

# **“Políticas previsionales en una provincia “nueva”. El caso de la provincia de Río Negro. 1960-1995”.**

Lidia Zulema Peña.

Cita:

Lidia Zulema Peña (2013). *“Políticas previsionales en una provincia “nueva”. El caso de la provincia de Río Negro. 1960-1995”*. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-010/532>

**XIV Jornadas**  
**Interescuelas/Departamentos de Historia**  
**2 al 5 de octubre de 2013**

**ORGANIZA:**

Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras  
Universidad Nacional de Cuyo

Número de la Mesa Temática: 62

Título de la Mesa Temática: “Políticas Sociales en Argentina y en América Latina en el siglo XX”

Apellido y Nombre de las/os coordinadores/as: Carolina Biernat – Karina Ramaciotti

**TÍTULO DE LA PONENCIA**

**“POLITICAS PREVISIONALES EN UNA PROVINCIA “NUEVA”. EL CASO  
DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO. 1960-1995”**

*Apellido y Nombre del/a autor/a: Susana LOPEZ – Lidia Z. PEÑA*

*Pertenencia institucional: Centro Universitarios regional Zona Atlántica (CURZA) de  
la Universidad Nacional del comahue*

*Correo electrónico: [lidiape2001@yahoo.com.ar](mailto:lidiape2001@yahoo.com.ar) – [susanalopez\\_30@hotmail.com](mailto:susanalopez_30@hotmail.com)*

**Resumen**

Este trabajo plantea el análisis de la política previsional en la provincia de Río Negro, específicamente la trayectoria que sigue, “la Caja de previsión social”. Se analizará los cambios en la política previsional en los dos contextos , la caída del paradigma bienestarista-keynesiano y su reemplazo por el neoliberal, que es considerado por algunos autores como la gran transformación de la década. Así la amplia intervención del Estado en la economía y el pleno empleo como instituciones centrales del keynesianismo fueron reemplazados por la privatización y desregulación de vastos sectores económicos, la reaparición en gran escala del desempleo y la precarización del trabajo. (ISUANI 2007)

En lo específico, se analizara como estos cambios impactan en el organismo que gestiona la política al punto tal de su desaparición en la década de los '90. La ponencia

se propone indagar que relación estado – sociedad se puede percibir durante la trayectoria de la política, el rol que jugaron (si jugaron) los distintos sectores como agrupaciones de jubilados y gremios, en su orientación, en ambos contextos mencionados.

El período a cubrir se condice con la vida institucional de la Caja de Previsión Social de la provincia de Río Negro, creada mediante ley N° 59 del año 1959 y traspasada en el año 1996 al Estado Nacional. Esto es desde la etapa de creación de organismos estatales en una provincia “nueva”, (Consejo de educación y de salud, y, entre ellos, instituciones para la seguridad social como la Caja de Previsión Social.) hasta la década de los ´90.

En una primera etapa la producción de bienestar se centra en el Estado, fundamentalmente dado el escaso desarrollo de la sociedad civil. Así, se analizarán todas las regulaciones del Estado referidas a esta política. Luego, se abordará, el protagonismo que asume la sociedad civil, conforme se van sucediendo cambios en la orientación de la política. Finalmente y ya en el contexto neoliberal, se analizará la irrupción del mercado en la misma.

Cabe señalar que este análisis se desprende de un trabajo de investigación que tiene como objetivo analizar las “transformaciones del régimen de bienestar en Río Negro”, y para ello se abordan las políticas educativas, de vivienda y de seguridad social. El estudio se centra en las modalidades institucionales y prácticas por las que se da respuesta a los problemas de integración social en una sociedad. En este sentido se analizan cuatro esferas productoras de Bienestar (la estatal, la familiar-doméstica, mercantil y relacional).

En relación a las estrategias de investigación se ha optado por la modalidad cualitativa. Si bien no se enfatizará en la estrategia cuantitativa se utilizarán aquellas herramientas que sean de utilidad para el estudio.

### **Introducción**

Como ya se explicitó en la introducción, el trabajo forma parte de un proyecto de investigación que se viene desarrollando desde el año 2007, primero analizando la conformación del régimen de Bienestar en la provincia y ahora, desde el 2010, las transformaciones de ese régimen de bienestar, abordando las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado.

Según Esping Andersen el concepto régimen de bienestar alude al bienestar que una sociedad logra con el aporte de, los mercados (básicamente por el empleo), las familias, el estado a través de sus políticas y la sociedad civil.

Las desigualdades sociales que escinden a la población de las sociedades capitalistas operan, en definitiva, en cuatro esferas de la actividad social, que denominaremos mercantil, estatal, doméstico familiar y relacional (Adelantado; 2000). Cualquiera de esas cuatro esferas puede proveer de bienestar social a la población, y hacerlo simultáneamente: lógicamente, la separación entre esferas es conceptual o analítica.

Nuestro interés radica en intentar convertir el sólo estudio en políticas sociales en una más comprensiva interpretación analizando la producción de bienestar de cada una de las esferas, el poder regulador de la estatal, los efectos de los distintos modos de producir bienestar sobre los ejes de desigualdad y el papel que juegan los distintos actores colectivos.

En la Argentina hemos asistido a la conformación de dos modos de producción de bienestar diferentes, que han definido el régimen de bienestar.

El primero de ellos caracterizado por la provisión estatal de un sistema de bienestar históricamente ligado casi exclusivamente al empleo; la condición de ocupado formal proveía de seguridad social al trabajador y a su familia. El concepto de política social se particulariza y se expande. Los derechos del ciudadano son desde este período -en argentina- la sumatoria de derechos del trabajador.

El segundo modelo corresponde a la década de los noventa. La reestructuración económica en la argentina de los 90 dio lugar a altas tasas de desempleo y al aumento de la precariedad laboral. De tal forma, la sociedad salarial, se quebró. Las políticas sociales en los noventa tuvieron que tributar a un principio de organización de hierro: las intervenciones del estado y sus modalidades sólo se justificaron en la necesidad de respetar el principio de subsidiaridad del Estado.

Estos dos proyectos (providencialista y neoliberal) han tenido en la sociedad y en las instituciones políticas de la provincia de Río Negro un campo que ha resultado a la vez receptivo y fértil.

De tal forma, en el Proyecto de Investigación anterior mostramos la construcción específica que tuvo el primer modo de producción del bienestar en la provincia de Río Negro: la construcción del régimen de bienestar fuertemente estatalista y providencialista con sesgo particular hacia el familismo. Ello implicó el análisis de la

conformación de aparatos propios de servicios con vocación universalista (salud y educación) con el nacimiento mismo de la provincia (1957). La generación posterior de políticas sociales remunerativas (obra social; vivienda y caja de previsión), y la construcción de políticas asistenciales (alimentarias y de empleo). Al mismo tiempo se analizó la conformación de una unidad doméstico-familiar especializada con un padre proveedor y una madre reproductora con desigualdades de género muy acentuadas. El papel de la sociedad civil, muy débil en una relación siempre favorable ampliamente a la esfera estatal en las provincias patagónicas.

En este Proyecto se pretende repasar las principales modificaciones en el régimen que en principio implican el paso a un régimen de bienestar “mix” con familiarismo de nuevo cuño. En el mismo se analizan las estrategias utilizadas para cada tipo de políticas por parte del neoliberalismo (descentralización, privatización, focalización y familiarización), en el territorio provincial.

Un concepto, desarrollado lateralmente y muy cercano al de “régimen del bienestar” es el de “*welfare mix*”. La idea de *welfare mix* nace del siguiente hecho: en los años 80, con la crisis del binomio Estado-mercado en régimen neocorporativo, los sistemas societarios han debido recurrir a las familias y a las organizaciones del Tercer Sector (voluntariado, asociaciones, cooperativas sociales, fundaciones).

Al principio del proceso, la expresión *welfare mix* significaba que el bienestar no podía asegurarse sólo por el Estado ni tampoco por una concertación neo-corporativa entre el Estado y los actores del mercado<sup>1</sup>. Se debía recurrir a otros sujetos (privado social, tercer sector, familias, redes informales<sup>2</sup>) o sea los cuatro tipos de actores o instituciones que deben producir el bienestar: mercado, Estado, Tercer Sector y redes informales.

Con la idea de *welfare mix* se quiere indicar que el bienestar es el producto de un sistema generativo constituido por las relaciones entre las cuatro esferas fundamentales de la sociedad, y entre los cuatro tipos de actores<sup>3</sup>. Es necesario repensar al bienestar como un producto de las interrelaciones entre estado, mercado, sociedad civil y esfera

---

<sup>1</sup> Herrera Gomez, y Caston Boyer, 2003; entre otros.

<sup>2</sup> También la denominan esfera de las comunidades primarias donde encontramos las familias y las redes informales de vida cotidiana (“buen vecino”, grupos de *self help* y *mutual help*, etc).

<sup>3</sup> Desde la diferenciación, el *welfare mix* significa: pluralidad de actores y pluralidad de códigos culturales del bienestar. Desde la integración entre actores y códigos culturales diferenciados, el *welfare mix* significa: combinación entre sí y reticularidad de sus formas de actuar y cooperar. Desde la emergencia de nuevos bienes y servicios, el *welfare mix* significa: mayor distinción entre bienes-servicios privados, públicos y mixtos.

doméstico familiar.

Una de las políticas analizadas en el proyecto actual, es la política previsional rionegrina, objeto del presente trabajo

### **La seguridad Social en Río Negro**

La Seguridad Social posee dos facetas básicas: una denominada previsional, que se financia con los aportes y contribuciones de los trabajadores y empleadores respectivamente, y la otra, asistencial, abarcando los sistemas de salud, las leyes por accidentes de trabajo, enfermedad, maternidad y otros. El auxilio que los seguros sociales prestan tienden a eliminar las situaciones de angustias generadas a partir de riesgos que obran como amenazas de una deficiente satisfacción de necesidades humanas, tanto del trabajador como de su familia.

En la provincia de Río Negro, la Ley 59, primera Ley provisional de la provincia, aportó significativamente a su desarrollo y organización, en una etapa en la que era necesaria la colaboración de mucha gente que aportara su saber, su experiencia y sus deseos de colaborar a la construcción de este nuevo Estado Provincial.

Esta primera Ley Previsional significó un verdadero avance dentro de los sistemas provisionales provinciales y, con justa razón, derivó en que el tema previsional haya sido una de las cuestiones que más hondo ha tocado en el sentir de la sociedad rionegrina.

### **Aspectos generales de la Ley 59**

Entre los objetivos propuestos, además de la función organizadora y administradora del nuevo organismo, se encontraba la orientación de la política de previsión y bienestar de los habitantes en el territorio provincial.

En lo relativo a la conducción del organismo se constituyó una Junta de Administración que contaba con tres miembros: un Presidente nominado por el Poder Ejecutivo, un vocal gubernamental que representaría a la parte patronal y un vocal gremial, como representante de los empleados provinciales y municipales. Todo ellos tendrían una duración de cuatro años en sus funciones y podían ser reelegidos. Además contaba con un Consejo Técnico compuesto por el Secretario General, contador General, un asesor letrado y un médico. No obstante lo establecido en la Ley 59/59, y según lo expresado por quien fuera el primer Contador General del organismo, durante el año y medio posterior a su creación La Caja no contaba con todo el Consejo Técnico, ni con

personal.

En relación con el financiamiento el principal aporte devenía del descuento mensual del once por ciento o trece por ciento, según correspondiera, (11 /13%) sobre el total de los sueldos, jornales o remuneraciones de las personas comprendidas por el alcance de los beneficios de la Ley, y por el aporte del 14 /16% que realizaba el Estado, lo que hace un total del 25 %. (29%) respectivamente.<sup>4</sup>

La Junta de Administración, una vez atendidas las obligaciones provisionales, tenía facultad para realizar inversiones, préstamos personales, construcción de edificios y préstamos al Estado Provincial. Al respecto, todos los entrevistados manifiestan que, durante los primeros años de La Caja, se fueron acumulando fondos “de todos lados”, dado que no había casi jubilados y todo eran aportes.<sup>5</sup> Estos fondos permitieron que se compraran inmuebles para uso propio, se otorgaran préstamos personales e hipotecarios y se construyeran viviendas.

Los **afiliados** al régimen establecido por el Estado rionegrino lo componían obligatoriamente todo el personal de la Administración Pública de la Provincia y el personal de las municipalidades provinciales.

Las **prestaciones** otorgadas eran las siguientes:

- jubilación ordinaria. Se accedía con 30 años de trabajo y 55 años de edad. El monto de las jubilaciones ordinarias era igual al ochenta y dos por ciento (82%) del promedio de las remuneraciones obtenidas en los últimos doce (12) meses.
- jubilación por invalidez. Se otorgaba al afiliado cualquiera fuera su antigüedad al momento de cesar en su tarea.
- jubilación por retiro voluntario. podía otorgarse a partir de los 20 años de servicios.
- jubilación por accidente en acto de servicio. Para el otorgamiento de este beneficio no se tenía en cuenta edad ni tiempo trabajado.
- pensiones. Beneficio que se otorgaba a viuda, hijos y otros familiares que se encontraran a cargo del jubilado o afiliados al momento de su fallecimiento.
- Jubilación privilegiada. Correspondía a afiliados que hubieran prestado servicios permanentes o en proporción debida en la docencia primaria, policía y defensa, tareas insalubres entre otras. Este beneficio era otorgado con 50 años de edad y siempre y

---

<sup>4</sup> Los afiliados privilegiados aportaban el 13 % y el Estado el 16% por los mismos

<sup>5</sup> A pesar del superávit,” siempre había quienes debían, ya sea porque no pagaban o pagaban parte de lo que correspondía”. Era del caso de los municipios, por ejemplo.

cuando se hayan prestado 25 años de servicio.

### **Los años de la Ley 59**

Durante los los primeros 10 años del organismo, la información analizados muestra que la evolución de los beneficiarios va en aumento. En 1962 hay un total de 11 llegando en 1970 a un total de 535. De igual manera se puede observar que el envejecimiento natural de la población activa va significando, paulatinamente, que la desproporción existente entre agentes pasivos y activos, se vaya reduciendo.

Una cuestión preocupante es "el monto pagado en concepto de retiro voluntario, beneficio que se obtiene con 45 años de edad y 20 de servicios para los afiliados comunes y 20 años de servicio únicamente para los privilegiados. Este ha superado el monto de las jubilaciones ordinarias, lo que "exige la necesidad de un estudio prudente y medurado que permita con tiempo proveer los ajustes indispensables para seguir una política coherente en la materia”<sup>6</sup>.

La década siguiente (1970) puede analizarse en dos períodos claramente diferenciados, hasta marzo de 1976 por un lado y la etapa posterior a esa fecha, de intervención de La Caja, durante el gobierno militar.

En el primer período, La Caja sigue, en términos generales, la tendencia de la década del '60. A partir del cuatro de septiembre de 1970 se modifica la antigüedad de aportes para el otorgamiento del beneficio (se adecuo la legislación provincial a las normas establecidas por la ley nacional 18037). La Ley 59 permitía el otorgamiento del beneficio a quienes hubieren computado 3 años de aportes en la Provincia. Su modificación de ser Caja otorgante del beneficio cuando el afiliado cumpliera 10 años de aportes, permitió, no perjudicar el patrimonio del Organismo.

El informe de Memoria y Balance 1975, afirma que el accionar de La Caja desde su creación hasta ese momento ha sido exitoso por cuanto "... se ha considerado la previsión social, como realmente lo establece la ley 59, es decir como una de las funciones especifica donde se contempla la seguridad del agente pasivo y por otra parte, bienestar social, que implementa las pautas para el logro de esa seguridad social". En este sentido se destacan dos grupos que fueran creados por Resolución N° 4370/74, estos son; Secretaría de Previsión Social y Secretaria de Bienestar Social, la primera con incumbencia en los temas estrictamente previsionales y la segunda hace referencia a la

---

<sup>6</sup> Documento: Memoria y Balance de 1969

orientación de las inversiones que la Caja realiza de acuerdo con, lo establecido en la Ley 59. Esta inversión bien orientada se refleja directamente en la atención del agente en su estado de pasividad (préstamos y/o subsidios) .

El citado informe da cuenta, también, de cómo se ha incrementado el patrimonio de La Caja, a esa fecha. Al respecto señala que "cuenta en su patrimonio con el edificio de su sede central en la Capital de la provincia, un terreno con proyecto de edificación y obra de pilotaje de general Roca, varios terrenos en distintos lugares de la provincia<sup>7</sup>, y un hotel en San Carlos de Bariloche.

Hasta aquí esta primer parte de la década del `70. Dado el quiebre institucional del año 1976, ese mismo año la intervención del organismo, presenta un nuevo informe donde se da cuenta de una situación totalmente diferente de La Caja.

En el mismo se observa que las acciones antes mencionadas fueron afectadas por "el colapso financiero de 1975". El estado provincial y las municipalidades retacearon el pago en términos de aportes, contribuciones y cuotas de amortización de créditos retenidos al personal. Además, a este panorama grave de por si, se sumo el hecho de que hubo que actualizar con bastante frecuencia las jubilaciones y pensiones. A su vez el proceso inflacionario fue envileciendo día a día el monto de las cuentas a cobrar y el sistema provisional entro en crisis.

"El pico crítico se produjo a principios de 1976 en que las reservas apenas alcanzaban para el pago mensual a jubilados y pensionados no obstante la optima relación de 15 a 1 existente entre aportantes y jubilados. La quiebra del sistema era inminente<sup>8</sup>".

La nueva gestión se impuso como objetivo prioritario, la adopción de urgentes medidas tendientes a superar la asfixia financiera. "Se firmaron Convenios de pago con Municipios deudores, se gestionó el pago en forma regular de aportes mensuales, se requirió del Gobierno de la Provincia el pago en plazos normales de la voluminosa deuda provisional de arrastre y se fueron invirtiendo los excedentes financieros en colocaciones rentables.

Paralelamente se hicieron gestiones ante las autoridades provinciales para que a partir del corriente año se aporte nuevamente sobre el 100 % de las remuneraciones ya que desde 1974 y por disposiciones contenidas en las sucesivas Leyes de Presupuesto, los aportes se efectúan sobre el 65% procedimiento este que no permite la capitalización

---

<sup>7</sup> De la lectura de documentos de "La Caja", se observar que, algunos municipios entregan terrenos como forma de pago de la deuda que tenían con el organismo.

<sup>8</sup> Informe de Memoria y Balance de La Caja de Previsión social de 1976

provisional y que erosiona las bases mismas del sistema..

Estas argumentaciones respecto a la situación negativa de La Caja y otras relacionadas al mantenimiento de estos beneficios y al hecho que el número de beneficiarios crece anualmente en progresión geométrica, mientras los aportantes permanecen estacionarios, con tendencia a disminuir por el proceso de racionalización, son utilizadas para plantear la reforma de la Ley previsional provincial.

El informe de Memoria y Balance de 1978 hace referencia a, un estado financiero óptimo de la Caja. En este mismo informe se especifica que durante el transcurso de 1977 se comenzó a trabajar en la elaboración del proyecto de modificación de la normativa previsional, en base a antecedentes como, legislación provincial comparada, experiencia acumulada en 18 años de vida de la institución, directivas impartidas por la Secretaria de Estado de Seguridad Social de la Nación

Los aspectos sobresalientes del nuevo ordenamiento son:

- la eliminación de la jubilación por retiro voluntario a edades tempranas,
- la incorporación del beneficio de jubilación por invalidez y de subsidio por sepelio del afiliado pasivo,
- la determinación del haber de las prestaciones como un porcentaje del promedio de las remuneraciones actualizadas correspondientes a los tres mejores años de los últimos cinco anteriores al cese,
- el reajuste de las prestaciones en función del promedio de las variaciones que se produzcan en las remuneraciones del personal comprendido en el escalafón de la administración pública.

El principal inconveniente para la confección de este proyecto, lo constituyo hallar una formula de transición para un pase paulatino del actual sistema al nuevo, mucho menos benignos. La intención principal era que todos aquellos agentes que habían ingresado al régimen provisional antes del 31-12-77, conserven parcialmente al menos, el derecho al retiro voluntario que en el nuevo ordenamiento desaparece.

Simultáneamente se tramita y se encuentra en sus últimas instancias administrativas, el régimen jubilatorio para el personal policial, que reemplazará al de la ley 59, separándose, de esta manera, del resto de los empleados provinciales.

### **Dos cuestiones vinculadas al Organismo previsional:**

A partir del año 1966, se creó OMA, la Obra Medico asistencial, creada por la Ley 453 y con inicio de tareas a partir del 1/04/66. Esta obra social funcionó en la órbita de la

Caja de Previsión Social Provincial hasta 1973 en que se crea el IPROSS, Instituto Provincial de Seguro de Salud, que contó con una estructura organizativa propia.

En la década siguiente, por otra parte, la consolidación financiera del ente provisional operada en 1977, despertó la inquietud de canalizar los excedentes financieros hacia actividades que significarán beneficios reales no solamente a la masa de afiliados sino también al Gobierno de la Provincia. Se crea así la “Lotería para Obras de Acción Social”. La normativa, bajo el número 1314, asignó a la Caja de previsión Social la responsabilidad de organizar, explotar y administrar la Lotería y quiniela provincial, aprovechando su estructura administrativa, su disponibilidad de local, su capital humano y fundamentalmente su capital financiero.

### **La Transición**

La década de los `80, en materia de política provisional en la provincia de Río Negro comienza con la derogación de la ley 59 y la aprobación de un nuevo ordenamiento provisional establecido por la Ley 1491 del año 1981. Queda atrás un régimen provisional “de avanzada”, tal como lo definió un ex funcionario y beneficiarios de esta política, régimen que en sus 22 años de vigencia posibilitó dotar al estado provincial de los cuadros técnicos administrativos necesarios para sus organismos burocráticos, y consolidar la institución que tiene la responsabilidad de la administración del sistema, La Caja de previsión Social de la provincia de Río Negro. Esta nueva ley vigente desde 1981 se modifica a través de la Ley 1715 de julio de 1983.

Esta normativa, antes de cumplir el primer año ya mostraba la necesidad de su modificación. En diciembre de 1982 el mismo Ministro de Asuntos Sociales de la provincia solicita al Interventor del organismo provisional, la modificación de la Ley, ya que se habían planteado numerosas críticas (durante este periodo no se presentaron tramites jubilatorios). Se produce, entonces, una nueva reforma al régimen, dando satisfacción, así, a numerosos reclamos efectuado por entidades representativas de los jubilados provinciales (27/7/83).-

Aspectos básicos que se modifican:

1) se establecen las causales por las que el derecho de pensión se extingue o pierde, y son las que rigen en casi todo el país,

2) se fija nuevamente el haber jubilatorio en el 82% móvil del cargo en actividad, lo que se conoce como “Enganche al cargo”<sup>9</sup> sistema este consagrado en la ex Ley 59. Para poder jubilarse en un determinado cargo debe desempeñarse por un mínimo de tres años anteriores al cese,

3) la movilidad o aumento a los haberes jubilatorios, los que se efectuarán en forma automática cada vez que se produzca un aumento a la administración pública (el jubilado percibirá siempre el 82% de lo que hubiera ganado estando en actividad,

4) se refiere a un aumento en el tope jubilatorio. En el sistema anterior el haber máximo que podía percibir un jubilado, era el 60% de la remuneración total asignada al gobernador. Por medio de la actual reforma esta suma se eleva y es fijada en el 70 % del sueldo asignado al presidente del superior tribunal de justicia,

5) se refiere a la situación especial de aquellas personas que al momento de jubilarse por nuestra caja, y habiendo reunido el mínimo de años de aporte para poder hacerlo, prestaban servicios en la actividad privada. En este caso, el haber jubilatorio se equiparará al de alguna categoría o cargo de la administración Pública y recibirá en el futuro los aumentos que la Ley disponga para esa categoría o cargo.

6) En caso de servicios simultáneos en lo que junto a un sueldo provincial se computen actividades autónomas o privadas en relación de dependencia, los haberes correspondientes a estas dos últimas actividades se equiparán a alguna categoría de la ley 801<sup>10</sup>.-

Aprovechando esta coyuntura, desde el organismo previsional se plantean otras modificaciones que tienen que ver con reclamos de diferentes sectores de jubilados y vacíos legales en la Ley 1491.

Finalmente, se autoriza al Gobierno Provincial las modificaciones planteadas a la Ley 1491, a través de la Ley 1715 de julio de 1983.

Con el advenimiento de la democracia en 1983, se producen nuevas orientaciones en las políticas públicas en general, de lo que no resulta ajena la política previsional. La sociedad civil se manifiesta a través de distintas organizaciones haciendo llegar sus reclamos a sus representantes políticos. En este contexto, el régimen previsional vuelve

---

<sup>9</sup> Sistema que había dejado de tener en vigencia a partir de febrero de 1981, con la sanción de la Ley 1491.

<sup>10</sup> La Ley 801 es la que en ese momento reglamenta la actividad en la Administración Pública, más conocida como la Ley de los empleados públicos.

a discutirse, ahora en el seno de la legislatura y, a mediados de la década se sanciona una nueva normativa que reemplaza a la Ley 1493. La nueva Ley, que lleva el N° 2092, fue aprobada en julio de 1986 por la Legislatura de Río Negro.

La cuestión polémica en la discusión de esta normativa es el título XI, del capítulo VIII, sobre “Jubilación ordinaria especial”, que beneficiaba en particular a los legisladores y gobernadores electos. Las críticas surgieron desde todos los sectores (partidos políticos, gremios, Organizaciones de la sociedad civil). La comisión multisectorial<sup>11</sup> de Viedma, apoyada por una numerosa manifestación, en las puertas del mismo parlamento, solicitaron el veto total de la ley que, finalmente, fue promulgada en el mes de julio con las posibilidades de jubilación privilegiada para gobernadores y legisladores.

La fundamentación desde el oficialismo hace referencia a que la Ley vigente fue sancionada por gobierno de facto y por lo tanto era necesario modificarla. Dada esta oportunidad, el poder ejecutivo estudio la posibilidad que los legisladores estuvieran dentro del sistema previsional, porque no estaban contemplados en la ley. Justifican su inclusión porque entienden que no es privilegio porque todos los ciudadanos tienen derecho a su jubilación por haber efectuado los aportes y cumplen con los requisitos.

Se establece la jubilación ordinaria especial que comprenderá a los ciudadanos que hubieren ejercido, ejerzan o ejercieren cargos electivos en los poderes ejecutivos o legislativos de la provincia, en periodos constitucionales. Se exige una cantidad de años de aportes como cualquier otro afiliado, deberán acreditarse 25 años de aportes, de los cuales 10 como mínimo deberán ser a la caja. Por otra parte los beneficiarios deberán haber cumplido en su totalidad el periodo de mandato constitucional, salvo los casos de fallecimiento de los mismos, caducidad o disolución forzosa de los poderes constitucionales. El régimen provisional trata de unificar el sistema provisional de los legisladores y de los cargos electivos, que rige en todo el país.

A pesar de todas las manifestaciones oponiéndose a la vigencia de este apartado finalmente se aprobó.

### **Crisis Final y Traspaso de “La Caja”**

En 1990 se produce una nueva modificación de la normativa, sin cambios sustantivos. No obstante la situación financiera del organismo previsional es cada vez más crítica llegando a dificultades para pagar en tiempo y forma las prestaciones jubilatorias. Desde

---

<sup>11</sup> La multisectorial de Viedma estaba conformada por representantes de asociaciones gremiales, partidos políticos entre otros, y expresaba la voz de la sociedad civil.

el organismo se sostiene que la crisis económica en que se encuentra La Caja de Previsión Social tiene su origen en la ley 1943 de la administración de facto que suprimió el aporte patronal y en su grueso error conceptual de hacer uso de los fondos sociales, como si estos fueran fiscales.

A nivel Nacional en octubre de 1993 se sanciona la ley nacional 24241 que crea el SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES (SIJyP) administrado por el Estado por una parte y por un conjunto de administradoras de fondo de Jubilaciones y Pensiones por el otra, en el cual los beneficios a otorgarse tienen también un componente público y otro privado. A partir de este momento comienzan las negociaciones con las provincias para traspasar las cajas a la esfera nacional.

En la provincia, en 1994 se formó una comisión mixta donde participaron todos los gremios estatales, los bloques parlamentarios y distintos organismos del estado, para analizar la situación de La Caja. La UPCN propuso diseñar un nuevo sistema previsional adecuado al contexto y a las expectativas de los estatales, luego de ratificar que La Caja debe quedar en la provincia y que no es deficitaria, sino que sus problemas financieros son la resultante de un aporte desprolijo y tardío de los fondos que mensualmente y en concepto de aportes, le envía el gobierno provincial.

Con matices diferentes los gremios estatales entregaron al gobierno provincial tres propuestas sobre el sistema previsional, coincidiendo en reclamar la normalización de la caja, intervenida en 1976, y rechazando el traspaso del organismo a nación.

Los representantes de los Judiciales (Sitrajur), Viales, y docentes (Unter), la coordinadora de jubilados y los bancarios indicaron que la normalización es el requisito previo para poder elaborar una propuesta. La propuesta intergremial se basa fundamentalmente en la presentación de un plan de refinanciamiento del sistema a través de aportes personales extraordinarios que en lo inmediato cubrirá el déficit existente permitiendo el pago de las prestaciones, y en un plazo no mayor a 7 años tendería a autofinanciar todo el sistema y eliminar totalmente la emergencia para activos y pasivos.

Desde el bloque de legisladores opositores, objetan la intención oficial de transferir la caja, advirtiendo que en ese caso se olvidan y desconocen la opinión mayoritaria de los rionegrinos cuando votaron por no entregarla en el plebiscito del 19/03/95<sup>12</sup>. Además,

---

<sup>12</sup> El 19 de marzo de 1995 se realizó un plebiscito vinculante para definir el destino de La Caja, resultando en una negativa rotunda al traspaso de la misma a la órbita nacional.

se cuestiona la continuidad de la intervención del organismo lo que le permitió a al gobierno manejar impune e irracionalmente los aportes de los afiliados estatales sin que se generaran políticas de equilibrio financiero, ni planificación para marcar su futuro económico.

En ese contexto, un alto funcionario provincial afirma que para la provincia lo fundamental es construir junto con los gremios un régimen estable en la administración de la caja de previsión social, ya que se encuentra en una situación financiera precaria. Mencionan que en realidad la caja la están subsidiando el gobierno provincial, los trabajadores activos y los pasivos, es decir el conjunto de la sociedad.

A pesar de las propuestas de diferentes sectores para salvar La Caja y del plebiscito de marzo de 1995 que resultó en una negativa para el traspaso, finalmente en 1996 el gobernador de la Provincia firma el convenio por el cual se transfiere a la nación la Caja de Previsión Social Provincial.

Como consecuencia de la transferencia de La Caja, se crea la Unidad de Control Previsional ( UCP ) prevista en la cláusula del convenio, la que funciona en la órbita de la Subsecretaría de Hacienda, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, desde el día 1° de junio de 1996. Las obligaciones de pago están a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social ( Anses) quedando de esta manera derogada toda la legislación previsional provincial.

La Unidad de Control Provisional tiene como misión administrar el traspaso del Sistema Previsional Provincial, y deberá receptor y sustanciar todo reclamo efectuado por beneficiarios de las leyes previsionales provinciales, en lo relativo a otorgamientos, incluidos los que correspondan al régimen de Retiro y Pensiones Policial, según lo establecido en cláusula octava, debiendo requerir en forma obligatoria dictamen previo de la ANSeS.

### **Conclusión**

En las primeras dos décadas la trayectoria de la Caja de Previsión Social siguió el camino proyectado por la Ley N° 59 del año 1959. Esta norma tendría modificaciones menores en el transcurso de estos 22 años y sería derogada en 1981 por el gobierno de facto de ese momento.

En estos 22 años de vida de La Caja se puede observar un período de organización y consolidación de La Caja, de auge financiero, posibilitado por el escaso número de beneficiarios y la gran cantidad de aportantes. Etapa de capitalización, donde se

compraron inmuebles, se otorgaron préstamos y se diversificaron prestaciones (como subsidios por natalidad, casamiento, etc.).

La primera Ley Previsional significó un verdadero avance dentro de los sistemas previsionales provinciales y, con justa razón, derivó en que el tema previsional haya sido una de las cuestiones que más hondo ha tocado en el sentir de la sociedad rionegrina. La jubilación es percibida, allá por los '80, como la justa retribución solidaria que da la patronal al trabajador que contribuye con esta forma particular del ahorro, para que, luego de una vida de trabajo, sacrificio y esfuerzo por el progreso de la sociedad, pueda dedicar una parte de su vida de manera más profunda y amplia, a sí mismo y a su familia. Esta jubilación, así entendida, debe llegar en el momento oportuno. “En una sociedad que evoluciona, y que reconoce que el hombre no es sólo un ser de trabajo, se debe reconocer la jubilación a una edad que permita al hombre este disfrute luego de la larga jornada de trabajo de forma tal que sea verdaderamente un disfrute y no que la jubilación llegue cuando debe deambular por clínicas y sanatorios.”<sup>13</sup>

Durante las dos primeras décadas de existencia de la política previsional provincial el Estado fue el orientador y protagonista principal en la gestión y orientación de la política. Este escenario ya no es el mismo durante la década de los ochenta. Básicamente porque es la década de la recuperación de la democracia y la sociedad civil adquiere un protagonismo propio de ese contexto.

Dos momentos muy diferentes conformaron el contexto de promulgación de las leyes sancionadas en la década del '80. En el caso de la primera Ley (1493), la norma, aparece en el último periodo de dictadura militar, razón por la cual prácticamente no fue aplicada. Tal es así, que antes de finalizar el mismo gobierno que la sancionó ya se plantearon modificaciones por los diferentes reclamos de beneficiarios y futuros beneficiarios. En este contexto es de destacar la participación de estos sectores sociales que se manifiestan aún en este contexto de restricción política

En lo que se refiere a la segunda modificación significativa realizada en el año 1986, el contexto fue diferente pues estaban garantizados los derechos de expresarse para la sociedad. En el gobierno provincial, se abre un abanico para la participación ciudadana integrando a los gremios a la comisión técnica para la formulación de la nueva Ley.

A pesar de las constantes manifestaciones desde los distintos partidos políticos y

---

<sup>13</sup> Extraído del debate de la Convención que elaboró la Constitución Provincial de 1988.

sindicatos e inclusive algunos sectores del partido en el poder en ese momento, la tal repudiada “ley de privilegio” se aprobó por mayoría.

Podemos decir que durante la década del 80, en la provincia de Río Negro, la participación ciudadana en la conformación de la agenda pública, fue creciendo en cantidad y en organización. Esto es observable en la prensa local, a través de las expresiones de distintas organizaciones como particulares en general y en la conformación de la Multisectorial que integraba a diferentes sectores y que durante la década tuvo importante protagonismo. La década del '80 puede caracterizarse, así, como de participación social y de transformaciones importantes en lo que hace a políticas previsionales.

La década siguiente la participación y organización ciudadana es aún mayor en lo que respecta a la cuestión previsional. Fundamentalmente porque se comienza a percibir la orientación que, desde el estado nacional, se perfila para las políticas sociales en general y en particular para la previsional.

En la provincia las acciones de políticas de sindicatos, partidos de oposición y organizaciones de jubilados dieron batalla incluso con propuestas concretas para impedir que la tan preciada Caja (para el conjunto de la sociedad rionegrina) fuera transferida a la nación. No obstante, no pudieron frenar el traspaso. El convenio se concretó y el 2 de mayo de 1996 se firma el traspaso del sistema provisional a la esfera nacional con excepción del régimen provisional de la policía, que aun rige por la legislación provincial. El gobernador de Río Negro, justificó el traspaso de la Caja de Previsión Social a la Nación “porque la situación hubiera sido insostenible..., al tiempo que califico de viable el régimen único que establecerá el gobierno nacional con los organismos previsionales provinciales transferidos”<sup>14</sup>. Destacó que lo más positivo de toda esta negociación “es que contribuye a lograr el equilibrio financiero de la provincia y en definitiva va a redundar en el beneficio de toda la sociedad rionegrina”,

Indico que “el traspaso significa una solución definitiva a los vaivenes que, desde el año pasado, han tenido los jubilados en el cobro de sus haberes. Ahora van a tener certeza en los cronogramas todos los meses, lo cual es una tranquilidad muy grande y además desde mayo van a cobrar la totalidad en pesos”<sup>15</sup>.

El personal de la Caja de Previsión Social se transfiere a la Unidad de Control

---

<sup>14</sup> Declaraciones publicada en Gacetilla de Prensa Oficial de fecha 31/05/96

<sup>15</sup> A partir de la emergencia económica establecida a partir de 1995 los jubilados cobraban un porcentaje en pesos y otro en bonos

Previsional, manteniendo su régimen escalafonario y la situación de revista. En la medida en que las necesidades de personal de la Unidad de Control Previsional lo permitan, se dispone su transferencia a otros organismos de la administración central o descentralizada o a cualquiera de los Poderes del Estado que así lo soliciten.

A partir del 2 de mayo de 1996 se derogan la totalidad de las leyes vigentes en materia previsional, con la excepción de la normativa que regula el régimen policial.

### **Bibliografía**

Adelantado, José,

Isuani, Ernesto: 2007 “El Estado de Bienestar Argentino: un rígido bien durable”. Trabajo presentado en la V Jornadas de Estado y sociedad. Bs. As.

Esping-Andersen, Gosta (1993 “*Los tres mundos del estado de bienestar*”.Valencia. Ediciones Alfons el Magnanim.

### **Fuentes utilizadas para el presente trabajo:**

Ley N° 59/59 y Debate parlamentario

Ley N° 1491/81

Ley N° 1715/83

Ley N° 2092/86 y debate parlamentario

Ley 2432/90 y debate parlamentario

Periodico “La Calle”, 1981, 1984 y 1986

Diario Río Negro, 1995 y 1996

Gacetilla de prensa del Gobierno provincial, años 1995 y 1996

Entrevistas a 5 funcionario de La Caja

Entrevista al dirigente de la Casa del Jubilado de Río Negro

Informe de Memoria y Balance de los años, 1966, 1968 y 1969, 1970, 1976, 1978 y 1980.