Ello implicó la opción por un diseño previsional en el que prima el sector institucional público y cuyos objetivos están más ligados a principios solidarios y de redistribución que a sostener el nivel individual o sectorial de ingresos. En lo político-cultural, este fue uno de los cambios más significativos en la disputa político-cultural con la concepción privatizadora de los '90. De este modo los activos de las AFJP pasaron a ser administrados por el Estado mediante la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, el cual creció un 273%, cerrando el 2015 con \$ 664.029 millones, y con una tasa de rendimiento neto interanual del orden de 40%.

Por último también en 2008, se aprobó la Ley de Movilidad Jubilatoria. Si bien la jubilación mínima había tenido aumentos todos los años, era necesario fijar por ley la regulación de los mismos para evitar la discrecionalidad, así como para cumplir con las advertencias que el Poder Judicial, a través de distintos fallos, venía haciendo en dirección a institucionalizar y reponer –siquiera, parcialmente– criterios de contributividad en los haberes. La Ley 26.417 estableció, así, dos aumentos anuales, en marzo y septiembre, tomando para el cálculo dos variables: el índice del aumento general de salarios del último semestre publicado por el INDEC y el aumento de la recaudación tributaria per cápita de ANSES.

Estas políticas produjeron un aumento del gasto público social (GPS). Como se expuso en el capítulo I, el aumento del gasto no implica necesariamente mejorar las condiciones de vida de la población. Sin embargo, como analizaremos a continuación las transformaciones en el sistema previsional ligadas a garantizar protección social mediante sistemas no contributivos produjeron un impacto positivo en el bienestar de los adultos mayores en general.

Según el informe elaborado por ANSES (2011), como resultado de estas políticas de contra-reforma se logró la reducción de la pobreza en adultos mayores (mujeres desde 60 años y hombres desde 65 años), la cual pasó de ser 27,9% en 2003 a 2,9% en 2009, y la indigencia en este sector se redujo de 9,0% a 0,7%.

Siguiendo los trabajos de Alejandro Calabria y Sergio Rottenschweiler (2015) sobre el impacto distributivo del sistema previsional argentino, y de Calabria, Gaia-

da y Rottenschweiler (2014) sobre impacto distributivo de la seguridad social en Argentina, se destaca que debido a la moratoria los mayores incrementos en la tasa de cobertura previsional entre 2004 y 2010 se produjeron en los cinco deciles de más bajos ingresos.

En cuanto a los haberes, hasta la sanción de la ley de movilidad el haber mínimo aumentó 10 veces, mientras que el resto tuvo incrementos menores: véase que, entre 2003 y febrero de 2009 el haber mínimo aumentó un 145,9% en términos reales mientras que el haber medio un 35,2%, lo que denota una decidida (aunque limitada) transferencia de ingresos hacia los sectores más vulnerables.

Los dos aumentos anuales establecidos por la ley de movilidad superaron en todos los casos el aumento de precios y de salarios.

La tasa de sustitución también denota la progresividad en la distribución, una persona que durante su vida activa recibió un salario mínimo vital y móvil (SMVM) obtiene una tasa de sustitución del 83,3%, la cual irá disminuyendo a medida que aumenta los SMVM recibidos en actividad (10 SMVM tienen una tasa de reemplazo de 48,8%). Otro indicador es el Coeficiente de Gini (medida para calcular la desigualdad en la distribución), en 2004 era de 0,36 y en 2014 de 0,28.

Calabria y Rottenschweiler destacan que analizar el impacto distributivo de un sistema previsional no sólo tiene que ver con el monto de las transferencias y tasa de cobertura, sino también con la composición de su financiamiento. El gasto previsional que en 2003 era del 4,5 del PIB llegó a 7,2 del PIB en 2013. El aumento del gasto fue financiado por una mejora de las cuentas de ANSES, que entre 2007 y 2012 registró superávits. Los aportes y contribuciones pasaron de 1,8 del PIB en 2004 al 5,7 en 2013, y el total de recursos tributarios aumentó en igual periodo 2 puntos porcentuales del PIB. Esto denota el crecimiento económico, y la baja del desempleo y la informalidad, que da como resultado un incremento de ingresos por aportes y contribuciones. La recuperación del financiamiento contributivo impacta a favor de la progresividad, ya que los costos del sistema recaen sobre los sectores de mayores beneficios y se recurre menos a la asistencia de impuestos generales aportados por toda la sociedad.

Los autores también analizan las transferencias del sistema previsional que recibe cada decil en relación a lo que aporta para su financiamiento, en este sentido destacan que *«los siete deciles de ingresos más bajos son receptores netos del sistema previsional (reciben más de lo que aportan al mismo) mientras que los tres deciles más altos son aportantes netos (aportan más de lo que reciben)»* (Calabria

y Rottenschweiler; 2015). Esto revirtió lo que sucedía en años anteriores, tanto en 1998 como en 2004 los dos deciles de ingresos más bajos aportaban más al sistema de seguridad social de lo que recibían, con lo cual la seguridad social no tenía incidencia en la mejora de la distribución del ingreso hacia los sectores más bajos, o dicho de otra forma: *sí tenía incidencia en la distribución y la misma era regresiva*.

De este modo, la mayor inclusión y aumento de la tasa de cobertura, sumada a la recuperación del haber jubilatorio con dos aumentos anuales, todo ello apoyado en la creación del FGS y en la consolidación de las fuentes de financiamiento, dio lugar a procesos de cierta desmercantilización de las necesidades (también de las personas). Ello se concretó en el reconocimiento de derechos sociales y en la reducción de la desigualdad en la población de estos tramos de edad.

2.4.1. La Caja de Córdoba: entre la armonización y la discriminación. Historizando el problema de investigación

Este apartado constituye el punto de partida de la historia reciente que abarca nuestro problema de investigación.

A partir de 2003 se verifica un creciente déficit de la Caja de Jubilaciones y Pensiones debido a las medidas implementadas de jubilación anticipada, de \$ 79 millones en 2002 pasa a \$ 255 millones en 2003. Los sectores Docentes, Administración Central y Municipalidad de Córdoba que hasta ese año registraban un resultado financiero positivo, pasan a ser deficitarios, sumándose a los que tradicionalmente lo venían siendo: Epec, Bancarios, Régimen Policial y funcionarios del Poder Judicial.

La provincia, a través de recursos del tesoro, cubría el déficit de la Caja. Sin embargo, a partir de la firma del primer convenio de armonización fue la Nación la que garantizó el financiamiento de la mayor parte del déficit. Durante 2000-2007 el gobierno nacional giró a la provincia \$ 2.647 millones, equivalente al 95% del déficit acumulado en esos años. Pero desde ese último año suspendió el envío de fondos por el incumplimiento de la armonización prevista en los convenios 246/00 y 83/02.

A la golpeada situación financiera que arrastraba la Caja (prácticamente desde sus inicios pero agudizada a comienzos del nuevo siglo), en 2007 se sumó el fallo de la Corte de inconstitucionalidad del decreto 1.777/95 de la gestión Mestre. La Corte giró el expediente al Tribunal Superior de Justicia de Córdoba para que se

expidiera, y este finalmente ordenó pagar las deudas acumuladas por juicios y el gobernador De la Sota debió restituir el 82% móvil.

Ante este inevitable golpe a las finanzas, a poco de asumir en 2008, el nuevo gobernador Juan Schiaretti decidió declarar la emergencia previsional mediante Ley 9.504, cuyo texto contenía algunos cambios estructurales y otras medidas de emergencia provisorias con fecha de caducidad en el año 2012. Mediante la reforma se buscó *«devolverle viabilidad al sistema dentro de un marco de equidad y solidaridad que justifica su existencia»* (CJPyRC, Informe Anual 2008, pág. 4).

A su vez se inició un proceso de agilización en la gestión administrativa, informatización de los procesos, modernización de los sistemas y la infraestructura, incorporación de mejoras en la eficiencia, todas medidas que también apuntaron a optimizar la utilización de los recursos e impactar favorablemente en las finanzas de la institución.

También comenzó la elaboración y difusión pública de indicadores estadísticos y de información sobre el funcionamiento del sistema previsional, los cuales tenían como objetivo *«fortalecer los mecanismos de control por parte de la sociedad y promover debates serios y fundados sobre las políticas previsionales»* (CJPyRC, Informe Anual 2008, pág. 37).

En el primer semestre de 2008 ya se habían acumulado 400 millones de déficit y se estimaba 1.100 millones en el año. El presupuesto anual de la Caja era de \$ 3,5 millones, lo que representaba un tercio del presupuesto consolidado de la Provincia, y superaba el presupuesto de Enseñanza elemental, media y técnica; el de Salud; el de Seguridad; y duplicaba el de Justicia.

Los principales aspectos de la ley 9.504 fueron:

- Las deudas judiciales y los haberes jubilatorios más altos se pagarían parcialmente con títulos de consolidación (hasta el año 2012). Esta medida finalmente no tuvo impacto en el 92% de los beneficiarios, que cobraron sus haberes totalmente en efectivo. Del restante 8%, más de un cuarto no tuvo una afectación del haber superior al 10% y poco más de 2000 beneficiarios tuvieron que cobrar más del 25% de su haber con títulos. De este modo esta medida afectó a los haberes jubilatorios más altos. En 2012 se culminó con el pago de una porción de haberes con títulos de cancelación y el 100% de los beneficiarios volvieron a cobrar sus haberes totalmente en efectivo.

- Aumentó las contribuciones patronales en 2 puntos, como medida excepcional por dos años y hasta el año 2012 para los sectores de Bancarios y Epec. De

esta medida, quedaron excluidos municipios y comunas del interior, único sector del sistema con superávit.

- Se modificó el cálculo del haber inicial, resolviendo que se determinaría el 82% tomando el promedio de las remuneraciones de los últimos 48 meses. Además se agrega 1% por cada año y medio de servicio que exceda los 30 años requeridos como mínimo, con un tope del haber del 88%.

- Restableció la movilidad en función de la movilidad de los salarios del sector. Antes se realizaba el cálculo de la movilidad por cargo desempeñado por el beneficiario, lo cual tendía a reproducir la posición laboral e implicaba mayor trabajo administrativo en la determinación del cálculo.

- Se eliminó la aceptación del cómputo de servicios ad-honorem y sin aportes.

- Modificó la reciprocidad, estableciendo que para ser caja otorgante el mayor número de años de aportes se debían registrar en la caja provincial cordobesa.

- Derogó la Jubilación Ordinaria Reducida y la Pensión por Indigencia.

- Fijó un tope a los conceptos no remunerativos de los salarios para evitar esa porción salarial sin aportes y contribuciones (que luego era reclamada por los beneficiarios mediante vía judicial).

La agobiante situación llevó también a Schiaretti a buscar un nuevo acuerdo con la Nación, de lo que resultó la firma del convenio 90/08 con ANSES, ratificado por ley 9.562. Este tercer convenio suscrito estableció el compromiso de la provincia a armonizar su normativa de acuerdo a la leyes nacionales vigentes (o las disposiciones que en un futuro las sustituyan) en materia de jubilaciones, pensiones y retiros.

Este punto fue ratificado al año siguiente por el convenio 80/09 firmado por el Director Ejecutivo de ANSES, Diego Bossio, y Juan Schiaretti, avalado por ley provincial 9.721, el cual comprendió los periodos 2010-2011.

La novedad de estos convenios es que se precisaron los alcances de la armonización, haciéndola extensiva a la regla de cálculo del haber inicial y de la movilidad de las prestaciones. Además, especificaban que la Nación cubriría el déficit producto de la armonización, y que en caso de que la norma nacional se contradijera con legislaciones propias, la provincia podría optar por la aplicación de sus propias leyes pero el déficit resultante por esto sería responsabilidad del gobierno provincial.

Las principales diferencias que se mantenían con el sistema nacional eran (y continúan siendo):

- Determinación del haber inicial: en ANSES se considera el promedio de remuneraciones sujetas a aportes y contribuciones percibidas durante el periodo de 10 años inmediatamente anterior a la cesación de servicios. ANSES para actualizar las remuneraciones utiliza un índice construido a partir de la ley de movilidad (antes de 2009 el índice era menos favorable). En la Caja el haber es el 82% del promedio de los últimos 4 años de remuneraciones mensuales, actualizadas según índice de movilidad sectorial. En cuanto a la regla de cálculo ANSES toma un componente fijo (PBU) y un componente que se calcula como el 1,5 de la remuneración base por cada año de servicio con un límite de 35 años. En cambio en la Caja la regla de cálculo establece que para la jubilación ordinaria el haber inicial es el 82% de la remuneración base con una bonificación de 1% por cada año y medio de servicios excedentes hasta alcanzar un tope del 88%.

- Movilidad: desde 2009 ANSES tiene dos aumentos por ley con un índice ya explicado anteriormente, este índice se aplica por igual a todos los beneficiarios. La Caja ajusta el haber en función de los aumentos salariales de los activos del sector correspondiente, por lo tanto los aumentos son diferenciales de acuerdo a lo que haya obtenido cada sector en actividad.

- Relación entre las remuneraciones de los activos y de los pasivos: debido a los dos puntos anteriores, en el sistema nacional hay una amplia brecha entre los salarios de los activos y los haberes de los pasivos. En el caso provincial hasta 2003 el salario promedio sujeto a aportes superaba el haber promedio del sistema previsional, aunque con una brecha decreciente. Luego la relación se invirtió, superando los haberes previsionales medios al salario de los aportantes.

Mediante los acuerdos con Nación, la Caja recibió \$ 650 millones en 2008, \$ 777 millones en 2009, \$ 950 millones en 2010, y un remanente de los acordado para 2010 de \$ 110,6 millones en enero de 2011. Pero para el periodo 2011 la Nación nuevamente dejó de enviar recursos para cubrir el déficit justificándose en el incumplimiento de las pautas de armonización por parte de Córdoba en los puntos detallados que hacen la diferencia sustancial entre uno y otro régimen. Ante esto, el gobernador De la Sota presentó un recurso ante la Corte Suprema exigiendo \$ 1.100 millones de deuda.

En 2012, ante la falta de respuesta del Gobierno Nacional y vencidos los plazos de las medidas de emergencia dispuestas por ley de 2008, el Gobernador llevó a la legislatura la ley 10.078 que creó el Programa de Fortalecimiento del Sistema Previsional de Córdoba, cuyos puntos principales fueron:

- Creó un complemento solidario a favor de los beneficiarios de menores ingresos que reciban como único ingreso el beneficio previsional (garantizando un piso de 2.500 pesos).

- Se difirió por 180 días el impacto de la movilidad salarial en los haberes.²¹

- Autorizó a otorgar subas salariales reduciendo los aportes personales y compensando con un aumento proporcional en las contribuciones patronales.

- Permitted la cobertura del déficit a través de impuestos generales para el régimen de seguridad, que debido a las edades tempranas de retiro es estructuralmente deficitario, esto garantizó que no se usen aportes de los otros sectores para cubrir este sector.

Minutos antes se había aprobado también la ley 10.077 por la que Córdoba pedía salir del pacto fiscal de 1992, mediante el cual había cedido el 15% de coparticipación para financiar el sistema previsional nacional. En julio de 2013 se oficializó este pedido en la Corte Suprema, exigiendo la devolución de los fondos coparticipables desde 2012.

Desde este momento recrudeció la disputa política con el gobierno nacional y desde el gobierno provincial, mediante la Caja, se comenzó a instalar la idea de «*la discriminación*» de la Nación hacia la Provincia. Así lo reflejan distintos fragmentos de los informes publicados por la institución durante esos años: «*El reclamo está legitimado por el trato discriminatorio aplicado sobre Córdoba. Otras provincias recibieron transferencias nacionales durante 2011 y sus avances en el proceso de armonización son notablemente inferiores a los de Córdoba*» (CJPyRC, Informe Anual 2012, pág. 31).

Las jurisdicciones que mantuvieron bajo su órbita la administración de sus sistemas son discriminadas respecto a las que los transfirieron. Las razón es que mientras que todas las jurisdicciones, en idénticas condiciones, sacrifican ingresos tributarios para reforzar el financiamiento de la ANSES, solo las que transfirieron sus cajas se liberaron de cubrir sus desequilibrios y reducir las imposiciones sobre los sala-

²¹ Esta medida fue altamente resistida por los gremios de empleados públicos provinciales que presentaron una propuesta consensuada para obtener recursos extras, con el fin de impedir el diferimiento de la movilidad. Entre las propuestas estaba por ejemplo: la actualización del impuesto inmobiliario rural y que los fondos generados fueran destinados a sostener la Caja, o destinar dos sorteos de la Lotería de Córdoba a los ingresos del sistema previsional.

rios públicos al nivel que fija la legislación nacional (CJPyRC, Informe Anual 2013, pág. 32).

«La conclusión más importante es que mantener la actual situación implica una gravosa discriminación» (CJPyRC, Informe Anual 2013, pág. 46). «Se trata entonces de una ilegítima e ilegal apropiación de recursos que constituyen una gran estafa tanto para los jubilados nacionales como para los provinciales» (CJPyRC, Informe Anual 2014, pág. 45). «El incumplimiento del envío de fondos por parte del Gobierno Nacional para financiar parte del déficit de la Caja desde el año 2011 implica una discriminación contra la provincia de Córdoba» (CJPyRC, Informe Anual 2015, pág. 20). Lo extenso y variado de las citas tiene por objeto presentar un panorama que permita a lectores y lectoras aproximarse al clima en el que se desarrollaba la disputa entre la nación y la provincia.

Los argumentos que utilizó la Caja para denominar como *discriminación* a esa política nacional se basan en que mientras todas las provincias aportan recursos al financiamiento del sistema nacional, las más beneficiadas son las que transfirieron sus cajas y no deben costear con recursos propios el déficit del sistema. Otro argumento es que la derivación de impuestos fue legitimada como un esfuerzo solidario para mejorar la situación de los jubilados y pensionados en un primer momento por la crisis del sistema y luego por el bache de ingresos que generó la creación de las AFJP; pero al eliminarse las AFJP y recuperar esos fondos, ya no habría sustento para continuar la detracción. Asimismo, se argumenta que en la práctica más de la mitad de los recursos tributarios derivados a la ANSES no se usan para cumplir ese objetivo previsional. «En la medida que los recursos tributarios que se derivan a ANSES no sean usados con fines previsionales, se degrada el federalismo» (CJPyRC, Informe Anual 2013, pág. 43). Con esto el organismo refiere que de no haberse recargado el organismo nacional con lo que llaman «erogaciones de carácter asistencial» (especialmente las jubilaciones por moratoria y la asignación universal por hijo), los aportes y contribuciones realizados alcanzaría para el financiamiento de todas las jubilaciones y pensiones, e incluso disponer de excedentes que permitan reforzar las reservas sin necesidad de recurrir a aportes de las provincias.

Además, los funcionarios señalan que los recursos tributarios que la provincia genera al financiamiento de ANSES son suficientes para cubrir los beneficios de jubilados y pensionados nacionales en Córdoba (deduciendo los aportes y contribuciones que realizan) y el déficit de la caja, por lo cual la conclusión es que Córdoba aportaría más al sistema nacional de lo que recibe. Un último fundamento para el

reclamo radica en que el déficit del sistema previsional cordobés sería el mismo en caso de armonizar completamente con el sistema nacional, ya que se reducen los montos de aportes y contribuciones; de tal modo para ANSES sería lo mismo cubrir el déficit de la caja armonizada o sin hacerlo.

Sin embargo hay algunos aspectos que la Caja omite mencionar y que complejizan el debate. Por un lado, ANSES sostiene un sistema de reparto solidario, el cual al igual que cualquier sistema impositivo que implica redistribución supone que hay provincias que aportan más de lo que reciben (las que más ingresos generan o «más ricas»). Por otro lado, si bien entre el equilibrio entre federalismo e igualdad existe la posibilidad de rechazar la transferencia o la armonización por las provincias, las que decidieron transferir sus cajas avanzaron en mayor igualdad en cuanto a condiciones de acceso y beneficios entre los jubilados. Por último, ANSES no es simplemente una caja previsional sino que administra el sistema de seguridad social argentino, por lo cual además de jubilaciones y pensiones otorga otros beneficios a los cordobeses: asignación universal por hijo, asignaciones familiares, Progresar, Conectar Igualdad, Procrear, Argenta, entre otros. Los recursos que administra (tanto contributivos como la importante masa de ingresos no contributivos) son para financiar todas las prestaciones que componen la seguridad social y que garantizan un piso de derechos, más que de asistencia. En este sentido si se suma todo lo que recibe Córdoba, o mejor dicho los cordobeses, en concepto de prestaciones de la seguridad social (y no solo de jubilaciones y pensiones) el saldo entre lo aportado por la provincia y la nación podría variar.

Retomando la línea de tiempo en cuanto a las modificaciones, en 2014 se otorgó un nuevo aumento en el haber mínimo, por decreto 826/14 pasó de 2.500 a 3.000 pesos, y se actualizó el complemento solidario que garantizó que ningún jubilado o pensionado que no tenga otro ingreso cobre menos de 4.000 pesos. La mejora fue de un 60% para quienes no tienen otro ingreso y del 20% para quienes cuentan con un beneficio adicional. Ello implicó un impacto en un 4,3% de beneficiarios de la caja (lo que equivale a unos 4000 beneficiarios). El 40% de estos beneficiarios pertenecen al sector de municipios y comunas del interior, y un 72% vive en el interior de la provincia.

En noviembre de 2015, la Corte Suprema de la Nación se pronunció en la causa «Córdoba, provincia c/Estado Nacional y otro (Expte. 786/2013)» haciendo lugar al pedido de la provincia y ordenó al gobierno nacional el cese de la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables. La Corte declaró inválido el

art. 76 de la ley 26.078 (de 2006) que dispuso la prórroga de la detracción,²² por lo tanto ordenó al gobierno nacional que devuelva las sumas retenidas desde enero de 2006. Como la resolución que benefició a Córdoba es una cautelar rige a futuro, con lo cual está pendiente para esta provincia el pago retroactivo.

El gobernador De la Sota estableció que el 15% recuperado se destinaría en parte a cubrir el déficit de la caja y el resto a cancelar deuda de la caja contraída con el tesoro de la provincia.

A partir de esta buena noticia para las finanzas de Córdoba, el gobernador Juan Schiaretti, a días de asumir un nuevo mandato en diciembre de 2015, tomó las siguientes medidas:

- Elevó por decreto 2.039 el piso jubilatorio, garantizando con el complemento previsional solidario que los jubilados o pensionados que no tengan ningún otro ingreso tengan un haber mínimo de \$ 7.500. Esto implicó una mejora del 87,5% en el haber, el 63% de los beneficiarios impactados por la medida reside en el interior provincial.

- Impulsó la ley 10.033: por un lado cumplió la promesa de su campaña electoral y derogó la ley 10.078 que establecía el diferimiento de la movilidad, con lo cual volvió a establecerse la movilidad a los 30 días de realizado el aumento de salarios de activos. Pero, como contrapartida modificó el cálculo del haber, el nuevo método implica calcular el haber tomando como referencia el salario activo de los últimos 48 meses, menos los aportes personales (con lo que se repone parcialmente la «teoría Mestre»). Pero en lugar de la contribución del sistema provincial (18% en la mayoría de los sectores), se aplicará la alícuota del 11% del sistema nacional. Eso implica pagar el 82% del 89% del salario, lo que equivale al 73% del sueldo activo bruto. Esta modificación se aplica a los beneficios ya acordados y por acordarse en el futuro. En cuanto a los beneficios ya acordados la ley establece que en ningún caso el recálculo de cada beneficio implicará reducción de los haberes nominales liquidados en diciembre de 2015. Esto se lograría mediante la aplicación inmediata de reajustes pendientes de la movilidad debido al derogado diferimiento, con lo cual el aumento de haberes absorbería el impacto del recálculo. En el caso de los beneficios para los cuales se efectuaron todos los reajustes de movilidad, el recálculo del haber quedará diferido hasta tanto se haga efectivo el nuevo aumento de

²² Como ya se expuso, en la ley de presupuesto de 2006 se estableció la prórroga de la detracción del 15% de la masa coparticipable. En esta oportunidad no fue producto de la firma de un acuerdo con las provincias, sino una medida unilateral del ejecutivo. San Luis, Córdoba y Santa Fe no adhirieron a esta ley.

los salarios del personal en actividad. En ambos casos se utilizó el incremento de haberes mediante la movilidad para absorber el impacto del recálculo.

La medida generó el rechazo de todos los gremios, pero desde el gobierno se aseguró que no violó el «núcleo previsional» que estableció el Tribunal Superior de Justicia en 2009 en el caso Bossio, cuando fijó como última frontera el 82% del sueldo líquido o neto (lo que sería el 82 del 82).

Con la nueva norma, las autoridades del Ministerio de Finanzas calculaban que la caída del diferimiento proyectaba para 2016 un déficit de alrededor 3.800 millones de pesos; por esto fue acompañada del recálculo del haber cuyo impacto favorable rondaba los 3.000 millones, de este modo se alcanzaría un déficit de alrededor de 900 millones. Para cubrir esta suma se iniciaron nuevamente las negociaciones con la Nación.

Si bien este trabajo se propone un análisis hasta 2015, es importante al menos esbozar algunas de las modificaciones que se iniciaron en 2016 vinculadas con esta última reforma en el cálculo del haber y los intentos de retomar los vínculos con la Nación.

El 29 de junio de 2016 se sancionó la ley nacional 27.260 «Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados», cuyo título V es «Armonización de sistemas previsionales provinciales». El artículo 27 estableció un plazo de 120 días para realizar nuevos acuerdos con las provincias cuyos sistemas previsionales no fueron transferidos, a las cuales se les enviarán fondos en función de dos criterios: el déficit que generaría el sistema si hubiese sido transferido al ANSES y los avances en el proceso de armonización.

Al día siguiente el 30 de junio se dictó en Córdoba el decreto 817/16, el cual citando el mencionado artículo estableció la reducción gradual de los aportes personales para avanzar con la armonización con el sistema nacional. Pero la ley provincial 8.024 establece que la disminución de aportes personales debe ser compensada con aumento de contribuciones patronales. De este modo sólo para los sectores de la Administración Central, autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo, y Policía el aporte personal se redujo un 2% y el patronal se incrementó un 2%.

Al mes siguiente el decreto 964/16 redujo en 3% las contribuciones patronales en Municipios y Comunas del Interior, con el fundamento que es el único sector cuyo resultado financiero ha sido superavitario durante los últimos cinco años.

Por último, en octubre de 2016, siempre bajo el intento de avanzar en el proceso de armonización, se redujeron las contribuciones patronales que, desde ese

momento, se fijaron alrededor del 16% (con excepciones de algunos regímenes especiales), lo cual implicó resignar \$ 2.500 millones de recursos para la institución. Esta situación, además, conllevó la particularidad de que varios sectores realizarán aportes personales (de 18%) más altos que las contribuciones patronales (16%). El ex Presidente de la Caja y actual Ministro de Finanzas, Osvaldo Giordano dijo que esta situación constituye un «*sinceramiento*» ya que: «*Hasta el momento, las grandes contribuciones patronales que hacía el Estado provincial ocultaban el rojo de la Caja. Nosotros siempre sostuvimos que el déficit estructural es de 9.000 millones de pesos*» (La Voz del Interior, 4/11/2016).

En los considerandos del decreto se sostiene que la disminución de recursos que implica esta medida será compensada por los fondos de la Nación. Esto es así, ya que días antes del decreto, en plena sintonía entre Gobierno Provincial y Nacional, se logró un nuevo acuerdo para financiar el déficit previsional cordobés. Mediante un convenio firmado por el Gobernador Schiaretti y el Presidente Mauricio Macri, la Nación reconoció el déficit de la entidad previsional durante 2016, estimado en 4.200 millones de pesos. Por otro lado, se resolvió el conflicto por el cual la Provincia acudió a la Corte y se reconoció una deuda de 1.400 millones correspondiente al convenio que cubría los periodos 2010-2011. De este modo se culminó un proceso de disputa con la Nación por los fondos de la Caja que, según expresó Schiaretti para el portal de noticias de la radio LV3, fue «*un símbolo de la discriminación del Gobierno nacional anterior con Córdoba*» (Cadena 3, 15/09/2016).

Estas modificaciones estructurales, como lo es el cálculo del haber y la disminución de aportes personales y patronales, en consonancia con un nuevo vínculo con el gobierno nacional, deberán ser motivo de análisis en futuras investigaciones que permitan darle continuidad al periodo 2008-2015. Sin dudas, implica un cambio de ciclo, respecto de cuyas continuidades y rupturas será necesario indagar en el futuro.

Retomamos nuestro objeto para decir que las modificaciones introducidas a partir de 2008 y el cambiante vínculo con la Nación configuran el marco para analizar el desempeño del sistema previsional de Córdoba en relación a cómo configura la estratificación de los beneficios y define los criterios de solidaridad, igualdad y justicia al interior de su sistema y con el conjunto de la sociedad.

CAPÍTULO 3: SISTEMA PREVISIONAL DE CÓRDOBA Y ESTRATIFICACIÓN SOCIAL, 2008-2015

1. Características generales del sistema de la CJPYRC

La Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba (CJPYRC) es una entidad descentralizada y autárquica. En el momento de escritura de este trabajo, depende del Ministerio de Finanzas.²³ Durante el periodo 2008-2015, Osvaldo Giordano se desempeñó como Secretario de Previsión Social y a la vez Presidente de la Caja, cargo que desde diciembre de 2015 hasta 2017 ocupó Mariela Camporro.

Como quedó expuesto en el Capítulo II, fueron numerosas las normativas legales que se sancionaron durante el siglo XX y comienzos del XXI. Las mismas implicaron en muchos casos avances y, en otros, retrocesos sobre beneficios establecidos, cambios en las fórmulas de cálculo o condiciones de acceso. Algunas modificaciones tuvieron como meta la conformación de un sistema sustentable, mientras que en otras predominó la búsqueda de réditos políticos y privilegios para algunos sectores. En las últimas dos décadas, además, influyeron en las decisiones de política previsional de la Caja el devenir del vínculo con el Gobierno Nacional y las posibilidades de financiamiento del déficit.

Los distintos cambios en la normativa previsional de la provincia permiten distinguir una tendencia creciente de la cobertura mediante la ampliación de prestaciones: a los primeros beneficios por vejez e invalidez sumó a lo largo del tiempo otros vinculados a fallecimiento del afiliado o beneficiario (pensión y subsidio por muerte), retiros anticipados, jubilación reducida, y hasta una jubilación por indigencia en 1990.

También se puede observar que mientras en los inicios del sistema el haber mantenía la relación con el nivel de salarios en actividad bajo un régimen de capitalización, posteriormente esa relación se modificó en sentido progresivo, al establecer escalas para el cálculo favoreciendo a los salarios más bajos. Una nueva modificación fijó el 82% como base para todos los sectores sin distinción de salarios, lo cual tiende a reproducir los niveles de ingresos del mercado laboral. Ello se extiende y reproduce por el hecho de que los distintos regímenes internalizan las pautas de movilidad de los salarios correspondientes. La creación de privilegios

²³ La ley 5.317/72 establecía la CJPYRC bajo la órbita del Ministerio de Bienestar Social. En 2007 se sancionó la ley 9.454 que la trasladó a la Secretaría General de la Gobernación. Finalmente, en 2011 pasó al ámbito del Ministerio de Finanzas.

para distintos sectores fue una constante a lo largo de toda la historia de la Caja; como expresó la propia institución en sus primeros informes, esto constituyó una regla más que una excepción.

Frente al otorgamiento de mayores beneficios a los sectores más acomodados de la sociedad (como es el caso de magistrados y funcionarios del poder judicial), en 2008 se eliminó la prestación menos vinculada al mercado laboral y dirigida a un sector en condiciones de vulnerabilidad como fue la mencionada jubilación por indigencia, la cual incorporaba en el sistema el objetivo de redistribución y alivio de la pobreza. El mayor impacto distributivo se intentó alcanzar mediante aumentos sistemáticos del haber mínimo y la creación del Complemento Solidario, a partir de 2012.

Lo que caracteriza el periodo iniciado a partir de 2008 es lograr fijar reglas claras de funcionamiento para establecer condiciones de sustentabilidad del sistema a largo plazo. En varios de los informes institucionales se expresa el espíritu que guió la gestión impulsada por Giordano: «*Se necesita que la racionalidad, la visión estratégica y el interés común primen sobre la improvisación, el oportunismo y los intereses personales y sectoriales*» (CJPyRC, Informe Anual 2011, pág. 144).

Para lograr este objetivo no sólo se plantearon reformas en los parámetros de los beneficios sino también se inició un proceso integral de modernización de la gestión, que abarcó tanto cuestiones de infraestructura y recursos humanos como innovación en procesos de gestión, actualización tecnológica e incorporación de sistemas que garanticen agilidad y eficiencia administrativa. Además se planteó una gestión abierta mediante la publicación permanente de información pública sobre el desempeño del sistema.

En función de las opciones de diseño de un sistema previsional que expusimos en el Capítulo I podríamos establecer como características del régimen de la Caja las siguientes:

- *Participación obligatoria*: los trabajadores de la provincia tienen una afiliación obligatoria al sistema.
- *Sector institucional público*: administrado por el Gobierno de la Provincia.
- *Seguro*: Prima más la lógica del seguro que la de redistribución, ya que el acceso al derecho está dado por la capacidad de contribución al sistema y se prioriza como objetivo el sostenimiento de los ingresos al pasar de la actividad a la pasividad y por lo tanto la suavización del consumo.

- *Reparto*: los desembolsos se pagan con los ingresos corrientes de contribuciones de los activos apelando a la solidaridad entre generaciones, en caso de déficit es cubierto por fondos del tesoro provincial o aportes del sistema nacional de seguridad social.

- *Beneficios definidos*: se especifica el monto del beneficio que se determina a partir de una fórmula que depende del salario de los últimos años de vida laboral (promedio de las últimas 48 remuneraciones), lo que garantiza los cocientes de sustitución.

- *Acceso a las prestaciones mediante sistema contributivo*: la principal fuente de financiamiento lo constituyen las contribuciones sobre la nómina salarial, siendo además una de las condiciones de acceso a las prestaciones el tiempo de contribución al sistema. A mayor tiempo y dimensión de contribuciones corresponde una prestación mayor.

En este sentido, por las características que asume el diseño del sistema, podemos establecer que desde el punto de vista de la literatura tradicional de la política social, se trata de un régimen corporativo-conservador, que mantiene las diferencias de estatus mediante beneficios diferenciados y segmentados por sector. Este modelo implica un alto nivel de desmercantilización de las necesidades por las elevadas tasas de sustitución de los ingresos, pero un bajo nivel de desmercantilización de las personas porque el acceso está condicionado a la capacidad contributiva y la participación formal en el mercado laboral, y en este caso, aún más específicamente, en el sector público provincial. El análisis de la distribución y segmentación de los beneficios permitirá describir cómo se configura este régimen en la Caja de Jubilaciones de Córdoba.

Bajo este sistema los beneficios que se otorgan en la ley 8.024 son:

- Jubilación ordinaria: requiere 30 años de servicios con aportes y 60 años de edad las mujeres y 65 los hombres.

- Jubilación por edad avanzada: requiere 70 años de edad y 10 años como mínimo de aportes a la Caja.

- Jubilación por invalidez: beneficio para aquel aportante que ha contraído una incapacidad física o psíquica en ocasión de trabajo.

- Jubilaciones especiales: para Personal Policial y Penitenciario, Magistrados, Ballet Oficial y Personal de Aeronavegación.

- Pensión: beneficios derivados de condiciones acreditadas por un causante. Es directa cuando el causante falleció encontrándose en actividad laboral y en ese momento aportaba al sistema. Es derivada cuando fallece un beneficiario jubilado.

- Retiro: beneficio para agentes (hombres y mujeres) que se encuentren en estado policial y penitenciario, y que han alcanzado la edad y/o años de aportes exigidos. Puede ser obligatorio o voluntario.

Estos beneficios están contemplados en cinco regímenes:

1. General: incluye la administración pública en sus tres poderes, las municipalidades y comunas del interior, empresas provinciales (Epec y Banco de Córdoba), y docentes de los institutos privados adscriptos a la enseñanza oficial. Se financia con 18% de aportes y 20% de contribuciones. Presenta condiciones diferenciales para quienes se desempeñen en ambientes insalubres, actividades penosas, riesgosas o determinantes de vejez o agotamiento prematuro, quienes podrán obtener jubilación ordinaria con 62 años de edad los varones y 57 años las mujeres, acreditando 25 años de servicios con aportes, de los cuales 20 años continuos o discontinuos deberán ser de dicha naturaleza. Y, también, para el personal docente quien tendrá derecho a la jubilación ordinaria si cuenta cumplida la edad de 60 años los varones y 57 años las mujeres, y acredita 25 años de servicios, de los cuales 10 como mínimo, continuos o discontinuos, deben ser al frente de alumnos.

2. Especial para el personal policial y penitenciario: establece aportes personales de 22% y contribuciones de 23%. Los haberes se determinan mediante una escala que va entre 50% y 100%, la edad requerida es entre 53 y 58 años varones, 51 y 56 años para las mujeres. La edad y escala dependen del cargo ejercido. Se requiere entre 22 y 30 años de servicios, la cantidad de años también depende del cargo y si el retiro es voluntario o forzoso. Los beneficiarios de este régimen quedan exceptuados del art. 53 de la ley que establece como límite máximo del haber el 82% del sueldo del gobernador.²⁴

3. Especial para Magistrados del Poder Judicial: establece 22% de aportes y 22% de contribuciones, los beneficiarios de este régimen especial quedan exceptuados del Art. 53 que fija el haber máximo.

²⁴ Ley 8024, Artículo 53: *"El haber máximo de jubilación y acumulación de beneficios compatibles por un mismo titular, acordado por la Caja, será igual al ochenta y dos por ciento (82%) móvil del sueldo asignado al cargo de Gobernador de la Provincia, no pudiendo disminuir el haber del beneficio, en un porcentaje superior al diez por ciento (10%). El haber máximo de pensión, será igual al setenta y cinco por ciento (75%) móvil del haber máximo jubilatorio, no pudiendo disminuir el haber del beneficio en un porcentaje superior al diez por ciento (10%)."*

4. Especial para bailarines del Ballet Oficial: los aportes son del 19,5% y las contribuciones del 22%, tendrán derecho a obtener una jubilación extraordinaria cuando acrediten 20 años continuos o discontinuos de actuación como bailarines, con los aportes efectivos a la Caja, y cuarenta (40) años de edad como mínimo. El haber de esta jubilación será igual al sesenta y dos por ciento (62%) del promedio de remuneraciones.

5. Especial para personal de vuelo de la Dirección Provincial de Aeronáutica: tendrán derecho a jubilación ordinaria con 30 años de servicio y 50 de edad. Establece 22% de aporte personal y 22% de contribución patronal.

A los fines de este trabajo los sectores que quedan constituidos dentro del sistema son:²⁵ Administración pública y autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo; Magistrados y funcionarios del Poder Judicial; Policía; Docentes; Bancarios; EPEC; Municipalidad de Córdoba; Municipios y Comunas del Interior.

El cuadro 1 sintetiza los requisitos exigidos para cada uno de los sectores.

Cuadro 1. Requisitos de acceso por sector

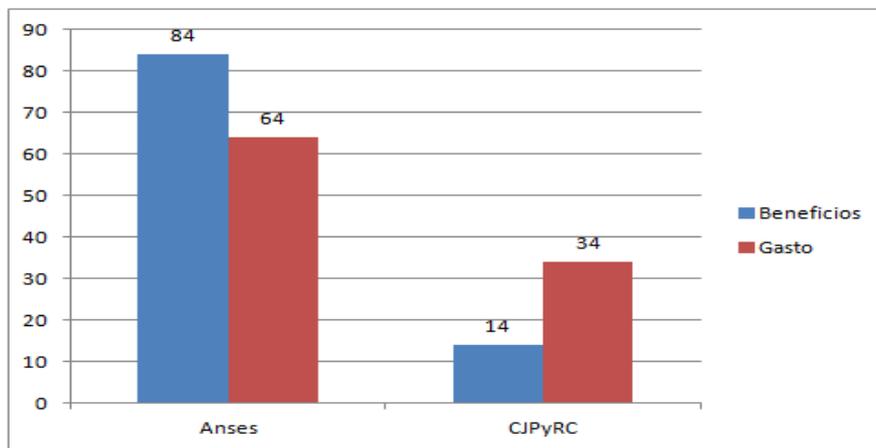
Sector	Edad	Años de servicios	Determinación del haber	Aporte personal	Contribución Patronal
Adm. Pública y PE/PL	65 Hombres 60 Mujeres	30	82%	18%.	20%.
Magistrados y funcionarios PJ	65 Hombres 60 Mujeres	30	82%, sin tope máximo	22%	22%.
Policía	53-58 varones, 51-56 mujeres	20 a 30	entre 50% y 100%, sin tope máximo	22%.	23%.
Docentes	60 varones 57 mujeres	25	82%	18%.	22%.
Bancarios	65 Hombres 60 Mujeres	30	82%	20%	25%.
Epec	65 Hombres 60 Mujeres	30	82%	20%	25%.
Municipalidad de Cba	65 Hombres 60 Mujeres	30	82%	18%.	20%.
Municipios del Interior	65 Hombres 60 Mujeres	30	82%	18%	20%.

Elaboración propia en base a Ley 8.024 y modificatorias.

²⁵ Se adoptó este agrupamiento ya que así quedan constituidos los sectores en la información de series históricas estadísticas contenidas en los Informes Anuales de la CJPyRC.

A partir de 2012, momento de recrudecimiento de la disputa con la Nación, en los informes institucionales se destina un espacio importante a comparar el sistema provincial con el nacional. En este sentido, en cuanto a la protección de todos los jubilados de la provincia, de acuerdo al Informe Anual de 2015, la caja otorga un 14% del total de beneficios (94 mil aproximadamente), ANSES un 84% (566 mil beneficios) y las cajas profesionales un 2% (13 mil). No obstante esa participación del 14% en el volumen de beneficios, el sistema provincial concentra el 34% del gasto previsional total.

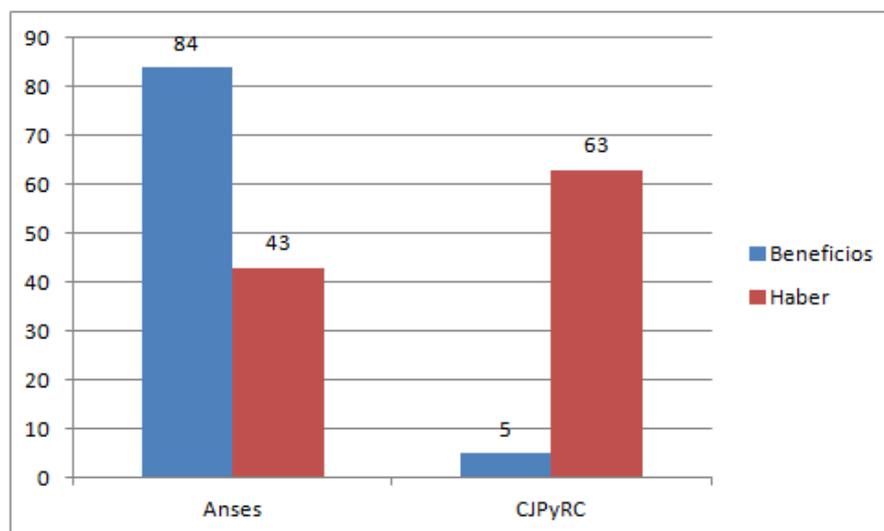
Gráfico 1. Participación del sistema nacional y provincial en el total de beneficios y en el gasto previsional en la Provincia de Córdoba (en%), año 2015



Elaboración propia en base a Informe Anual de la CJPYRC, 2015.

Otra manera de observar la diversa correlación entre beneficios y gasto entre el sistema nacional y provincial es la siguiente: durante todo el periodo hubo un crecimiento del gasto público previsional en la provincia, el cual es explicado principalmente en el caso de ANSES por el incremento de la cantidad de beneficios, y en el caso de la Caja por el aumento del haber medio. Es así como la relación de Gráfico 1 se explica por un proceso durante el cual entre 2005 y 2012 en ANSES el total de beneficios en Córdoba creció un 84%, mientras que el haber medio subió un 43%. En la caja provincial, en cambio, el haber creció un 63% y la cantidad de beneficios sólo un 5%. Véase el Gráfico 2.

Gráfico 2. Variación porcentual (%) de beneficios y monto de haberes en el sistema nacional y provincial, período 2005-2012



Elaboración propia en base a Informe de Jefatura de Gabinete, 2012.

En varios informes institucionales se menciona que esta situación «*se trata de una particularidad que tiene muchos impactos relevantes en la distribución personal del ingreso dentro de la provincia*» (CJPYRC, Informe anual 2010, pág. 26). Con esto se hace referencia a que el haber promedio del sistema previsional provincial es casi tres veces más alto que la remuneración promedio de los asalariados no registrados, un 30% más alta que el salario medio privado formal e incluso más alto que la remuneración que perciben los empleados públicos activos. Si la comparación se hace con los jubilados nacionales, a diciembre de 2015 el sistema previsional provincial pagaba haberes 166% más altos, ya que ANSES tenía un haber promedio de \$ 6110 para beneficios de Córdoba, mientras que la Caja pagaba un haber promedio de \$ 16266. En este punto hay que tener en cuenta que el sistema nacional abarca trabajadores del sector privado con salarios menores al sector público provincial, esto ocurre porque el sector privado tiene un grado de formalidad (en extensión y homogeneidad) mucho menor que el empleo público, por lo que esta afirmación debe ser considerada en cuanto al registro y validez institucional, ya que en el sector privado abundan diferentes tipos de no registro: el completo (trabajo en negro) y la subdeclaración de salarios. También el sistema nacional incluye a trabajadores independientes y trabajadores con periodos no aportados incluidos en la moratoria previsional, con lo cual la base remunerativa para el cálculo del haber es menor a la de la Caja que parte de salarios de empleados públicos provinciales. Además, se agregan las diferencias en la forma de calcular el haber inicial y las reglas de

actualización. Esto explica que las diferencias salariales en el mercado laboral se trasladen a los haberes durante la pasividad.

Esta desigualdad en los haberes entre los adultos mayores ocasiona que *«así como se presentan situaciones en las que el haber previsional resulta insuficiente para sacar a los hogares que componen los adultos mayores de la pobreza, en otros la jubilación y pensión contribuyen a consolidar a los sectores mejor posicionados»* (CJPYRC, Informe anual 2013, pág. 20). Y esta desigualdad no sólo se registra entre distintos sistemas previsionales (nacional y provincial), sino también incluso al interior de los sectores que componen la CJPYRC. Este aspecto está en el centro de la preocupación de esta tesis: la estratificación de los beneficios y del bienestar.

2. ¿Quiénes financian? ¿Quiénes reciben?

Como mencionamos en el Capítulo I, la definición del financiamiento y del gasto de una política pública implica la asignación y distribución de recursos entre sectores, por lo tanto conlleva definiciones de solidaridad y justicia distributiva. También expusimos que el nivel de gasto es una variable a analizar, pero que su magnitud por sí sola nos dice poco sobre el logro del bienestar general de todos los sectores, ya que puede haber un alto gasto dirigido a una minoría de población que recibe cuantiosos beneficios. En este sentido es necesario introducir variables que permitan describir su composición: con qué recursos se financia el gasto, provenientes de qué sectores y cómo se distribuye, es decir quiénes se benefician y en qué proporción.

Al analizar el resultado financiero de la Caja durante el periodo 2008-2015 notamos una evolución favorable, toda vez que se pasó de una situación deficitaria a una superavitaria.

En el Informe Anual 2015, se destacan como factores de la mejora en la sustentabilidad medidas sancionadas legalmente durante esta etapa y que fueron expuestas en el Capítulo II. Aquí las recuperamos y sintetizamos:

- Cambio en los criterios de determinación de caja otorgante (2008), la modificación implicó que el beneficio lo otorga la caja en la que se registran el mayor número de años aportados. Antes de esa normativa con sólo 10 años de aportes en la caja provincial se podía acceder a un beneficio de la CJPYRC.

- Eliminación de servicios fictos (2008), antes se permitía considerar años de servicio ad honorem, es decir que se otorgaban beneficios sin haber efectuado los aportes.

- Modificación de la regla de cálculo del haber inicial (2008), tomando como periodo base las últimas 48 remuneraciones. Con anterioridad se tomaba el último o mejor cargo desempeñado. Ligado a esto, la implementación de índices para la movilidad por el incremento salarial del sector (2008), habiéndose tomado anteriormente como base la asimilación del haber a un cargo. Estas medidas alivian la mera reproducción de la posición laboral.

- Conversión de sumas no remunerativas en la administración pública provincial (mayo 2010-febrero 2011). El componente no remunerativo no se tomaba para el haber jubilatorio, lo que producía gran cantidad de reclamos administrativos y judiciales impactando negativamente en la caja. Mediante ley 9.785 se dispuso un programa gradual de conversión de sumas no remunerativas en la administración pública, así pasaron a tributar aportes y contribuciones.

- Reforma en el mecanismo de actualización de los haberes (agosto 2012), por ley 10.078 el aumento de las jubilaciones es diferido por 180 días respecto del aumento de los salarios.

- Mejoras en la gestión: cuidar los ingresos y controlar los egresos. Desarrollo e instrumentación de una herramienta moderna para la presentación de DDJJ de los empleados de cada repartición. Controles en el circuito de liquidación de haberes, detección de fallecidos e incompatibilidades. Agilidad en el recupero de cobro indebido.

En los siguientes apartados describiremos la composición del financiamiento, del gasto y el resultado financiero del sistema, teniendo en cuenta el impacto de estas medidas.

2.1. Financiamiento

La Caja cuenta con el financiamiento principal de lo recaudado mediante aportes y contribuciones y en menor medida otros ingresos producto de multas, intereses, recupero de pagos indebidos, entre otros. Debido a que los egresos son mayores que los ingresos, se suman otras fuentes de financiamiento extraordinarias que cubren el déficit: aportes de ANSES mediante convenios de armonización, recursos del Tesoro Provincial en carácter de préstamo, y durante la declaración de emergencia entre 2008-2012 una contribución patronal extraordinaria del 2% sobre la masa salarial. El Cuadro 2 resume la participación de cada fuente de ingreso durante el periodo.

Cuadro 2. Composición de los ingresos en millones de \$ (y en% sobre el total), serie 2008-2015

Tipo	Fuente	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresos corrientes	Aportes y contribuciones	2385 (68%)	2981 (71%)	3802 (73%)	5524 (78,5%)	7029 (81%)	9205 (90%)	12621 (93%)	17587 (94%)
	Otros ingresos corrientes*	132 (4%)	133 (3%)	182 (3,5%)	251 (3,5%)	338 (4%)	468 (4%)	549 (4%)	1165 (6%)
Ingresos extraordinarios	ANSES	650 (18%)	777 (18%)	950 (18%)	110,6 (1,5%)	0	0	0	0
	Tesoro de la Provincia	279 (8%)	164,5 (4%)	147 (3%)	1017,4 (14,5%)	1205 (14%)	507 (5%)	325 (2%)	0
	Otras fuentes	69 (2%)	164,5 (4%)	122 (2,5%)	140 (2%)	95 (1%)	101 (1%)	105 (1%)	0
	TOTAL	3515	4220	5203	7043	8667	10281	13600	18752

Elaboración propia en base a los Informes Anuales de la CJPyRC, 2008 a 2015.

* Incluye recursos tributarios y no previsionales: recupero de pagos indebidos, intereses, multas. A partir de 2015 se incorpora la devolución del 15% de coparticipación que era destinada a ANSES.

Como puede verse, los aportes y contribuciones han tenido cada año mayor participación; en especial se fortalece a partir de 2012, influyendo en esta situación el crecimiento de aportantes en mayor proporción a beneficiarios, las medidas de blanqueo de conceptos no remunerativos que comenzaron a generar aportes y contribuciones y los cambios en la gestión que mejoraron los procesos de recaudación (en especial en relación a los municipios del interior).

Esta mejora de los ingresos contributivos corrientes, sumada a la reducción del déficit previsional que analizaremos más adelante, produce la reducción de la participación de los ingresos extraordinarios destinados a cubrir el resultado negativo del sistema. Asimismo, a partir de 2011 ANSES tiene nula incidencia en los ingresos, ya que se cortan los envíos de fondos por parte de la Nación. En consecuencia, durante 2011 y 2012 el Tesoro de la Provincia aumenta su incidencia, la cual a partir de 2012 disminuye debido a que las finanzas de la Caja se fortalecen y el déficit se reduce en mayor medida por el diferimiento de la movilidad que impacta favorablemente en los egresos.

A partir de 2015 se suma dentro de otros ingresos corrientes el 15% de coparticipación que antes era destinado al sistema previsional nacional, con lo cual este concepto se incrementa en millones de pesos en un 50%.

A continuación en el Cuadro 3 podremos visualizar mejor el incremento en la recaudación por aportes y contribuciones.

Cuadro 3. Variación anual de aportantes, beneficiarios, ingresos por aportes y contribuciones y gasto prestacional (en%), serie 2008-2015

	Aportantes		Beneficiarios		Ingresos a y c		Gasto prestacional	
	cantidad	variación	cantidad	variación	millones de \$	variación	millones de \$	variación
2008	166024		89200		2385		3423	
2009	169036	1,81%	90061	0,97%	2981	24,99%	4130	20,65%
2010	174224	3,07%	90560	0,55%	3802	27,54%	5078	22,95%
2011	181434	4,14%	91543	1,09%	5524	45,29%	6871	35,31%
2012	184220	1,54%	92172	0,69%	7029	27,24%	8466	23,21%
2013	183931	-0,16%	93391	1,32%	9205	30,96%	10025	18,41%
2014	186591	1,45%	94615	1,31%	12621	37,11%	13282	32,49%
2015	192548	3,19%	95953	1,41%	17587	39,35%	17899	34,76%
2008-2015		15,98%		7,57%		637,40%		422,90%

Elaboración propia en base a los Informes Anuales de la CJPYRC, 2008 a 2015.

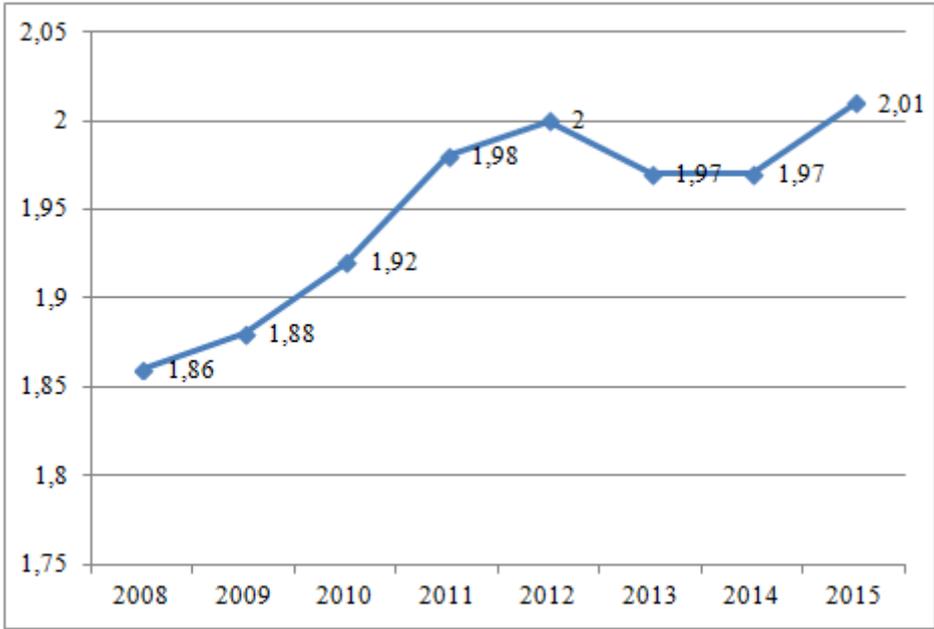
Como indica el Cuadro 3, se produjo un fortalecimiento de los ingresos por aportes y contribuciones. A pesar de que en términos absolutos (en millones de pesos) el gasto originado por prestaciones siempre es mayor a los ingresos, en términos de porcentaje de crecimiento en el periodo 2008-2015 los ingresos por aportes y contribuciones crecieron un 637,4%, mientras que los egresos lo hicieron un 422,9%. En síntesis, la variación anual del crecimiento de los aportes y contribuciones fue todos los años mayor a la variación anual de los egresos, lo que redujo la brecha entre ambos.

Hay que tener en cuenta, en el caso de un sistema provincial que sólo abarca los empleados públicos, que el estado provincial es el empleador, por lo cual el ingreso de aportes y contribuciones es una función directa del empleo provincial. Diferente es la situación del sistema nacional, abierto al empleo privado, en el que la incorporación de trabajadores de ese sector al mercado laboral incrementa no-

tablemente los ingresos contributivos del sistema. Esta situación está en la base de algo que veremos más adelante: la relación activo/pasivo de cada sector está directamente vinculada a la política laboral en el empleo público, y al provenir los recursos del mismo origen (el estado provincial) se da la situación de que el retiro de empleados públicos puede significar un gasto en el sistema previsional (por la reducción de la tasa de sostenimiento si no son reemplazados en su puesto), y a la vez ser un ahorro en el gasto fiscal total del empleo público.

En relación a esto, también queda expuesto en el Cuadro 3, que en el periodo 2008-2015 creció la cantidad de aportantes en mayor proporción que la cantidad de beneficiarios: 15,98% los aportantes y 7,57% los beneficiarios. Este hecho produjo un aumento sostenido (aunque moderado) de la relación activo/pasivo que pasó de 1,86 en 2008 a 2,01 en 2015, cuya evolución ofrecemos en el Gráfico 3.

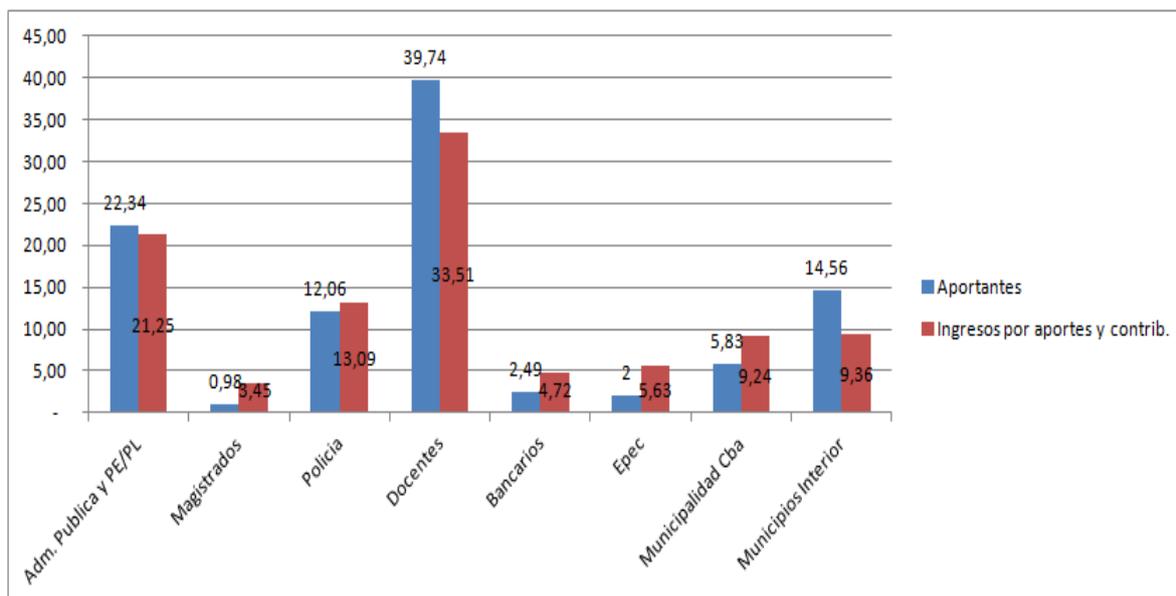
Gráfico 3. Evolución de la relación activo/pasivo, serie 2008-2015



Elaboración propia en base a los Informes Anuales de la CJPyRC, 2008 a 2015.

En cuanto a la participación de cada sector en el financiamiento del sistema, el Gráfico 4 resume el porcentaje promedio de aportantes y de ingresos por aportes y contribuciones de cada sector en relación al total del sistema durante todo el periodo.

Gráfico 4. Participación promedio de cada sector en aportantes e ingresos por aportes y contribuciones, en%, periodo 2008-2015

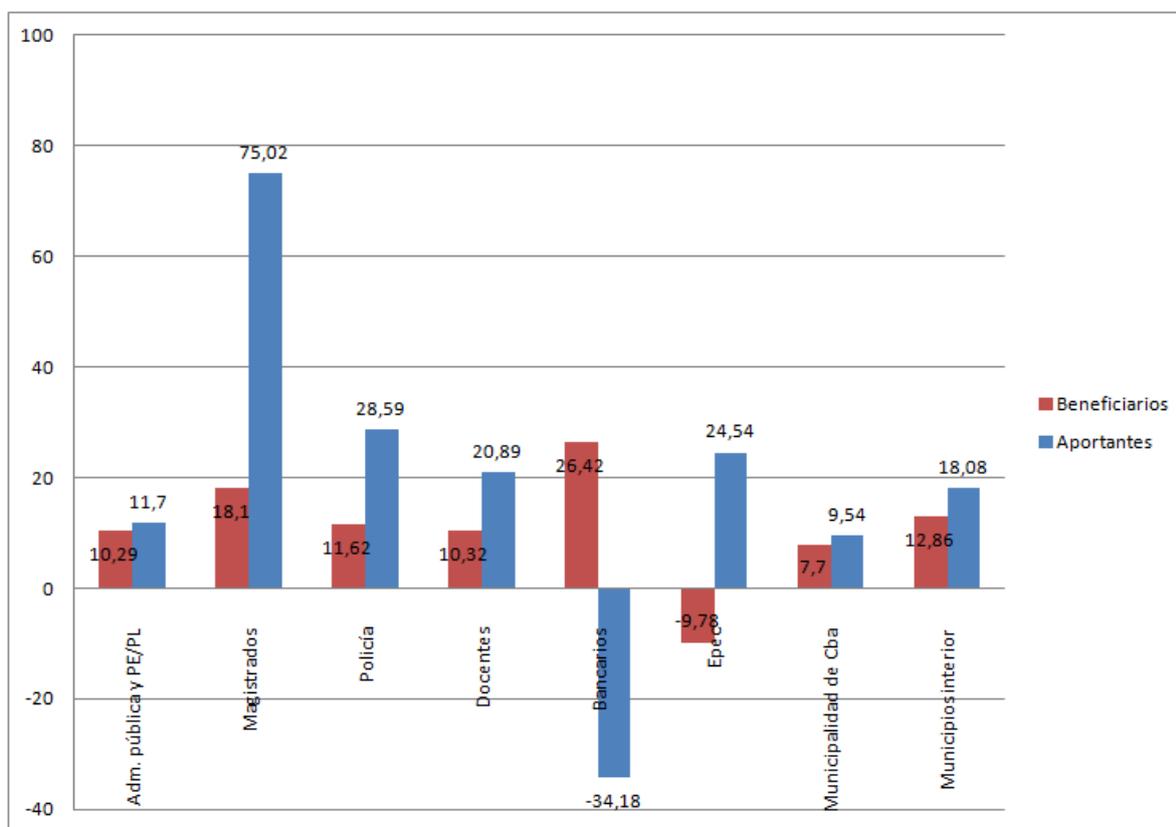


Elaboración propia en base a los Informes Anuales de CJPyRC, 2008 a 2015.

Como podemos ver en el Gráfico 4 los sectores Docentes, Administración Pública y Policía agrupan, en promedio durante el periodo, tres cuartas partes de los aportantes y generan el 68% de la recaudación de aportes y contribuciones. Si sumamos Municipios del interior y Municipalidad de Córdoba los ingresos de estos cinco sectores implican casi el 88% de los ingresos totales del sistema. De acuerdo al Informe Anual de 2013, los ingresos por aportes y contribuciones equivalen a casi tres cuartas partes del producido anual de todos los impuestos provinciales (ingresos brutos, sellos, inmobiliario urbano y automotor), dato que denota la magnitud de los recursos administrados por la Caja de Jubilaciones.

Si analizamos las variaciones de aportantes y beneficiarios de cada sector, resaltamos que en casi todos los sectores creció más la cantidad de aportantes que de beneficiarios.

Gráfico 5. Variación de crecimiento (%) de aportantes y beneficiarios por sector, periodo 2008-2015



Elaboración propia en base a los Informes Anuales de la CJPyRC, 2008 a 2015.

Como expone el Gráfico 5, el único sector en el que se produjo una caída importante de aportantes entre 2008-2015 es Bancarios: - 34,18%, lo cual repercutió en una baja de la relación activo/pasivo del sector, que pasó de 1,26 en 2008 a 0,65 en 2015. La reducción de trabajadores en bancarios se remonta a los intentos de privatización del Banco de la Provincia de Córdoba. La primera etapa para avanzar en la privatización del Banco fue la reducción de personal. En este sentido, en 1998 fue implementada una transferencia de trabajadores a la Administración Pública. Luego en 2001 se implementó un régimen de pasividad anticipada para 998 empleados y se transfirieron otros 667 al Ministerio de Finanzas. Como resultado de estas medidas, la planta de personal en el Banco Social y de Córdoba, que en 1997 era de 5727 bancarios, pasó a 1200 empleados. En el caso de los trabajadores transferidos en 1998 y 2001 el sindicato La Bancaria logró, en el año 2004, que mantuvieran la condición de bancarios, por lo cual sus aportes volvieron a significar ingresos para el sector. En este sentido, lo que más impactó en la caída de aportantes fue, por un lado, la jubilación anticipada que contempló la continuidad de los aportes hasta

alcanzar la edad fijada por ley. Entonces, alrededor de 2008 comenzó a impactar la baja de estos aportantes que alcanzaron la edad jubilatoria. Por otro lado, la no incorporación de nuevo personal, a lo que se agrega la tercerización de tareas que antes eran realizadas por personal incluido en el convenio de bancarios: limpieza, seguridad, traslado de caudales. Según el gremio, el sector además es uno de los más afectados por la innovación tecnológica que suplanta la mano de obra. Finalmente, los intentos privatizadores fracasaron pero aún continúa la demanda sindical por ingresos de nuevos trabajadores.

Un dato a destacar en relación a los aportantes es que tanto el Directorio del Banco Córdoba como el Directorio de Epec, que son los funcionarios con los salarios más altos, no aportan a la Caja Provincial sino que lo hacen al sistema nacional porque se los equipara a directivos de empresas privadas.

En el otro extremo, con un alza del 75% de aportantes, ubicamos al sector de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial.²⁶ Una nota publicada por el diario La Voz del Interior destaca que «Entre los años 2000 y 2017, el Poder Judicial de Córdoba incrementó 94 por ciento su planta de personal: pasó de 4.178 agentes a 8.097 en la actualidad, según datos de los aportantes al sistema jubilatorio provincial» (La Voz del Interior, 24/12/2017). El salto más significativo ocurrió entre 2010 a 2017 cuando creció un 45%. Estos datos refieren a toda la planta del poder judicial, pero si nos enfocamos en los cargos contenidos en el régimen especial, de acuerdo al Informe de Recursos Humanos elaborado por Poder Judicial de la Provincia de Córdoba (2014), durante el periodo 2007-2014 se da un porcentaje de crecimiento del 12% en la planta de Jueces y de 36% en funcionarios.

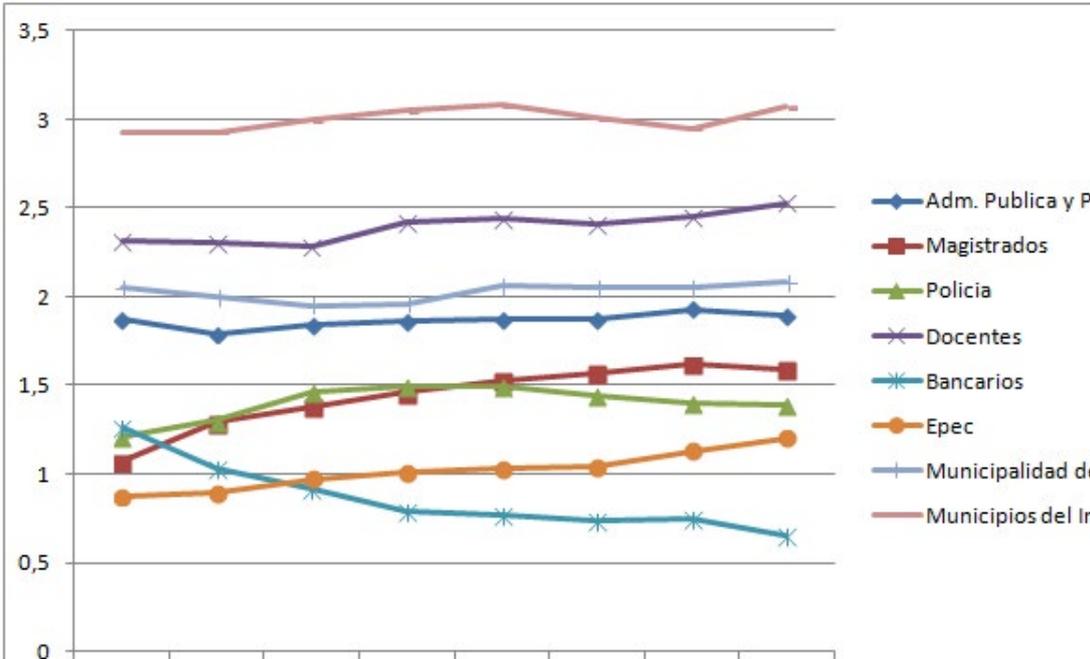
Esta variación en todos los sectores, excepto bancarios, de mayor crecimiento de aportantes en relación a beneficiarios, implicó una leve mejoría de la relación activo/pasivo de cada sector durante el periodo analizado (Ver Gráfico 6). Resaltamos que es durante este recorte de tiempo porque hay que aclarar que, de acuerdo al informe actuarial realizado por la CJPYRC, la proyección 2014-2050 indica una caída en la relación activo/pasivo por el efecto que podría tener el envejecimiento sobre el sistema previsional provincial.

En este sentido, por ejemplo, la ratio del sector docente, que es uno de los más importantes en dimensión, disminuirá a un ritmo del 1,6% anual, lo que en pro-

²⁶ De acuerdo a la ley 8.024 quedan comprendidos en este sector con régimen especial: Vocal del Tribunal Superior de Justicia, Vocal de Cámara, Juez de Primera Instancia en cualquiera de los fueros, Fiscal General, Fiscal de Cámara, Agente Fiscal, Asesor, Procurador del Trabajo, Secretario, Relatores de Sala del Tribunal Superior de Justicia y Relator de Fiscalía General.

yección lo ubicaría como uno de los sectores con mayor déficit del sistema. Este sector también tiene una trayectoria particular, ya que fue el último en tener una inclusión importante al sistema provincial con la transferencia de docentes nacionales en 1992 y terciarios en 1995. En ese primer momento la Caja sumó aportes pero no beneficiarios, lo que permitió que fuera un sector superavitario hasta el impacto de la jubilación anticipada, medida que contó con alta adhesión docente. De acuerdo con el sindicato UEPC, la mejora en la relación activo/pasivo durante el periodo en análisis se debió a una expansión del sistema educativo a partir de la ley de educación 26.206 sancionada en el año 2006. Entre los factores que influyeron en dicha expansión se enumeran: incremento del presupuesto educativo, obligatoriedad del sistema hasta el nivel secundario, recuperación de las escuelas técnicas, jornada extendida en el nivel primario (Córdoba es la provincia que más implementó esta medida), distintos programas de inclusión como ser PIT (Programa de Inclusión y Terminalidad) y el CAJ (Centro de actividades juveniles). Todas estas políticas implicaron la incorporación de personal docente.

Gráfico 6. Evolución de la relación activo/pasivo por sector, serie 2008-2015



Elaboración propia en base a los Informes Anuales de la CJPyRC, 2008 a 2015.

Si retomamos la información del Gráfico 3 que marca la evolución de la relación activo/pasivo total del sistema junto al Gráfico 6, podemos sintetizar lo siguiente:
 i) Docentes y Municipios del Interior superan a la media del sistema en cuanto a la

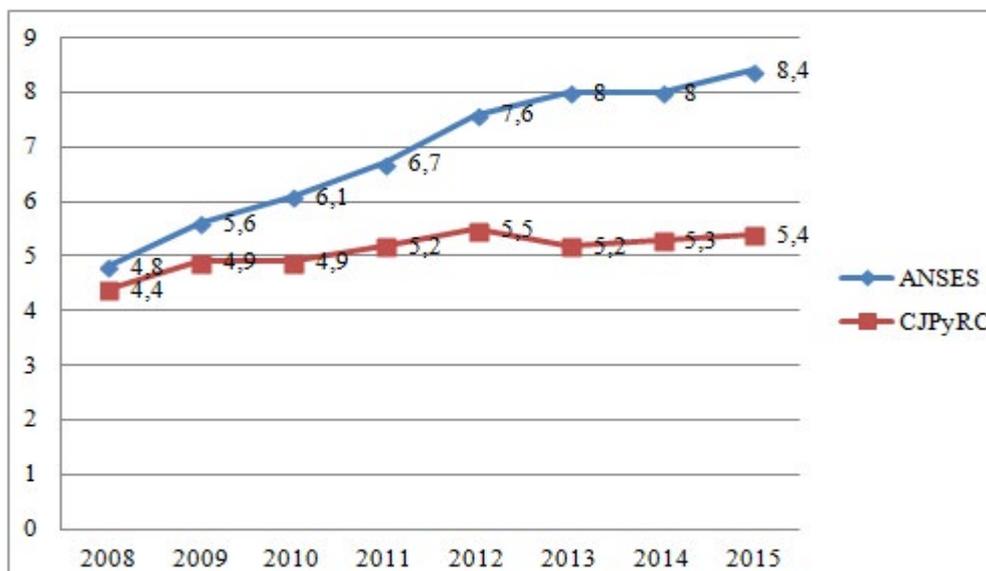
relación activo/pasivo; ii) Administración Pública y Municipalidad de Córdoba se encuentran alrededor de la media; y iii) Magistrados, Policía, Epec y Bancarios se encuentran con una relación activo/pasivo muy por debajo de la media del sistema. Es importante esta información cuando analicemos el resultado financiero de cada sector, ya que la caída de aportantes en Bancarios es uno de los factores que impacta en el déficit del sector.

En relación a la situación de Municipios del Interior, notamos que se distancia de los otros sectores, esta situación se debe a la rotación de los trabajadores en este sector. De acuerdo a la Federación de Empleados Municipales del Interior esta situación es única en comparación con el resto de los sectores que presentan mayor estabilidad laboral, en cambio muchos de los aportantes de municipios del interior no llegan a ser beneficiarios de la caja provincial, por lo tanto podríamos decir que la óptima relación activo/pasivo del sector se debe a una situación de desprotección.

2.2. Gasto

Como mencionamos anteriormente, del gasto previsional total destinado a todos los jubilados que viven en la provincia de Córdoba, la CJPYRC representa, con variaciones a lo largo del periodo, entre el 34 y 40% del gasto, mientras que ANSES concentra más del 60% del gasto. En cuanto a la participación de cada sistema en el Producto Bruto Geográfico (PBG), en el Gráfico 7 puede verse que en 2008 las participaciones respectivas eran de un rango similar (4,8% ANSES y 4,4% CJPYRC); pero que en 2015 la distancia entre ambas es notable: ANSES representa el 8,1% del PBG, mientras la Caja alcanza el 5,4%. Para ambos sistemas se ve el incremento cada año, pero de acuerdo con lo que ya anticipamos, puede decirse que mientras en ANSES el aumento del gasto se justifica principalmente por la ampliación de la cobertura horizontal, el de la Caja se funda en los aumentos de los haberes, en especial a partir de 2008, por el impacto de la reposición del 82% móvil para el cálculo del haber.

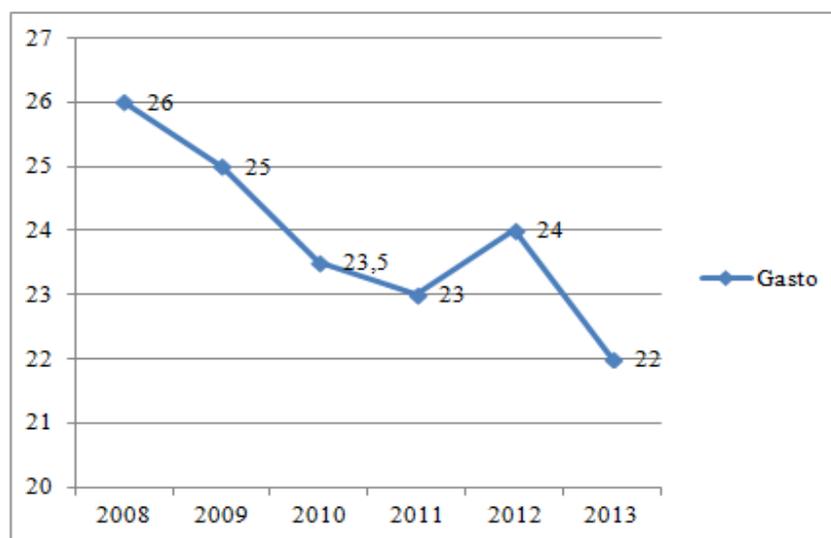
Gráfico 7. Evolución del gasto previsional como% del PBG para sistema nacional y provincial, serie 2008-2015



Elaboración propia en base a Informe Anual de la CJPyRC, 2015.

En 2008, cuando se dicta la ley de emergencia previsional, el presupuesto estimado de la Caja afectaba casi un tercio del gasto público consolidado de la Provincia, superando los presupuestos destinados a Educación (elemental, media y técnica), Salud y Seguridad, y duplicaba el de Justicia. Este porcentaje fue disminuyendo para consolidarse en alrededor del 20% del presupuesto provincial total hacia el final de nuestro período de observación.

Gráfico 8. Participación del gasto de la Caja (en%) en el presupuesto de la provincia, serie 2008-2013

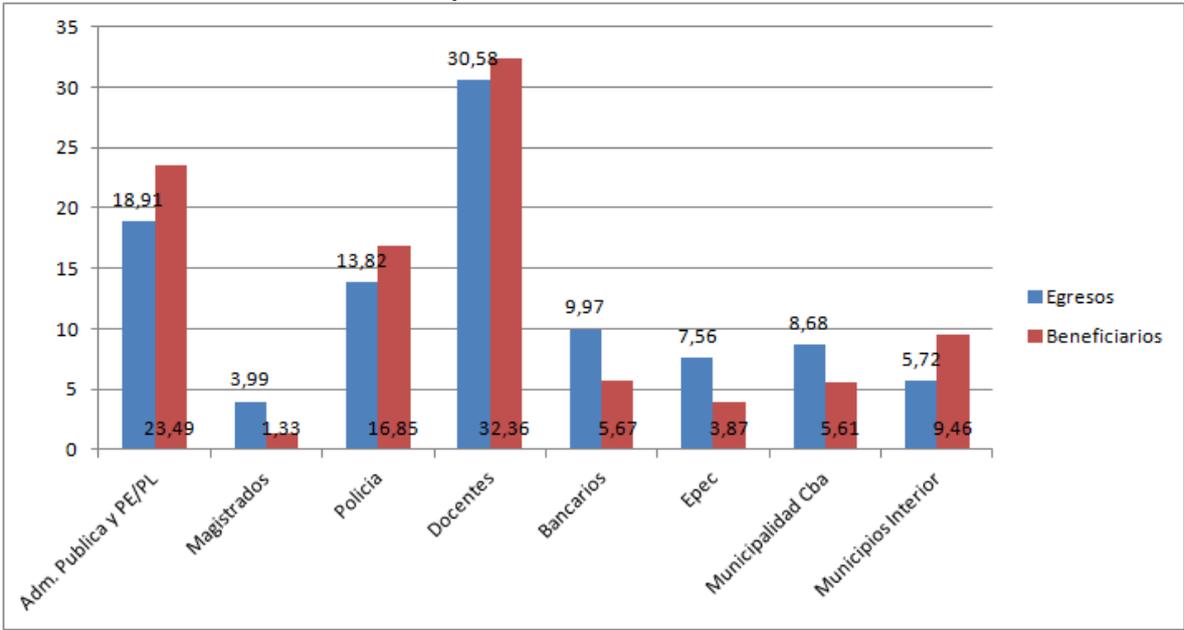


Elaboración propia en base a Informe Anual de la CJPyRC, 2013.

En relación a la participación de los sectores en los egresos (ver Gráfico 9), los que mayores gastos previsionales generan son: Docentes, Policía, y Administración Pública, que a la vez son los que cuentan con mayor número de beneficiarios. Pero, como se expuso en el apartado anterior, estos sectores también son los que más ingresos aportan y la proporción entre ingresos y gastos es equilibrada. Incluso hay sectores como Municipios del Interior cuya participación en los ingresos (9,36%) casi duplica su participación en los egresos (5,72%). Ello significa una marcada diferencia con otros sectores, que tienen mayor incidencia en los gastos que en los ingresos, y que presentan un bajo nivel de beneficiarios: Magistrados, Epec y Bancarios.

Si agrupamos los sectores que presentan mayor participación en beneficiarios que en egresos podemos decir que: Docentes, Policía, Municipios del Interior y Administración Pública y Funcionarios del PE y PL, concentran un 69% de los egresos y un 83% de los beneficiarios. Mientras que, en virtud de los más altos haberes, Magistrados, Bancarios, EPEC y Municipalidad de Córdoba representan un 31% de los egresos y un 17% de beneficiarios.

Gráfico 9. Participación promedio (%) de cada sector en beneficiarios y egresos, periodo 2008-2015



Elaboración propia en base a Informes Anuales de la CJPyRC, 2008 a 2015.

Por último, en la distribución del gasto por deciles se observa, en el Cuadro 4, una concentración del gasto de alrededor del 25% en todos los años del periodo para

el decil X (de haberes más altos) mientras que el decil I (de haberes más bajos) concentra poco más del 3%.

Cuadro 4. Distribución del gasto por deciles, en%, serie 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
I	2,8	2,7	3	3,1	3,5	3,3	3,4	3,6
II	4,2	4,3	4,6	4,8	4,7	4,8	4,8	5,1
III	5,4	5,4	5,7	5,8	5,7	5,8	5,8	5,9
IV	6,8	6,7	6,8	6,8	6,6	6,7	6,6	6,5
V	7,8	7,7	7,6	7,6	7,5	7,5	7,5	7,5
VI	9	8,9	8,9	8,9	8,8	8,8	8,8	8,6
VII	10,6	10,6	10,4	10,4	10,2	10,2	10,1	9,8
VIII	12,5	12,5	12,3	12,2	12	12	11,9	11,9
IX	15,8	16,1	15,7	15,7	15,8	15,7	15,5	15,4
X	25,2	25,1	24,8	24,7	25,1	25,3	25,6	25,7
concentra- ción en 4 últi- mos deciles	64,1	64,3	63,2	63	63,1	63,2	63,1	62,8

Elaboración propia en base a los Informe anuales de la CJPyRC, 2008, 2009, 2010 y 2011 y a los Informes estadísticos de la seguridad social de la CJPyRC, diciembre 2012, 2013, 2014, 2015.

De la lectura del cuadro podemos destacar los siguientes aspectos:

- Mientras el decil I pasó de concentrar 2,8% en 2008 a 3,6% en 2015, con lo cual aumentó un 28,57%, el decil X pasó de 25,2% a 25,7%, que implica una variación del 1,98%, por lo tanto, si bien creció más el gasto destinado al decil de más bajos ingresos, el decil X también creció lo que significa que continúa el proceso de concentración toda vez que el decil superior no sólo no cede sino que incrementa la concentración del gasto.

- Si analizamos la variación en los últimos cuatro deciles notamos que concentraban el 64,1% del gasto en 2008 y disminuyó en 2015 a 62,8%. Lo cual se debe a una variación decreciente en especial en el decil VII, VIII y en menor medida IX, mostrando un aumento en el decil X de mayores ingresos. Si observamos el cuadro 4, los tres primeros deciles de ingresos más bajos suben su participación, los siguientes deciles disminuyen su participación, con excepción del decil X, que sigue aumentando su participación. Ello significa que la mejora en la participación

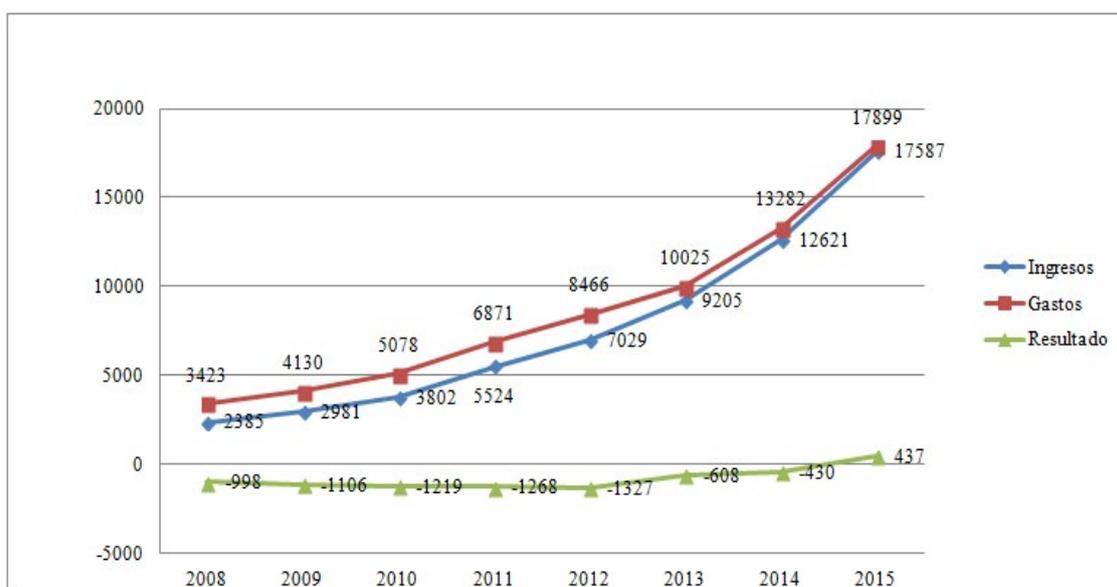
de los deciles más bajos obedeció a que deciles intermedios cedieron algo de su participación, lo que indudablemente implica una distribución comparativamente regresiva y que debe leerse en combinación con el párrafo anterior.

- Por último, si agrupamos los datos podemos decir que mientras el 40% de los beneficiarios de haberes más altos concentran el 63% del gasto, el 60% restante recibe un 37% del gasto. Esta diferencia en la concentración del gasto previsional entre los deciles de haberes más altos y los de más bajos ingresos denota una distribución desigual de los recursos.

2.3. Resultado financiero: la pesada herencia del déficit

Como ya mencionamos en el punto 2.1. los ingresos por aportes y contribuciones crecieron en un porcentaje mayor a los egresos previsionales. Esto, como ya se expuso, se debió a un crecimiento de los aportantes que favoreció la relación activo/pasivo, el blanqueo de conceptos no remunerativos del salario, y las mejoras en el control de la recaudación. En cuanto a la reducción del crecimiento del gasto, influyeron las medidas de modificación del cálculo del haber inicial, la determinación de caja otorgante y en especial la medida de diferimiento de la movilidad. Tanto el crecimiento de ingresos como la disminución del gasto impactaron favorablemente en la reducción del déficit de la Caja, logrando en 2015 un superávit de \$ 437 millones.

Gráfico 10. Evolución de ingresos por aportes y contribuciones, gastos previsionales y resultado financiero, en millones de \$, serie 2008-2015



Elaboración Propia en base a los Informes Anuales de la CJPyRC, 2008 a 2015

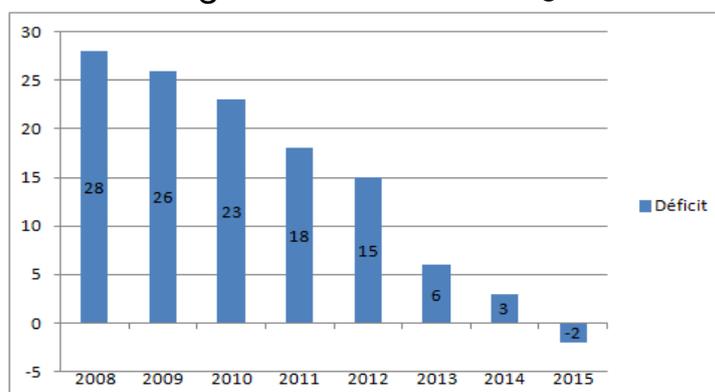
En relación al déficit general del sistema «*las magnitudes de las cifras involucradas han convertido al sistema previsional en el principal factor de perturbación e incertidumbre sobre las finanzas públicas provinciales. Las consecuencias las termina sufriendo toda la sociedad, con servicios e inversiones estratégicas que se postergan*» (CJPyRC, Informe anual 2011, pág.144). Esta situación la ejemplifica la institución:

Por ejemplo en materia de desarrollo de infraestructura, el déficit previsional equivale aproximadamente al costo que demanda la construcción de los sistemas regionales de gasoductos troncales (...) Se trata de una inversión de enormes impactos sociales y económicos ya que beneficiaría a unas 100 localidades y permitiría a unos 300 mil cordobeses disponer de gas natural. En materia de asistencia social, los recursos serían suficientes como para duplicar el tamaño del Pai-cor, pasando de cubrir el 36% del padrón de escolares de las escuelas públicas provinciales al 72% (implica sumar 200 mil beneficiarios) (CJPyRC, Informe Anual 2012, pág. 20).

Estos largos pasajes no hacen más que ratificar lo ya dicho en esta tesis, aunque en esta ocasión es expresado por las propias autoridades del organismo: la definición de una política pública implica establecer prioridades, legitimar necesidades y establecer sujetos merecedores (de diferentes tipos y magnitudes) de protección.

La evolución favorable del déficit se puede apreciar observando, en el Gráfico 11, el porcentaje de los egresos que representó cada año. En 2008 el déficit significaba un 28% del total de egresos, este porcentaje fue disminuyendo año tras años, llegando a 2015 con un resultado negativo (-2%) ya que, como ya anticipamos, hubo superávit.

Gráfico 11. Participación (en%) del déficit financiero de la Caja en el total de egresos, serie 2008-2015



Elaboración propia en base a Informe Anual CJPyRC, 2015.

En cuanto a la situación financiera podemos establecer tres tipos de resultados (véase Cuadro 5): 1) de los sectores: resultado generado por los ingresos y aportes de cada sector menos el gasto prestacional de cada uno de ellos; 2) previsional: resultado de los ingresos por aportes y contribuciones menos el gasto prestacional total del sistema; 3) de la Caja: resultado de los ingresos totales menos los gastos totales.

Cuadro 5. Resultado financiero de los sectores, previsional y total de la Caja en millones de \$, serie 2008-2015

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sectores	Cantidad de sectores deficitarios	7	7	7	7	7	5	4	4
	Resultado	-996	-1158	-1346	-1603	-1570	-1149	-1385	-1559
Previsional	Resultado	-1038	-1149	-1276	-1347	-1437	-820	-661	-312
Total de la Caja	Resultado	-998	-1106	-1219	-1268	-1327	-608	-430	437

Elaboración propia en base a los Informes Anuales de la CJPyRC, 2008 a 2015.

El cuadro 5 indica, en relación al resultado total de la Caja, que el déficit general del sistema se redujo durante el periodo. Desde 2009 a 2012 si bien creció en términos absolutos en millones de pesos, se fue achicando el porcentaje de crecimiento gracias a los factores ya explicitados, en este sentido en 2009 creció un 10,82%, en 2010 un 10,22%, en 2011 un 4,02% y en 2012 un 2,52%. En 2013 el déficit cayó más del 50% por el impacto del diferimiento de la movilidad que permitió consolidar los ingresos y dilatar los egresos. Esta medida implicó que en 2012 el déficit fuera de \$1327 millones, pero podría haber ascendido a \$ 1567 millones; en 2013 el déficit de \$ 608 millones habría sido de \$ 1800 millones; y en 2014 cuando fue de \$ 430 millones, podría haber ascendido a \$ 2300 millones de no haberse aplicado el diferimiento de la movilidad a los 180 días de los aumentos salariales.

En 2015 se logra un resultado positivo debido a que a los ingresos corrientes se sumó la devolución del 15% de coparticipación, esto posibilitó que los ingresos corrientes pudieran cubrir todos los egresos sin recurrir a fuentes extraordinarias de financiamiento.

A pesar de que el resultado general de la Caja pasó del déficit al superávit, el resultado previsional es siempre negativo, ya que los egresos prestacionales

siempre superan en números absolutos a los ingresos por aportes y contribuciones. Sin embargo, este déficit va decreciendo debido a que como expusimos en el apartado 2.1., los ingresos crecieron en todo el periodo en mayor proporción que los egresos.

Lo que resulta llamativo es que a pesar de estas mejoras en estos tipos de resultados financieros, el análisis del resultado de los sectores beneficiarios muestra que el déficit, tomado a pesos corrientes, aumentó. Entre 2008-2012 el resultado negativo de los sectores fue apenas mayor que el déficit total del sistema de la caja y del déficit prestacional. Pero en 2013 el resultado financiero de los sectores casi duplica el déficit total de la caja, en 2014 lo triplica, y en 2015 mientras que el resultado total de la Caja es positivo el déficit generado por cuatro sectores alcanza los \$ 1559 millones.

Si el análisis lo hacemos a pesos constantes a diciembre de 2015, notamos que mientras que el déficit total de la caja se redujo en un 108,89%, el déficit sectorial lo hizo en un \$ 72,47%, la diferencia en la variación es lo que hace que el resultado financiero de la caja sea positivo mientras que el sectorial continúa siendo deficitario.

Al comenzar el periodo analizado 7 de los 8 sectores presentaban resultados negativos, mientras que en 2015 sólo 4 sectores mantenían déficit. El hecho de que algunos sectores comienzan a ser superavitarios permite que compensen el déficit de los sectores que continúan y agudizan su resultado negativo. Esto produce que a pesar de que aumenta el déficit sectorial por la incidencia de 4 sectores con resultado negativo se logra una mejora del resultado financiero previsional y total de la caja por los aportes mayores de los sectores superavitarios.

Para profundizar en esta característica vamos a analizar el resultado de cada sector en el siguiente cuadro.

Cuadro 6. Resultado financiero por sector en millones de \$, serie 2008-2015

	Adminis- tración central, PE y PL	Magis- tra- dos	Policía	Docentes	Bancarios	Epec	Municipa- lidad de Cba	Munici- pios del interior
2008	-112	-67	-210	-270	-130	-150	-57	60
2009	-169	-57	-220	-279	-233	-137	-63	40
2010	-154	-69	-186	-269	-328	-234	-106	84
2011	-149	-86	-147	-275	-441	-221	-142	132
2012	-145	-85	-147	-183	-626	-260	-124	152
2013	155	-57	-130	-47	-709	-206	16	262
2014	199	-57	-237	240	-886	-205	65	341
2015	377	-141	-192	386	-1117	-109	80	529

Elaboración propia en base a los Informes Anuales de la CJPyRC, 2008 a 2015.

De este modo podemos ver que hay un sector que siempre da resultado superavitario: Municipios del Interior, cuya variación de crecimiento en el periodo 2008-2015 es de 781,37%, pasando de \$ 60 millones a \$529 millones de superávit.

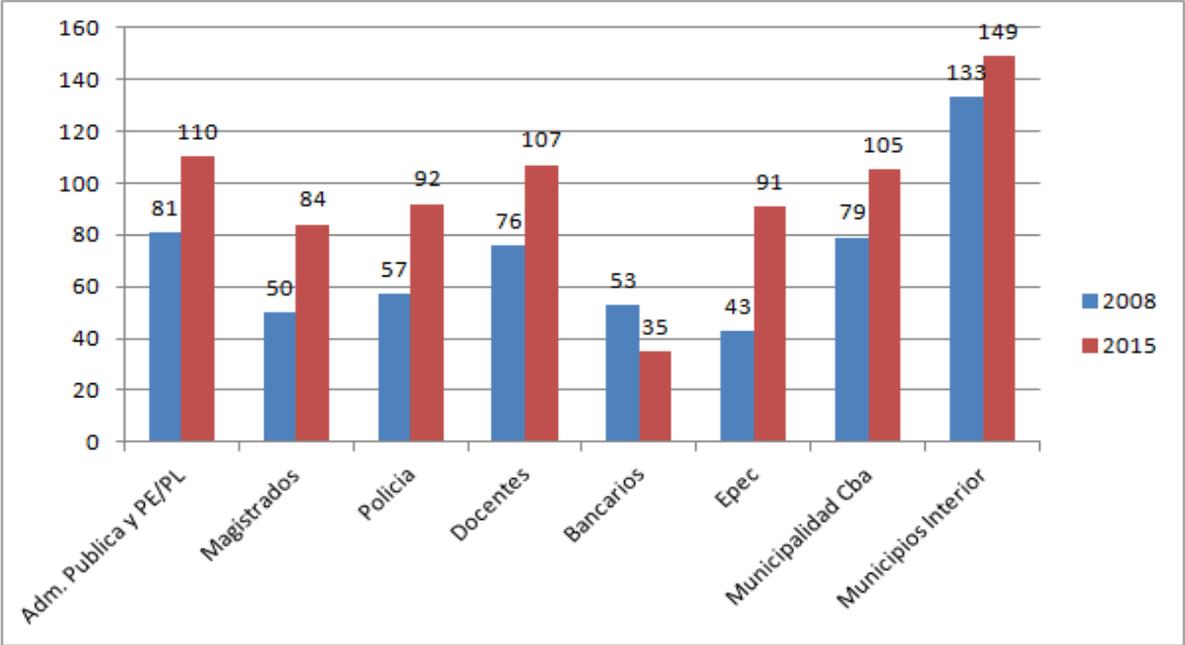
A la vez, la totalidad de los restantes sectores eran deficitarios en 2008, pero algunos fueron reduciendo el déficit hasta 2012-2013, momento en el que comienzan a generar superávit, así es como, punta a punta, Administración Pública y funcionarios del PE y PL superó enteramente su déficit y desde 2013 generó superávit, alcanzando un resultado positivo de \$ 377 millones en 2015; en el mismo período Docentes redujo el déficit logrando un superávit en 2014 de \$ 240 millones y en 2015 de \$ 386 millones; y Municipalidad de Córdoba superó su déficit en 2013, y llegó a aportar \$ 80 millones de superávit en 2015. De este modo, como se expuso en el capítulo II, estos sectores volvieron a ser superavitarios como lo fueran antes de 2002 y del impacto de la jubilación anticipada.

Por otro lado, otros cuatro sectores se mantienen deficitarios e incluso incrementan el resultado negativo: Policía, Bancarios, EPEC y Magistrados. El régimen policial tiene condiciones paramétricas especiales que lo hacen estructuralmente deficitario, a pesar de esto logró reducir su déficit un 8,57%. Epec también redujo su déficit en el periodo un 27,33%, como se expuso este sector tuvo una mejora de aportantes y una caída importante de beneficiarios. Magistrados presentó un crecimiento del déficit del 110,45% (a pesar del crecimiento de aportantes), mientras que Bancarios es el sector que registra mayor crecimiento del déficit: 759,23%. Estos datos cambian si tomamos pesos constantes a diciembre 2015, lo que permite

incorporar la variable del proceso inflacionario, en este caso: el régimen policial reduce su déficit un 81,47%, Epec lo hace un 85,27%, Magistrados también reduce el déficit un 57,27%; mientras que Bancarios lo incrementa en un 74,53%.

Otra manera de visualizar el resultado financiero de los sectores es calcular el porcentaje de cobertura con recursos genuinos (es decir, con ingresos por aportes y contribuciones del sector) de los egresos prestacionales que genera.

Gráfico 12. Cobertura con recursos genuinos (%) de los egresos prestacionales por sector, año 2008 y 2015



Elaboración propia en base a los Informes Anuales de la CJPYRC, 2008 y 2015.

Como queda expuesto en el gráfico 12, mientras todos los sectores mejoraron la cobertura del gasto prestacional con recursos propios, Bancarios es el único sector que entre 2008 y 2015 disminuyó la cobertura de sus egresos con recursos genuinos. De este modo Bancarios logró, para el año 2015, cubrir con recursos propios un 35% de sus egresos, mientras que en el otro extremo Municipios del Interior lo hizo en un 149%, para el mismo año.

Desagregando aún más la información, en el cuadro siguiente podemos observar que Bancarios genera en 2015 un déficit mensual por beneficiario de \$15827, le sigue Magistrados con un déficit mensual por beneficiario de \$ 8335, luego Epec \$ 2503, y Policía \$899. En el otro extremo, Municipios del Interior genera un superávit por beneficiario por mes de \$ 4360.

Cuadro 7. Resultado por sector por beneficiario en \$ por mes, serie 2008-2015

	Adm. Pública PE/PL	Magistrados	Policía	Docentes	Bancarios	Epec	Municipalidad de Cba	Municipios del Interior
2008	-418	-4668	-1100	-729	-2327	-3112	-886	556
2009	-608	-3490	-1127	-743	-3632	-2787	-955	372
2010	-551	-4244	-947	-706	-4866	-4830	-1586	757
2011	-530	-5320	-741	-711	-6343	-4709	-2095	1169
2012	-516	-5280	-724	-472	-8713	-5666	-1831	1346
2013	543	-3548	-629	-120	-9690	-4590	238	2262
2014	678	-3477	-1121	600	-12243	-4626	943	2886
2015	1279	-8335	-899	946	-15827	-2503	1166	4360

Elaboración propia en base a Informes Anuales de la CJPyRC, 2008 a 2015.

En el cuadro 8 analizamos la participación de cada sector en el déficit sectorial. Allí observamos que en el caso de Policía la participación en el total del déficit se redujo, pasando de 21,10% en 2008 a 12,31% en 2015, este sector tiene en promedio un 16,85% de beneficiarios. Epec, que cuenta con 3,87% del total de beneficiarios, también presenta una disminución de 15,06% a 7%. Mientras que Magistrados, que aglutina un 1,33% de beneficiarios, incrementa su participación en el déficit del 6,72 al 9,05%. Y Bancarios, con el 5,67% promedio de beneficiarios, llega a significar más del 70% del déficit generado por los sectores en el año 2015.

Cuadro 8. Participación de cada sector en el déficit sectorial, en%, serie 2008-2015

	Adm. Pública	Magistrados	Policía	Docentes	Bancarios	Epec	Muni. de Cba	Muni. del interior
2008	11,25%	6,72%	21,10%	27,10%	13,05%	15,06%	5,72%	0%
2009	14,60%	4,95%	19,00%	24,00%	20,15%	11,85%	5,45%	0%
2010	11,44%	5,12%	13,81%	19,98%	24,36%	17,38%	7,87%	0%
2011	9,29%	5,36%	9,17%	17,15%	27,51%	17,78%	8,85%	0%
2012	9,23%	5,41%	9,36%	11,65%	39,87%	16,56%	7,89%	0%
2013	0%	4,96%	11,31%	4,09%	61,70%	17,92%	0%	0%
2014	0%	4,11%	17,11%	0%	63,97%	14,81%	0%	0%
2015	0%	9,05%	12,31%	0%	71,64%	7,00%	0%	0%

Elaboración propia en base a los Informes Anuales de la CJPyRC, 2008 a 2015.

El que haya sectores que mejoraron su resultado financiero, pasando a ser superavitarios, impactó en la reducción del déficit previsional y del déficit general del sistema. Por esto, como muestra el Cuadro 9, el monto aportado en millones de pesos por fuentes externas se redujo, ya que los ingresos por aportes y contribuciones cubrieron gran parte del déficit generado.

Cuadro 9. Fuentes de financiamiento externas del déficit total de la Caja, en millones de \$ y% del total, serie 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ANSES	650 (65%)	777 (70%)	950 (78%)	110,6 (9%)	0	0	0	0
Tesoro Provincial	279 (28%)	164,5 (15%)	147 (12%)	1017,4 (80%)	1205 (93%)	507 (83%)	325 (76%)	0
Otras fuentes	69 (7%)	164,5 (15%)	122 (10%)	140 (11%)	95 (7%)	101 (17%)	105 (24%)	0
Déficit	-998	-1106	-1219	-1268	-1300	-608	-430	0

Elaboración Propia en base a los Informes Anuales de la CJPyRC, 2008 a 2015.

La lectura del cuadro 9 permite decir que el aporte de ANSES para financiar el déficit fue significativo hasta 2010, con aporte menor del Tesoro y de otras fuentes como la contribución extraordinario del 2% sobre la masa salarial dispuesta como medida de emergencia en la ley de 2008. Esto se revierte desde 2011, cuando ante el cese de envíos de fondos por parte de la nación cobra mayor incidencia el aporte del Tesoro Provincial. En 2012, año en el que no hay transferencia nacional, lo que aportó el tesoro provincial es superior al total recaudado conjuntamente por el impuesto inmobiliario y a la propiedad automotor, dos de los principales tributos de origen provincial (CJPyRC, Informe Anual 2012). El aporte del tesoro decrece en términos absolutos y proporcionales a partir de 2013, cuando disminuye el déficit de años anteriores. En 2015 debido a la recuperación del 15% de coparticipación no hubo que recurrir a préstamos del Tesoro ni a fuentes de ingresos extras.

Si analizamos la información del resultado financiero por sector (expuesta en Cuadro 6) en relación con los ingresos para cubrir el déficit general del sistema (Cuadro 9), podemos concluir que durante el periodo en que todos los sectores son deficitarios (excepto Municipios del Interior) este resultado negativo es cubierto en menor parte por el superávit de ingresos que generó Municipios del Interior, y en mayor medida por aportes de ANSES hasta 2010 y aportes del Tesoro Provincial

(con mayor incidencia desde 2011 hasta 2014). Pero, a partir de que se fortalecen los ingresos por aportes y contribuciones y se reduce el crecimiento del gasto, es decir disminuye el déficit general del sistema, la cobertura del déficit de los sectores Bancarios, EPEC, Magistrados y Policía, recae en mayor medida en los otros sectores que comienzan a generar superávit, y en menor medida es cubierto por el Tesoro, durante 2013 y 2014. En 2015 los cuatro sectores con resultados positivos cubren prácticamente todo el déficit de los cuatro sectores con resultado negativo y el remanente se cubre con ingresos corrientes del sistema (sumando el 15% de impuestos coparticipables que antes eran derivados al ANSES), por esto ya no es necesario recurrir al Tesoro de la Provincia, ni solicitar recursos de ANSES.

En este sentido, en un primer momento, el déficit que generan siete de los ocho sectores de la Caja se caracteriza por estar cubierto mayormente con recursos de la sociedad en general: ya sea mediante ANSES o Tesoro Provincial. Y, en un segundo momento, el déficit generado por cuatro sectores se socializa principalmente entre los propios sectores beneficiarios del sistema provincial.

3. Incidencia en la igualdad/desigualdad de los beneficiarios: por sector, género y ubicación geográfica

A nivel provincial un 14,3% de los ocupados son trabajadores estatales, con una distribución relativamente homogénea en el interior de la provincia y una incidencia levemente mayor en la capital provincial. Respecto de los ingresos laborales, al comparar la situación de los asalariados registrados del sector público y los del sector privado, se desprende que a nivel provincial, los primeros perciben ingresos que en promedio son 46% superiores (EPH, II trimestre 2015).

En cuanto a los haberes previsionales que paga la caja de jubilaciones, ya mencionamos que superan los haberes de los jubilados nacionales en la provincia. Esto se explica en parte por lo que acabamos de mencionar de la diferencia entre los salarios del sector público y los del sector privado, lo cuales aportan al sistema nacional. Y en mayor medida por las diferencias en los cálculos del haber inicial y la movilidad; concretamente, teniendo como base salarios del sector privado y del sector público nacional que son en promedio inferiores a los del sector provincial estatal, ANSES aplica una fórmula que deviene en una tasa de sustitución menor a la que resulta en la caja provincial. En cuanto a la actualización de haberes, ANSES aplica un índice fijo para todos los sectores, mientras la Caja aplica un índice vinculado a la variación salarial del sector. Como ya dijimos, esa movilidad repone

en el sistema previsional las diferencias de la vida activa; vale decir, las diferencias reinantes en el mercado de trabajo.

La forma de establecer el cálculo del haber inicial y el índice de movilidad, genera algo particular que no existe en ningún otro sistema previsional de los que hemos relevado: «*Al jubilarse las personas mejoran considerablemente sus ingresos respecto al salario que percibieron en actividad y sobre el cual hicieron sus aportes previsionales*» (CJPyRC, Informe Anual 2012, pág. 18). Esto se produce porque la tasa de sustitución de la caja «*implica remuneraciones netas o 'de bolsillo' superiores a las percibidas en actividad*» (CJPyRC, Informe Anual 2014, pág. 19). El cálculo del 82% se realiza sobre el salario bruto, mientras que un trabajador en actividad percibe alrededor del 75% de este (deben descontarse el 18% de los aportes personales, obra social, impuestos y seguro de vida).

Esta situación, llamativa en un sistema previsional, es la que intentó modificar el decreto 1777/95 de Mestre, intento retomado en 2015 por Juan Schiaretti. En efecto, ambas modifican el cálculo del haber tomando el salario neto y no bruto, aunque la norma de 2015 realiza una deducción del 11% (teniendo en cuenta el porcentaje de aportes del sistema nacional), es decir sería el 82% del 89% del salario bruto.

En el sistema general, la tasa de sustitución promedio se redujo un 13% entre 2008 y 2015, pasando de 100% a 87%. Esto es producto de las medidas tomadas en 2008, respecto de realizar el cálculo del haber inicial como promedio de las últimas 48 remuneraciones y la movilidad tomando un índice sectorial y no por cargo. Estas medidas alivian, aunque moderadamente, la directa reproducción de la posición laboral y la condición salarial al pasar a la pasividad.

**Cuadro 10. Tasa de sustitución por sector y general del sistema,
en%, serie 2008-2015**

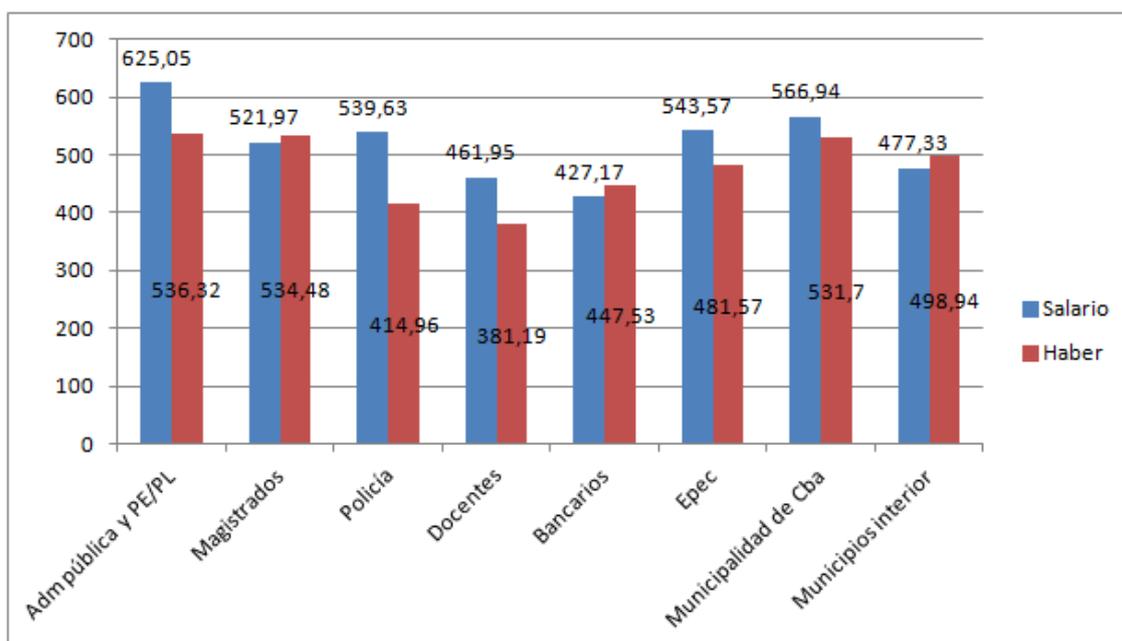
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Administración Central y PE y PL	79	82	71	72	71	73	71	69
Magistrados	79	88	79	87	79	81	84	80
Policía	89	96	80	75	72	74	82	72
Docentes	113	114	103	101	100	103	103	96
Bancarios	80	81	83	74	74	88	87	83
EPEC	65	81	77	65	63	66	68	59
Municipalidad de Cba	81	93	82	89	87	81	76	76
Municipios del Interior	80	85	89	82	82	80	79	83
General del sistema	100	101	98	95	89	89	90	87

Elaboración propia en base a los Informes Anuales de la CJPyRC, 2008 a 2015.

La tasa de sustitución presenta variaciones entre los diferentes sectores de actividad, pero esto no se vincula como en otros períodos históricos a la existencia de tasas diferenciales según ingresos, lo que implicaba cierta progresividad al establecer el haber de acuerdo a rangos salariales. Más bien, está vinculado a los diferentes cambios en las condiciones salariales de los trabajadores en actividad y a los beneficios diferenciales de los distintos regímenes en cuanto a topes y tasas de sustitución. Así, si los activos de un sector consiguieron un aumento salarial importante, esto impacta en una baja de la tasa de sustitución general del sector.

Hay tres sectores cuya tasa de sustitución en 2015 es mayor que la de 2008: Magistrados, Bancarios y Municipios del Interior, sectores cuya variación de los haberes en el período fue mayor que la variación de los salarios.

Gráfico 13. Crecimiento en% de salarios y haberes por sector, entre 2008-2015



Elaboración propia en base a los Informes Anuales de la CJPyRC, 2008 a 2015.

En relación con el haber medio bruto, hay cuatro sectores que cobran haberes por debajo del haber medio, y cuatro sectores por encima del haber medio. En los extremos los sectores que más se distancian del haber medio son Municipios del Interior, representando el haber un 62,74% del haber medio del sistema en el año 2015, y Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial, con haber promedio un 365,52% más alto en relación con el haber medio para el mismo año.

Cuadro 11. Haber medio bruto por sector en relación al haber medio bruto del sistema, serie 2008-2015

Año	Muni. Interior	Adm. pública	Policía	Docentes	haber medio bruto	Docentes	Muni. de Cba	Bancarios	Epec	Magistrados
2008	1704	2208	2540		2974	3020	4265	4923	5453	9371
2009	2152	2649	2946	3467	3511		5344	6311	6829	9668
2010	2724	3329	3539	4117	4308		6335	7950	8616	11961
2011	3429	4747	4703	5474	5777		8628	9942	11571	16294
2012	4312	5800	5604	6524	7144		11376	12887	14118	19319
2013	5447	7543	7282	8276	9058		15025	16312	16978	27630
2014	7428	10289	10020	10961	12191		19534	21044	23457	42711
2015	10206	14050	13080	14532	16266		26942	26955	31713	59457

Elaboración Propia en base a los Informes Anuales de la CJPyRC, 2008 a 2015.

La propia institución reconoce esta heterogeneidad de los haberes: «Al interior de cada subsistema existe una importante dispersión en el monto de los haberes» (CJPyRC, Informe Anual 2013, pág.19). Ello significa que entre los beneficiarios de la caja se observan diferencias muy grandes, de hecho, los propios documentos de la Caja indican que la media del haber del 20% de los beneficiarios que reciben las remuneraciones más altas a diciembre del año 2013 superaba los \$ 18.000, lo que equivale a 5,5 veces más que el haber promedio del 20% de los beneficiarios que menos cobran: \$ 3.400.

Si analizamos la distancia de haberes por deciles (Cuadro 12), podemos ver que mientras en 2008 la distancia entre el decil I y X era de 8,91 veces pasó en 2015 a 7,09. La disminución de la distancia se debe a que mientras el haber básico promedio del decil I creció un 572,43% en el periodo, el haber básico promedio del decil X lo hizo en un 435,43%. El mayor crecimiento del haber básico del decil de más bajos ingresos se explica por el impacto de los aumentos del haber mínimo y el complemento solidario que se establecieron en 2012, 2013, 2014 y 2015. En este sentido, entre 2008 y 2011, el haber del decil I creció un 119,57%, mientras que en los años que van desde 2012 hasta 2015 lo hizo un 136,12%.

Cuadro 12. Haber básico promedio por deciles, periodo 2008-2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
I	874	958	1413	1919	2489	2970	4086	5877
II	1299	1495	2137	2916	3384	4336	5846	8298
III	1678	1912	2623	3521	4080	5218	7027	9550
IV	2102	2364	3130	4089	4735	6027	8081	10591
V	2402	2688	3519	4590	5330	6796	9150	12227
VI	2771	3128	4101	5370	6277	7992	10755	14031
VII	3289	3717	4803	6268	7268	9208	12332	15961
VIII	3853	4380	5639	7357	8604	10887	14550	19339
IX	4878	5637	7247	9467	11311	14260	18922	25042
X	7792	8826	11420	14952	17957	22872	31157	41721
distancia entre decil I/X	8,91	9,21	8,08	7,79	7,21	7,7	7,62	7,09

Elaboración propia en base a los Informe anuales de la CJPyRC, 2008, 2009, 2010 y 2011 y a los Informes estadísticos de la seguridad social de la CJPyRC, diciembre 2012, 2013, 2014 y 2015.

Si cruzamos los datos de los Cuadros 11 y 12, podemos decir que los cuatro últimos deciles de mayores ingresos tienen un haber promedio que en todos los años supera el haber medio general del sistema, mientras que los seis deciles de menos ingresos se ubican siempre por debajo del haber medio del sistema. En este sentido, se podría concluir que en términos generales, si bien para el interior de cada sector hay diferencias de haberes, los haberes medios de los sectores Municipalidad de Córdoba, Bancarios, Epec y Magistrados se encuentran en la mayoría de los casos en los últimos cuatro deciles de mayores ingresos. Por su parte, Policía, Docentes, Administración Pública y Municipios del Interior tienen en general haberes medios que se ubican en los seis deciles de menores ingresos.

A pesar de achicar la brecha entre deciles, si tomamos en cuenta el Coeficiente de Gini como indicador de la desigualdad de los beneficios, la Caja informa que esta medida para las jubilaciones se mantiene alrededor de 0,41 durante todo el periodo.

Al incorporar la perspectiva de género, la información que surge en cuanto a haberes es a partir del año 2012 (ver Cuadro 13). La distribución de beneficios por género en todo el período es de 65% para mujeres y 35% para varones, la concentración de beneficios de mujeres se encuentra en los sectores Docentes y Administración Pública. En relación a las jubilaciones la cantidad de beneficiarias mujeres es un 50% mayor que los beneficiarios hombres, pero el haber jubilatorio de las primeras representa un 77% aproximadamente del de los hombres. En pensiones pasa lo contrario: al recibir el varón viudo la jubilación de la mujer el haber es menor, mientras que las mujeres pensionadas el haber es mayor ya que reciben lo que correspondería al beneficiario varón.

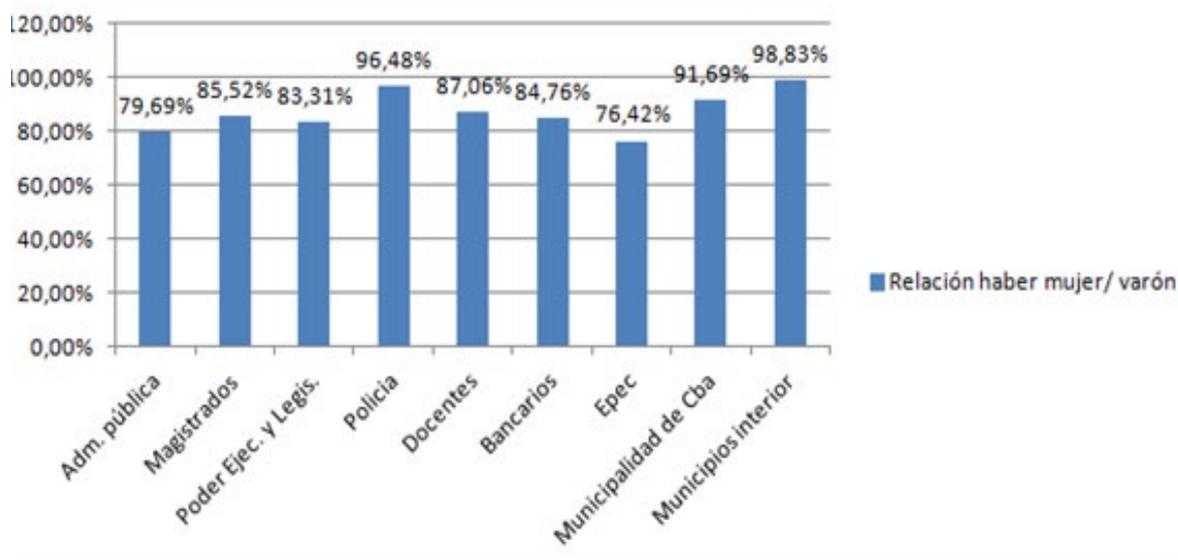
Cuadro 13. Cantidad de prestaciones y haber medio jubilatorio según género, serie 2012-2015

		2012	2013	2014	2015
Mujer	prestaciones	42476	43437	44328	45386
	haber medio	6807	8644	11576	15534
Varón	prestaciones	28582	28622	28740	28795
	haber medio	8770	11124	15023	19940
Relación haber mujer/varón		77,61%	77,70%	77,05%	77,90%

Elaboración propia en base a los Informes Anuales de la CJPYRC, 2012 a 2015.

En cuanto a la distancia de haberes por género teniendo en cuenta cada sector de actividad, podemos notar que Municipios del Interior es el sector en el cual los haberes por género están más próximos, siendo la relación haber mujer/varón del 98,83%.

Gráfico 14. Relación haber mujer/varón (en%) por sector, diciembre de 2015



Elaboración propia en base al Informe Anual de la CJPyRC, 2015.

En cuanto a la distribución geográfica, Córdoba es una provincia territorialmente segmentada en lo socioeconómico y también en lo institucional. Las condiciones productivas presentan grandes diferencias entre el centro y este rico y el noroeste rezagado. En el noroeste la cuarta parte de los hogares presenta al menos una NBI en 2010, mientras que en el este solo presenta un 3 y 5% de los hogares.

Un artículo del diario La Voz del Interior titulado «*De qué vive cada región de Córdoba*» (14/2/2016), describe la disparidad en las actividades productivas y riqueza de las distintas regiones. En este sentido, resalta:

- Norte y Oeste: son las regiones más pobres, todos los departamentos muestran los niveles más bajos de Producto Bruto Regional (PBR) en términos absolutos de toda la provincia, y el producto per cápita más reducido en el oeste. Tienen una economía poco diversificada, con actividades de poco valor agregado, en general servicios. En consonancia con esta situación, en esta zona están los departamentos con el mayor peso del empleo de la administración pública: Sobremonte (representa el 8,6% del PBR), Cruz del Eje (8,1%), Ischilín (7,2%) y San Javier (6%).

- Centro y Este: estructura productiva más diversificada, la industria provincial está concentrada en esta zona.

- Capital: tiene la mayor diversificación productiva y con mayor peso en la economía provincial.

- Sur y Sudeste: abarca departamentos con estructura poco diversificada pero predominantemente agropecuarios, presentan los mayores niveles de riqueza de la provincia.

En relación a la Caja de Jubilaciones, la medida que más impacto tuvo en los beneficiarios del interior fue el aumento del haber mínimo:

- Ley 10.078/2012: Programa de Fortalecimiento del Sistema Previsional de Córdoba, creó el complemento solidario a favor de los beneficiarios de menores ingresos que recibían como único ingreso el beneficio previsional, garantizando un piso de \$ 2500.

- Decreto 785/2013: el haber mínimo pasó de \$ 1500 a \$ 2500, lo que representó un alza del 67% respecto del monto que regía en mayo de 2011, previo a este decreto regía el complemento previsional solidario por ley 10.078, que era un adicional para alcanzar el piso de \$ 2500, pero solo era para aquellos que no contaban con ningún otro beneficio. Entre los 3100 beneficiarios que cobraban el mínimo, el 73% vivía en el interior de la provincia. Se trata de ex agentes de municipios (49%), docentes (13%), administración pública (8%), régimen policial (6%).

- Decreto 826/2014: el haber mínimo pasó de \$ 2500 a \$ 3000. Y se actualizó el complemento solidario que garantizó que ningún jubilado o pensionado que no tenga otro ingreso cobre menos de \$ 4000. La mejora fue de un 60% para quienes no tienen otro ingreso y del 20% para quienes cuentan con un beneficio adicional, en total abarcó un 4,3% de beneficiarios de la caja (4000 beneficiarios). El 40% de los beneficiados pertenecen al sector de municipios y comunas del interior, y un 72% vive en el interior.

- Decreto 2.039/2015: actualizó el monto del complemento previsional solidario, el cual garantiza que los jubilados o pensionados que no tengan otro ingreso cobren un piso de \$ 7500. Mejoró el piso jubilatorio un 87,5%, en este caso el 63% de los beneficiarios impactados por la medida vive en el interior de la provincia. En relación al sector de actividad, los beneficiarios pertenecen mayoritariamente a: Municipios del Interior (28%); Policía y servicio penitenciario (28%); Administración pública (25%); y Docentes (12%).

Sin embargo, si analizamos los haberes por región y departamento podemos concluir que las disparidades económicas se sostienen también en los haberes previsionales. Capital concentra los haberes promedio más altos, le sigue la región centro y este, luego sureste y sur, y los haberes más bajos se encuentran en el oeste y norte provincial.

Cuadro 15. Haber medio y beneficios por región geográfica y departamento, año

2015			
Región	Departamentos	Haber medio	Beneficios
Norte	Sobremonte	12748	226
	Rio Seco	12977	38
	Tulumba	12809	414
	Ischilín	13422	1142
	Totoral	12839	449
		Haber medio promedio: 12959	Total de beneficios: 2269
Región	Departamentos	Haber medio	Beneficios
Oeste	Cruz del Eje	13278	2133
	Minas	11343	207
	Pocho	12552	140
	San Alberto	13259	624
	San Javier	14692	2252
		Haber medio promedio: 13024,8	Total de beneficios: 5356
Capital	Capital	Haber medio promedio: 18464	Total de beneficios: 42672
Centro	Punilla	15104	4983
	Colón	15241	4765
	Santa María	15658	2628
		Haber medio promedio: 15334	Total de beneficios: 12376
Este	Rio Primero	12932	773
	Rio Segundo	13979	2378
	San Justo	14754	4712
		Haber medio promedio: 13888	Total de beneficios: 7863

Sureste	Tercero Arriba	13915	3089
	General San Martín	14960	3952
	Unión	14675	3488
	Marcos Juárez	13910	2805
		Haber medio promedio: 14365	Total de beneficios: 13334
Sur	Calamuchita	13360	1330
	Río Cuarto	14635	5791
	Juárez Celman	13383	1287
	Roque Sáenz Peña	13851	997
	General Roca	12651	719
		Haber medio promedio: 13576	Total de beneficios: 10124

Elaboración propia en base a Informe Estadístico de la Seguridad Social de la CJPyRC, diciembre 2015.

4. Síntesis del análisis

Este apartado tiene como fin, a partir de los datos expuestos y analizados, brindar algunas conclusiones que sirvan como respuestas a las preguntas que guían esta investigación, tal como fueron planteadas en el capítulo I.

El nivel de recursos que maneja la CJPyRC convierte a la política previsional en una de las políticas sociales más importantes de la provincia en cuanto a su participación en el presupuesto y en el PBG, a pesar de presentar una cobertura sólo extendida a los empleados públicos provinciales. Como quedó de manifiesto la condición contributiva es excluyente para el ingreso al sistema, y determina no sólo la posibilidad de contar con un beneficio sino también el monto del mismo.

En el periodo analizado, en relación a la situación financiera, la institución fortaleció sus ingresos contributivos, redujo el crecimiento del gasto, y mejoró su resultado financiero. La reforma impulsada en 2008 y el diferimiento de la movilidad en 2012 impactaron favorablemente en las cuentas de la caja, logrando alcanzar un superávit en el año 2015.

En relación a la estructura del financiamiento, en primer lugar debe recordarse que al ser un sistema para empleados públicos es el estado provincial el que regula, administra y financia. Dicho eso, durante el periodo se produjo un fortalecimiento de los ingresos por aportes y contribuciones y una disminución progresiva de fuentes externas no contributivas, aunque por distintas causas: recursos de ANSES

y del Tesoro Provincial. Influyeron en esta situación el crecimiento de aportantes en mayor número que beneficiarios, el blanqueo de conceptos no remunerativos en los salarios de los activos que comenzaron a realizar aportes, y las mejoras en los sistemas de recaudación. El financiamiento por parte de ANSES disminuyó, no tanto porque crecieron los ingresos contributivos, sino por el cese de envío de fondos desde la Nación debido a las discrepancias en cuanto al avance en la armonización de la caja provincial y los compromisos asumidos por ambas partes.

Por otra parte, en relación al gasto, este disminuyó su participación en el presupuesto provincial. Las medidas que más favorecieron la reducción del crecimiento del gasto fueron: la modificación del cálculo del haber inicial, la movilidad por sector y no por cargo, los requisitos para ser caja otorgante, y en especial el diferimiento por 180 días de la movilidad.

La ecuación entre ingresos y gastos permite en el periodo una reducción progresiva del déficit total del sistema y del déficit prestacional. En 2015, a su vez, se logra una situación superavitaria mediante la incorporación en los ingresos del 15% de masa coparticipable que era destinado al ANSES desde 1992, y que excepcionalmente se destinó a cubrir el déficit previsional resultante de ese año y a pagar la deuda contraída con el tesoro provincial. Lo significativo es que, a pesar de disminuir el déficit total y prestacional, se observa un incremento en millones de pesos corrientes del déficit sectorial,²⁷ incluso cuando tres de los siete sectores que eran deficitarios al inicio del periodo pasaron a ser superavitaros y otros dos redujeron su déficit.

En cuanto a la pregunta referida a la sociología de los beneficios y las diferencias en la distribución, en primer lugar vamos a sintetizar las características de cada sector durante el periodo:

1) Docentes

Es el sector que se ubica en primer lugar en cantidad de aportantes y beneficiarios promedio durante el periodo, y mayor participación tanto en los ingresos por aportes y contribuciones como los egresos prestacionales. Presenta condiciones paramétricas especiales en requisitos de: edad y años de servicios exigidos. La contribución patronal es del 22% (2% más que el régimen general). Por su dimensión y por ser un régimen especial es un sector generalmente deficitario pero que en el periodo logró reducir su resultado negativo y ser superavitario. De este modo en

²⁷ Reiteramos que es a pesos corrientes porque como se expuso a pesos constantes a diciembre de 2015 el déficit sectorial se redujo en un 72.47%. Ver SUPRA, pág. 72.

2015 cubrió con recursos genuinos el 107% de sus egresos. Este resultado financiero favorable se debió a que los aportantes crecieron el doble que los beneficiarios durante el periodo, mejorando la relación activo/pasivo que se ubicó por encima de la media, y a que los salarios crecieron más que los haberes impactando en una baja de la tasa de sustitución.²⁸ El haber medio, en 2015, representó un 89,33% del haber medio del sistema y el haber de las mujeres un 87,06% en relación a los varones. Es el sector que mayor cantidad de beneficiarias mujeres implica en el sistema.

2) Administración Pública y funcionarios del Poder Ejecutivo y Legislativo

Segundo sector en participación de: aportantes, ingresos por aportes y contribuciones, beneficiarios y en los egresos totales del sistema. Tuvo un crecimiento de aportantes mayor a beneficiarios en el periodo lo que mejoró la relación activo/pasivo, que se posicionó alrededor de la media del sistema. Los salarios del sector crecieron más que los haberes, lo que impactó en una baja de la tasa de sustitución. En 2015 el haber medio del sector representó un 86,37% del haber medio del sistema, y los haberes de las mujeres un 79,69% del de los varones. Para el año 2015 logró cubrir con recursos propios un 110% de sus egresos, siendo uno de los sectores que pasó a tener una situación superavitaria.

3) Municipios del interior

Ocupa el tercer lugar en su participación de aportantes en relación al total del sistema y cuarto en cuanto a ingresos. A su vez, está en el cuarto lugar por su incidencia en beneficiarios pero el séptimo en participación en los egresos totales. Con lo cual aporta más al sistema de lo que recibe. Tiene la mejor relación activo/pasivo del sistema (muy por encima de la media) y los haberes más bajos en relación a la media lo que hace que este sector sea el único superavitario en todo el periodo. Su resultado financiero positivo mejoró un 781,37%, siendo sus ingresos en 2015 un 149% de sus egresos. Es el sector cuyo haber medio está más por debajo del haber medio del sistema, representando en 2015 un 62,74%, y que presenta la mejor relación entre haberes por género: 98,83% mujer/varón. Durante el periodo los haberes jubilatorios crecieron más que los salarios debido al impacto que tuvo el aumento

²⁸ Vale la siguiente aclaración para la descripción de todos los sectores: como mencionamos anteriormente la tasa de sostenimiento en un sistema cerrado, si bien es importante en lo previsional, implica un gasto mayor en el personal en actividad, con lo cual se relativiza el impacto fiscal de esta variable. Por otro lado la baja en la tasa de sustitución se calcula en base a los beneficios en stock con lo cual no implica necesariamente pérdida en el bienestar, más aún cuando la movilidad sigue las variaciones de los salarios del sector en actividad.

sostenido del haber mínimo y que benefició a jubilados del interior provincial, y en particular a este sector específico.

4) Policía

Por sus condiciones paramétricas especiales este sector es estructuralmente deficitario, presenta requisitos especiales en cuanto a: edad, años de servicio y determinación del haber. Las contribuciones a su vez son más elevadas que el régimen general: 22% aportes personales y 23% contribuciones patronales. Es el cuarto sector en importancia en cuanto a cantidad de aportantes en promedio, y el tercero en relación a los ingresos por aportes y contribuciones, cantidad promedio de beneficiarios y en participación en los egresos. La cantidad de aportantes creció en el periodo más del doble que la cantidad de beneficiarios lo que impactó en una mejora de la relación activo/pasivo (aunque se ubica por debajo de la media) y en una disminución del déficit. Los salarios crecieron más que los haberes, provocando una caída en la tasa de sustitución. En 2015 el 92% de los egresos se cubrieron con recursos propios, siendo el último sector en importancia de los cuatro que generaron déficit. El haber medio representó en 2015 un 80,41% del haber medio del sistema, y el haber de las mujeres un 96,48% del de los varones.

5) Municipalidad de Córdoba

Ocupa el quinto lugar en cuanto a participación en los aportantes y en los ingresos. El sexto lugar en cantidad promedio de beneficiarios y quinto en participación en los egresos. Los aportantes crecieron más que los beneficiarios lo que permitió una reducción de su déficit, logrando cubrir en 2015 con recursos genuinos el 105% de sus egresos. También favoreció esta situación que los salarios crecieron más que los haberes, lo que significó una baja en la tasa de sustitución. Es uno de los cuatro sectores cuyo haber medio es durante todo el periodo más alto que el haber medio del sistema, en 2015 la relación fue de un 165,63% por encima del haber medio del sistema, y el haber de las mujeres representa un 91,69% el haber de los varones.

6) Bancarios

Es el sexto sector en cantidad de aportantes y séptimo en ingresos por aportes y contribuciones (este sector tiene un aporte patronal del 25%). Sin embargo ocupa el quinto lugar como sector en lo que hace a beneficiarios y cuarto en su participación en los egresos. Este mayor peso que tiene en los egresos que en los ingresos, y en los beneficiarios que en los aportantes, se explica por un lado por la caída de aportantes durante el periodo, lo que implicó una baja de la relación activo/pasivo. A su vez, los haberes crecieron más que los salarios en el periodo. Estos dos factores

impactaron negativamente en el déficit, llegando en 2015 a cubrir con los recursos genuinos sólo un 35% de los egresos, constituyéndose en el sector más deficitario del sistema. El haber medio en ese mismo año supera a la media del sistema en un 165,71%. Y la relación entre haberes mujer/varón es de 84,76%.

7) Epec

Séptimo lugar en cantidad de aportantes y sexto en ingresos (este sector tiene un aporte patronal de 25%). Las mismas posiciones ocupa, respectivamente, en proporción de beneficiarios y egresos. Los aportantes crecieron en el periodo presentando una caída en los beneficiarios, lo que mejoró la relación activo/pasivo. Esto impactó en la situación financiera del sector que logró en 2015 cubrir un 91% de sus egresos, disminuyendo su déficit de años anteriores. Los salarios crecieron más que los haberes, lo que redujo la tasa de sustitución. El haber medio se ubicó siempre por encima del haber medio del sistema, en 2015 es 194,96% más alto. Y presenta los haberes de mujeres más bajos en relación al de los hombres: 76,42%.

8) Magistrados y funcionarios del Poder Judicial

Presenta condiciones paramétricas especiales en relación al monto máximo del haber, quedando exceptuado del tope. Tanto los aportes personales como patronales son del 22%. Es el sector con la menor cantidad de aportantes y menor porcentaje de participación en los ingresos. Lo mismo en relación a beneficiarios y participación en los egresos. Durante el periodo es el sector que tuvo mayor crecimiento de aportantes (75,02%) lo que impactó favorablemente en la relación activo/pasivo, pero aún se ubica por debajo de la media del sistema. A pesar de esta mejora su resultado financiero en pesos corrientes empeoró, sin embargo aumentó el porcentaje de cobertura de su gasto prestacional con recursos genuinos, logrando en 2015 cubrir un 84% de los egresos. Los haberes crecieron más en el periodo que los salarios, mejorando la tasa de sustitución del sector. Es el sector que más se distancia por encima del haber medio del sistema, en el año 2015 lo hace un 365,52%. Los haberes de las mujeres representan un 85,52% el de los varones.

Si agrupamos la información y datos expuestos en el desarrollo en cuanto a ingresos, gastos y características de los sectores podemos decir que Policía, Docentes, Administración Pública y Municipios del Interior tiene mayor participación en la cantidad de beneficiarios (83%) que en los egresos (69%), justamente los cuatro sectores con haberes por debajo del promedio. En cambio la participación en los egresos de los otros cuatro sectores (Epec, Bancarios, Municipalidad de Córdoba y Magistrados) es mayor que su participación en el total de beneficiarios (31%

y 17% respectivamente), porque a pesar de tener pocos beneficiarios sus haberes superan el haber medio del sistema.

En relación con esta situación, si analizamos la distribución por deciles, podemos decir que el 40% de los beneficiarios de haberes más altos concentran el 63% del gasto total del sistema, y que los haberes promedio de los cuatro últimos deciles están todos los años por encima del haber medio del sistema. Mientras que el 60% de los beneficios, que durante todo el periodo tienen haberes promedio por debajo del haber medio, concentran un 37% del gasto total.

A pesar de esta distribución desigual de los recursos hubo una mejora durante el periodo en el decil I de ingresos más bajos, en cuanto al crecimiento del gasto y del haber, por el impacto del complemento solidario y los aumentos al haber mínimo, desde 2012 en adelante, que incorporaron criterios redistributivos y solidarios.

La mejora en el haber mínimo y la sanción del complemento solidario también tuvieron mayor incidencia en beneficiarios del interior provincial. Sin embargo a pesar de esto la distribución de los haberes en el interior, en cuanto a monto, guarda relación con las diferencias económicas por región. También notamos una coincidencia entre la relación de los haberes por género con lo que sucede en la distribución desigual de la vida laboral.

En relación a la participación de los sectores en el déficit. Los cuatro sectores deficitarios: Policía, Magistrados, Epec y Bancarios tienen una relación activo/pasivo por debajo de la media del sistema. Sin embargo, como ya vimos, en algunos casos (Epec y Policía) la mejora de esta relación en el periodo permitió reducir el déficit, mientras que en Magistrados mejoró la cantidad de aportantes (lo que permitió mayor cobertura de los egresos con recursos genuinos) pero el déficit en pesos corrientes creció debido al aumento de los haberes en mayor proporción que los salarios del sector. En Bancarios se combinó la caída de aportantes con el aumento de haberes por encima de los salarios, lo que incrementó el resultado negativo en el periodo.

Como ya mencionamos, el déficit sectorial es el único que aumentó en el periodo, mientras que el prestacional y el total del sistema se redujeron gracias al fortalecimiento de los ingresos contributivos y la reducción del gasto. De este modo, al comenzar el periodo de análisis en 2008, la transferencia de ingresos hacia los sectores deficitarios se realizó desde el conjunto de la sociedad mediante ingresos no contributivos de fuentes externas. A partir de la mejora en el resultado de los sectores: Docentes, Administración Pública y Municipalidad de Córdoba, junto a

Municipios del Interior, la socialización del déficit se realizó desde estos sectores hacia los cuatro deficitarios. En esta segunda transferencia de ingresos participan sectores, como Docentes, Municipios del Interior y Administración Pública, que: i) más aportantes tienen, ii) más ingresos generan por aportes y contribuciones, iii) tienen mayor número de beneficiarios, y iv) cuentan con el haber medio por debajo del haber bruto promedio del sistema. Los destinatarios de los recursos son los sectores, exceptuando a Policía, con menor cantidad de beneficiarios, una participación menor en los ingresos que en los egresos y haberes por encima del promedio.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Esta investigación intenta realizar un aporte para que en la discusión sobre el sistema previsional de Córdoba sea incorporada la consideración y debate respecto de las consecuencias que las decisiones sobre el mismo tienen en el conjunto de la sociedad. A lo largo de toda la tesis hemos sostenido que el desarrollo de distintos modelos de políticas lleva consigo la definición de los criterios de igualdad, solidaridad y justicia, y, que, en el caso de la política social, ello conlleva a particulares configuraciones de la estratificación social. Resaltamos que dichos criterios no son establecidos a priori, sino que son el resultado de la lucha social y política, por lo tanto una política social determinada expondrá los niveles de igualdad/desigualdad y de justicia/injusticia que son aceptados, deseados, esperados en una sociedad, y, por lo tanto, configurará un determinado orden social y político.

En tanto la política social, en particular la previsional, constituye una distribución secundaria del ingreso mediada por el Estado (esta mediación la convierte en el momento netamente político de la distribución), la misma puede dirigirse a mantener o modificar las posiciones sociales que genera la distribución primaria, es decir la que se produce en la vida laboral. En este sentido, analizar el aspecto redistributivo de la política social permite acercarse a la configuración de la estratificación social.

El sistema previsional es una de las políticas sociales que atrae la atención del debate político, técnico y académico por la magnitud de recursos que implica y la cantidad de beneficiarios. A esto se agrega el inevitable envejecimiento poblacional que en todo el mundo proyecta una profundización de los problemas de sustentabilidad de los sistemas previsionales.

El conflicto por la Caja de Jubilaciones de Córdoba tomó especial relevancia a partir de 2008, no sólo por la vuelta del 82% para el cálculo del haber y las reformas paramétricas que se realizaron, sino también por el cambiante vínculo con la Nación por el financiamiento. El déficit fue uno de los temas más visibilizados en la agenda pública. Pero, si entendemos que la seguridad social es un derecho, la clave de lectura, más que en términos del nivel de gasto o de déficit, debería plantearse en términos de su aporte al bienestar general de la sociedad. Por esto la importancia de analizar en toda política social la composición del financiamiento y la distribución del gasto, y su incidencia en la igualdad/desigualdad.

Reducir la discusión sobre la política previsional al nivel de gasto o déficit que genera fácilmente puede convertirse en un argumento utilizado para implementar políticas de ajuste o privatización (experiencia ya atravesada en nuestro país). Incluso tampoco puede señalarse a un sector particular por el déficit que genera, ya que sobre todo en este tipo de sistema cerrado para empleados públicos el financiamiento guarda relación directa con la política fiscal y de empleo público del gobierno provincial (lo que se pierde en materia previsional se ahorra en salarios).

En relación con este aspecto, una enseñanza que deja esta tesis para el estudio de sistemas previsionales es que cada instrumento y supuesto que se usa en el campo previsional y que es válido para sistemas abiertos, debe ser revisado en su sentido en casos de sistemas estatales y/o cerrados como el de la Caja de Córdoba. Por ejemplo, la relación activo/pasivo es usada como un indicador de sostenibilidad en sistemas abiertos, pero la sostenibilidad de los sistemas cerrados no se juega en la relación activo/pasivo sino en la salud o compromiso fiscal del estado al que pertenecen.

Partimos de encuadrar a la Caja de Jubilaciones de Córdoba dentro del modelo conservador-corporativo, el cual genera particulares mecanismos de distribución y conlleva una definición de *justicia*, según la cual cada persona debe ser retribuida en proporción a lo que ha aportado previamente, de *solidaridad* entre miembros de un mismo grupo de pares (parecidos) y de *igualdad* como un valor que se relativiza en su relación con la justicia (en este último predomina el mérito). Lo que intentó el trabajo es indagar cómo opera concretamente y bajo qué mecanismos político-institucionales para el caso de la caja cordobesa.

A partir del análisis de los datos expuestos vamos a exponer algunas conclusiones alrededor de dos ejes: la estratificación de los beneficios y la regresividad/progresividad de la distribución (sin dudas este segundo eje también abona a la configuración de la estratificación).

En relación a la estratificación podemos concluir que:

- Presenta una opción de diseño cuyo objetivo principal es la mantención de los niveles de ingresos de la vida en actividad y la reproducción de posiciones de la estructura laboral. La ley 8.024 de 1990 fijó claramente este objetivo al establecer el cálculo del haber en función del mejor o último cargo desempeñado y la movilidad como derecho a los 30 días de ocurrida una variación salarial en la actividad y por cargo desempeñado. La reforma de 2008 introdujo dos medidas que alivian la mera reproducción del status laboral: el cálculo del haber inicial tomando el pro-

medio de las últimas 48 remuneraciones y la movilidad por sector. Estos cambios lograron reducir progresivamente la tasa de sustitución general del sistema al modificar la base de cálculo y los índices de la movilidad. Esto no implicó necesariamente una pérdida en el bienestar ya que el sistema presenta la particularidad de que los trabajadores mejoran sus ingresos al pasar a la pasividad, ya que el cálculo del haber se realizaba (hasta 2015) sobre el salario bruto. En este sentido, si bien se alivia la directa reproducción de la mejor posición o cargo desempeñado, se logra mantener el nivel de ingresos, e incluso reforzarlos.

- Dado que el sistema previsional sin duda reproduce las desigualdades regionales/espaciales (riqueza, poder, incidencia, bienestar), hay que tener en cuenta que toda política que tienda a levantar el piso (como las políticas de haber mínimo o de mejora de los haberes más bajos) tiene inmediatamente incidencia en el mapa (en sentido espacial) del bienestar de los adultos mayores. Esa es una estratificación muy central en la Argentina en general y en la provincia en particular. En este sentido, el objetivo de redistribución se intentó lograr con la creación del complemento solidario y los aumentos a la jubilación mínima, medidas que incidieron leve (pero favorablemente) en el decil de haberes más bajos y en especial en beneficiarios del interior. El sistema establece por ley el tope del haber máximo pero no cuál debería ser el piso del haber mínimo, que queda a criterio de la voluntad política, con lo cual en perspectiva es crucial avanzar hacia la legislación al respecto, en dirección a profundizar en esta medida para que tenga mayor impacto redistributivo y en el bienestar de los adultos mayores.

- Presenta amplias brechas entre los haberes por deciles y entre los distintos sectores incluidos en el sistema con respecto al haber medio. La diferencia entre los montos de los beneficios por sector y la distribución desigual del gasto (con mayor concentración en los deciles de más altos ingresos) es una característica de la estratificación que generan los sistemas previsionales corporativos. Si bien la distancia entre deciles se redujo en el periodo, es muy leve como para impactar en mejoras de indicadores como lo es el Coeficiente de Gini, que se mantuvo estable y denota el grado de desigualdad en la distribución.

- En relación a los sectores beneficiarios, establece requisitos diferenciales por sector, lo que profundiza la fragmentación y el particularismo, al punto que pertenecer al régimen general es más una excepción que la regla debido a la existencia de regímenes especiales y de sub regímenes dentro del general. Los sectores con haber medio por debajo del haber medio del sistema son los que más aportantes e

ingresos generan, mayor cantidad de beneficiarios tienen pero, en proporción, menor participación en los egresos registran. Por otro lado, los sectores con haberes promedio por encima del haber medio tienen mayor incidencia en los egresos que en cantidad de beneficiarios. Las distancias entre haber medio se reflejan por sector de actividad, región geográfica y género, trasladando las diferencias presentes en el mercado laboral y productivo. Todas estas características permiten realizar una estratificación de los sectores beneficiarios teniendo en cuenta los haberes y las condiciones de acceso: 1) Magistrados; 2) Epec, Bancarios y Municipalidad de Córdoba; 3) Policía y Docentes; y 4) Administración Pública y Municipios del Interior.

Por otra parte, en función del eje de la progresividad/regresividad de la distribución:

- El financiamiento corresponde íntegramente al gobierno provincial por ser un sistema dirigido a empleados públicos, con lo cual toda la sociedad cordobesa en la medida en que sostiene los salarios del sector público aporta al sistema previsional. Por cierto, queda pendiente la discusión fundamental acerca de cuán progresiva o regresiva es la redistribución que ocurre en este sistema provincial, lo cual excede este trabajo porque implicaría un análisis del carácter progresivo o regresivo del financiamiento a partir del sistema impositivo de la provincia. Sin embargo, podemos decir que el incremento durante el periodo en la participación de ingresos por aportes y contribuciones permite que no se agreguen desequilibrios que modifiquen la situación de inequidad de los sistemas de financiamiento público, ya que se establece una relación más directa entre los costos y beneficios del sistema, es decir son los propios beneficiarios quienes financian sus prestaciones. Recurrir a fuentes extraordinarias implica derivar mayor carga aún (de la que ya tienen en el costo del sistema) a los sectores que no están incluidos. Por este motivo es destacable que las reformas adoptadas a partir de 2008 hayan tenido un impacto favorable en la sustentabilidad de la caja, al punto de llegar al año 2015 sin recurrir a ingresos extraordinarios financiados por el conjunto de la sociedad (provincial o nacional).

- Vinculado con lo anterior, la reducción del crecimiento del gasto, por las medidas adoptadas en 2008 y en especial por el diferimiento de la movilidad, permitió una menor participación en el gasto público provincial. La magnitud del gasto en las finanzas públicas no es menor en un sistema cuya cobertura es para un sector minoritario de la sociedad.

• El déficit total del sistema se redujo gracias a las medidas adoptadas durante el periodo. En un primer momento el déficit se socializó al conjunto de la sociedad mediante ingresos de ANSES y del Tesoro Provincial, luego fue absorbido por los sectores de la caja pero como quedó expuesto la transferencia se realizó hacia los sectores de haberes más altos y menor cantidad de beneficiarios. Resulta indudable el carácter regresivo que internamente tiene y la solidaridad que establece entre los sectores, ya que en la distribución de sus costos y beneficios hay quienes aportan más de lo que reciben (la sociedad en su conjunto y los sectores con haberes más bajos y mayor cantidad de aportantes). El financiamiento del déficit constituye el aspecto más importante de la desigualdad y regresividad del régimen, el sistema previsional provincial es muy inequitativo porque los que financian son los que están en peores condiciones, porque cobran menos en la vida activa y cuando llegan a la adultez mayor no acreditan los requisitos para acceder al beneficio (esto explica que el sector de Municipios del Interior sea todos los años superavitario).

A partir de lo expuesto, podemos decir que el criterio de justicia que prima se basa en asegurar posiciones (más que en reducir las brechas entre ellas), lo que se operativiza en las condiciones diferenciales de acceso a los beneficios, la distribución del gasto, la distancia entre los haberes por sector, región y género, y en sostener los niveles de ingresos al pasar a la pasividad. De este modo, puede afirmarse que estamos frente a un sistema cuyas desigualdades sociales se consolidan y son consideradas justas, ya que la distribución busca preservar los índices diferenciales según la condición individual y la trayectoria laboral.

Esta idea de justicia incluso se plasma en el debate por los fondos de la Nación, en el cual se planteó *recibir lo que a Córdoba le corresponde en función de lo que aporta*, sin tener en cuenta el criterio redistributivo y solidario hacia provincias que generan menores recursos, que además es la base del sistema federal. Con respecto a lo previsional es común que se justifiquen los altos haberes en función de los altos aportes personales y patronales que realizan los empleados provinciales (en comparación con el sistema nacional, de haberes más bajos, aportes menores y resultados más redistributivos); vale decir que, nuevamente está presente la idea de recibir en función de lo que se aporta. Claramente, ello está más vinculado a un sistema en el que prima el criterio de *justicia contributiva* (que incluso eventualmente puede ser compatible con uno de capitalización individual). Pero como quedó expuesto aún esta idea tampoco se logra literalmente, ya que la distribución de costos y beneficios no es equitativa, es decir que hay sectores que reciben

mucho más de lo que aportan (como Magistrados) mientras otros aportan más de lo que reciben (como Municipios del Interior). Más bien lo que se apunta con esa expresión es a recibir en función del logro personal-laboral.

Sin dudas todas estas características crean un marco que configura las posibilidades y limitaciones de introducir modificaciones al sistema previsional para pensar otras formas de justicia social, igualdad y solidaridad.

Como quedó expuesto en este trabajo, la CJPYRC tiene una trayectoria que es particular e interesante en varios aspectos: i) en lo institucional: por los arreglos institucionales que adoptó a lo largo de su historia, que hicieron que los sistemas especiales se constituyeran en una regla y que la excepción fuese integrar el régimen general. En este sentido primaron las condiciones particulares y la imposibilidad de generar solidaridades amplias; y, también, por sus condiciones paramétricas que hacen que el haber jubilatorio se diferencie del sistema nacional e incluso dentro de los propios beneficiarios, lo que tiene impacto en la distribución del ingreso entre los adultos mayores de la provincia; ii) en lo político: por el lugar que ocupó la política previsional en la discusión sobre el federalismo y la puja con la Nación por los recursos de las provincias. A tal punto es así que *la discriminación* se convirtió en un símbolo discursivo que atravesó la comunicación política del oficialismo provincial en gran parte del periodo y hasta excedió a la política pública concreta desde donde se originó; iii) en lo social: porque la definición de prioridades en cuanto al gasto público comporta la definición de sujetos merecedores, y si bien la cobertura de la Caja es para una minoría de la sociedad, logró un consenso social sobre la defensa de todos los jubilados cordobeses, y esto se produjo porque plasmó un sentido sobre la justicia legitimado socialmente que comporta además la aceptación de ciertas desigualdades en la distribución del ingreso.

Estos tres aspectos generan nuevos interrogantes y reflexiones que quedan abiertos para indagar en futuras investigaciones:

- Teniendo en cuenta el impacto del sistema previsional en la distribución del ingreso entre los adultos mayores, resulta interesante analizar el bienestar de todos los adultos mayores de Córdoba, tanto los incluidos en el sistema provincial como nacional.

- Profundizar en cuán progresiva o regresiva es la redistribución que ocurre en este sistema provincial. Lo cual implicaría analizar el carácter regresivo o progresivo de su financiamiento en función del sistema impositivo de la provincia.

- El cambio de ciclo que conlleva la asunción de Mauricio Macri a la presidencia y el nuevo vínculo con el gobierno de la provincia de Córdoba, en particular en lo que hace al proceso de armonización y financiamiento del sistema previsional, es de interés para continuar la línea histórica y el análisis de las nuevas reformas introducidas desde finales del año 2015. Al menos en forma preliminar expusimos que impactan sobre la sustentabilidad y el frágil equilibrio financiero alcanzado.

- La Caja fue una política pública que, en el periodo condensó los debates con la Nación por los fondos de la provincia. La recurrente utilización de *la discriminación* para abordar los temas fiscales fue un símbolo que posicionó a Córdoba como el centro de la oposición política al gobierno nacional. Por esto resulta interesante profundizar en la construcción del federalismo, a partir del análisis de una política pública concreta, como es la previsional. E incluso poder pensar si Córdoba tiene una matriz territorialmente corporativa en relación al tema del federalismo. Otro aspecto, más vinculado a estudios de comunicación política y análisis del discurso, sería indagar cómo se consolidó una línea discursiva de oposición política alrededor de la idea de discriminación, qué recursos discursivos se utilizaron, qué características se le atribuyó al discriminado (defensa de los cordobeses) y al discriminador (autoritarismo, centralismo).

- Por último, reflexionar sobre las nuevas medidas en el sistema nacional (Pensión del Adulto Mayor –PUAM– y Reparación Histórica), en dos niveles: uno general, en torno de las opciones de diseño del sistema previsional, la definición de los criterios de justicia, igualdad y solidaridad y a los impactos en la distribución de los recursos previsionales; y otro específico de la provincia: ¿cuál será el nuevo «mapa del bienestar y protección» de los adultos mayores de la provincia como totalidad, a partir de que el centro de gravedad del sistema nacional recaiga en beneficios de tipo asistencial?

BIBLIOGRAFÍA

- ARZA, Camila (2010): "La política previsional argentina: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios". En Torrado Susana (directora) *El costo social del ajuste (1976-2002)*, Buenos Aires, Edhasa.
- BERTRANOU, Fabián y BONARI Damián (Coord.) (2005): *Protección social en argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003*. Santiago, OIT.
- BERTRANOU, Fabián; CETRANGOLO, Oscar; GRUSHKA, Carlos y CASANOVA, Luis (2011): *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires, OIT/CEPAL.
- BAZAN, Víctor (2013). "El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas". En AAVV: *Estudios Constitucionales*. Volumen 11, Santiago.
- BRITOS, Nora (2006): "Transiciones híbridas. De un Estado de bienestar conservador a un Estado de bienestar residual-liberal". En Britos Nora, *Ámbito profesional y mundo del trabajo. Políticas sociales y Trabajo Social en los noventa*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- BRITOS, Nora (2003): "Astucias de la razón neoconservadora: del silencioso desplazamiento de los derechos a las obligaciones en el campo de la asistencia social". En Britos Nora, Caro Rubén, et. al., *Teoría crítica de la ciudadanía. Notas para una política democrática*. Córdoba, Ediciones Letras de Córdoba.
- BRITOS, Nora (2010): "Derechos sociales: protección regional y desafíos para la política social a escala nacional en América Latina". En Abril Ernesto et. al.: *Lectura sobre los derechos sociales, la igualdad y la justicia*. Córdoba, Editorial Advocatus.
- CALCAGNO, Alfredo (2001): "Ajuste estructural, costo social y modalidades de desarrollo en América Latina". En Emir Sader (comp.): *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*. CLACSO.
- CEPAL (2006) *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Capítulo I. Santiago, Cepal.
- CORNIA, G. (2009) "Políticas Públicas y desigualdad de ingresos en Argentina: evolución reciente y opciones de política". En Keifman, S. (editor) *Reflexiones y respuestas de políticas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina*. Buenos Aires, OIT.

- DANANI, Claudia (2004): "Introducción. El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social". En Danani (comp.) *Política Social y economía social. Debates fundamentales*. Buenos Aires, Altamira.
- DANANI Claudia (2009): "La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización". En Chiara M. y Di Virgilio M. (organizadoras) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- DANANI, Claudia y HINTZE, Susana (compiladoras) (2011): *Protecciones y desprotecciones: La seguridad social en Argentina 1990-2010*. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DONZELOT, Jacques (2007): *La invención de lo social. Ensayo sobre el ocaso de las pasiones políticas*. Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.
- DUBET, François (2011): *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires, SXXI editores.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1993): "La macrosociología comparativa de los Estados del Bienestar". En Luis Moreno (comp.) *Intercambio social y desarrollo del bienestar*. Madrid, CSIC.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia, Ediciones Alfons el Magnánim-IVEI.
- FRASER, Nancy (2008): "Escalas de justicia: la balanza y el mapa. Una introducción" y "Reenmarcar la justicia en un mundo en globalización". En *Escalas de Justicia*, trad. Antoni Martínez Riu. Barcelona, Herder.
- GONZALEZ, Cristina; CARO, Rubén; BRITOS, Nora (2007) Consideraciones sobre la recepción local del informe Beveridge". En Aquín, Nora y Morales, Susana (editoras), II Foro Universitario de Investigación e Intervención Social, UNC, Córdoba.
- GRASSI, Estela (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- ISUANI, Ernesto (1985): *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- LVOVICH, Daniel (2005): Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo. En Lvovich D. y Suriano J. (editores) *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870-1952*. Buenos Aires, Prometeo/UNGS.

- MALLOY, James (1986): "Statecraft, política y crisis de la seguridad social. Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos". En Carmelo Mesa-Lago, *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas*. México, Fondo de cultura económica.
- MERCURI, Mario Daniel, et. al. (2013): *La Caja 100 Años: Vieja y Cordobesa*. Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba, Córdoba.
- MESA-LAGO, Carmelo (1977): "Introducción teórico-metodológica al análisis de la seguridad social en América Latina" y "El papel de los grupos de presión y la medida de la desigualdad en la seguridad social. Recapitulación comparativa". En Mesa-Lago, *Modelos de seguridad social en América Latina*. Buenos Aires, Ediciones SIAP-Planteos.
- MÜLLER, Katharina (2002): *La economía política de las reformas previsionales en Europa Centro – Oriental*, capítulo 2. Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila.
- MUSGROVE Philip (1986): "El efecto de la seguridad social y la atención de la salud en la distribución del ingreso". En Mesa-Lago Carmelo *La crisis de la seguridad social y la atención de la salud*. México, Fondo de cultura Económica.
- MUSGRAVE, R y P (1992): *Hacienda Pública y Aplicada*. McGraw-Hill, Madrid.
- OFFE, Claus (1990): "La política social y la teoría del Estado". En Offe, Claus *Contradicciones en el estado del Bienestar*. Madrid, Alianza.
- PERRIN, Guy (1978): "Para una teoría sociológica de la seguridad social". En Cuadernos Médico Sociales Nro. 6. Rosario, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales.
- SOLDANO, Daniela y ANDRENACCI, Luciano (2005): "Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En Andrenacci Luciano (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Prometeo Libros - UNGS.
- SOLIS SOBERON F. y VILLAGOMEZ A. (compiladores) 1999: *La seguridad social en México*. México, Centro de Investigación y docencia económicas.
- STIGLITZ, Joshep (2000): *La economía del sector público*. Barcelona, Antoni Bosch Editor.
- TITMUSS, Richard (1981): "¿Qué es la Política Social?". En *Política Social*, trad. de Carlos Rocha Pujol. Barcelona, Edición José García-Duran.
- TOPALOV, Cristian (2004): de la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del S XX". En Da-

nani, C. (comp.): *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires, UNGS/Fundación OSDE/Editorial Altamira.

Fuentes Documentales

BELLIARD, Matías (Coord.) (2015): "Proyección Actuarial, 2014-2050". Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba. http://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/portal/informe/1521/proyeccion_actuarial_del_sistema_previsional_2014_-_2050_12_2015.

CALABRIA, Alejandro y ROTTENSCHWEILER, Sergio (2015): "Análisis del impacto distributivo del sistema previsional argentino: cobertura y financiamiento". Ponencia en 48° Jornadas Internacionales de Finanzas Pública, Buenos Aires.

CALABRIA, Alejandro; GAIADA, Julio César y ROTTENSCHWEILER, Sergio (2014): "Análisis del impacto distributivo de la seguridad social en Argentina", Ponencia en XLIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP), Buenos Aires.

CAJA DE JUBILACIONES, PENSIONES Y RETIROS DE CÓRDOBA (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015): Informes Anuales, <http://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/Portal/institucional/publicaciones.html>.

CAJA DE JUBILACIONES, PENSIONES Y RETIROS DE CÓRDOBA (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015): Informe estadístico de la seguridad social, <http://www.cajajubilaciones.cba.gov.ar/Portal/institucional/publicaciones.html>.

Decreto 817/16, Provincia de Córdoba.

Decreto 964/16, Provincia de Córdoba.

Decreto 1492/16, Provincia de Córdoba.

Decreto 1620/16, Provincia de Córdoba.

D'ELIA Vanesa et. al. (2011): "Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad". Observatorio de la Seguridad Social, ANSES, www.anses.gob.ar.

D'ELIA Vanesa, et. al. (2010): "Fuentes de financiamiento de los sistemas de seguridad social en países de América del Sur". Observatorio de la Seguridad Social, ANSES, www.anses.gob.ar.

FALAPPA, Fernando y MOSSIER, Verónica (2017): "La armonización previsional: el recurrente desafío de homogenizar la protección jubilatoria en la Argen-

tina". Ponencia en el Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.

GAGGERO, J. Y D. ROSSIGNOLO (2011) "Impacto del presupuesto sobre la equidad". Cefid-Ar (Centro de economía y finanzas para el desarrollo de la Argentina). Documento de Trabajo n °40, Buenos Aires.

Ley 8.094, 1990 y modificatorias, Provincia de Córdoba.

Ley 9.562, convenio 90/08, Provincia de Córdoba.

Ley 9.721, convenio 80/09, Provincia de Córdoba.

Ley 10.033, 2015, Provincia de Córdoba.

Ley Nacional 26.270, 2016, Infoleg.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA (2014): Informe elaborado por el Centro de estudios y proyectos judiciales, Recursos Humanos del Poder Judicial de Córdoba.

SAPINO LERDA, Cesar: "Cambios financieros y organizacionales del Sistema Previsional Cordobés. Periodo 2002-2009". Tesis de Maestría. Instituto de investigación y formación en administración pública (IIFAP), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.

Fuentes Hemerográficas

ALONSO, Daniel (01/07/2012): "Bancarios el mayor hueco para la Caja". En La Voz del Interior, Córdoba.

ALONSO, Daniel (08/07/2012): "Anses le sugiere topes a la Caja Provincial". En La Voz del Interior, Córdoba.

ALONSO, Daniel (24/12/2015): "Cae el diferimiento, pero retocan el 82% a jubilados". En La Voz del Interior, Córdoba.

CAÑAS, Julián (04/11/2016): "La Caja resigna \$ 2.500 millones por la rebaja de aportes patronales". En La Voz del Interior, Córdoba.

DANANI, Claudia (2017): "Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales". En Revista Sociedad, Nro. 37, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

FLORES, Juan Gabriel (07/11/2011): "Cordobesismo previsional". En La Voz del Interior, Córdoba.

GONZALEZ, Laura (24/12/2017): "Desde 2000 la Justicia duplicó su personal". En La Voz del Interior, Córdoba.

MARTINEZ, Paula (14/02/2016): "De qué vive cada región de Córdoba". En La Voz del Interior, Córdoba.

PEREYRA, Mario (15/09/2016): "Schiaretti: 'No se modificará ninguna jubilación ni pensión'". En LV3, www.cadena3.com. Córdoba

TREBER, Salvador (17/09/2010): "Caja de Jubilaciones de Córdoba, una memoria ejemplar". En La Voz del Interior, Córdoba.

La Maestría en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba cumple 25 años de trabajo ininterrumpido orientado a dotar a sus estudiantes de una sólida formación teórica, metodológica y multidisciplinaria en el campo de las ciencias sociales.

Esta colección Maestría en Ciencias Sociales 25 años presenta un conjunto de tesis destacadas defendidas en los últimos 10 años que aportan al mejor conocimiento de aspectos relevantes de la realidad provincial y nacional. Con su difusión, se pretende ampliar el acceso abierto a las producciones académicas de la carrera y promover su apropiación crítica por distintos públicos interesados.



facultad de ciencias
sociales



UNC

Universidad
Nacional
de Córdoba