

Régimen de Previsión Social Docente de Jurisdicción Nacional. Concepto e historia: de Julio A. Roca a Néstor Kirchner

Lorenzo Javier Labourdette

Recibido Agosto 2016

Aceptado Octubre 2016

Resumen

En el artículo se propone un análisis del sistema previsional de los¹ docentes de jurisdicción nacional (no universitario) en un amplio recorte histórico que transita desde finales del siglo XIX (los orígenes) hasta principios del XXI (última reforma). Incluyendo, sintética y complementariamente, el régimen jubilatorio actual de los docentes de aquellas provincias que durante los años noventa han transferido sus cajas de previsión social a la esfera nacional (ANSeS). Un estudio diacrónico y comparativo de diferentes normativas jurídicas (leyes-decretos) que a través del tiempo institucionalizaron los diferenciales regímenes del sector. El problema central queda enmarcado históricamente en una breve reseña de la evolución en el tiempo del sistema de previsión social nacional general. A la vez, es contenido en una aproximación histórica y conceptual de los denominados “regímenes especiales” de previsión, considerando ciertos ejes centrales vinculados a la labor docente que la incluyen en esa modalidad. Finalmente, se arriesga una categorización susceptible de abstraer los diferentes regímenes jubilatorios docentes en función de las particularidades asumidas en los diferentes momentos históricos. Lejos de proyectarse un cierre del problema, nuevos interrogantes delimitan una apertura a futuras investigaciones.

Palabras claves: jubilación docente – régimen especial – historia

1 (NdR) A lo largo del escrito se utilizará el masculino para favorecer la fluidez de la lectura y porque en nuestra lengua esta forma incluye a ambos géneros.

Abstract

The aim of this paper is to examine the temporary system of the of the national teachers (not professors of universities) in the historical context of upward adjustment between the late 19th century (the origins) to the early 21st century (the last reform). The article includes, as a complement, the current retirement system of the teachers from the provinces which, at the 90s, the retirement accounts were transferred to the federal jurisdiction (ANSeS). A diachronic and comparative study of the different legal regulations is made (laws - decrees) which through time made the different regimes of this area official. The main issue is delimited on a brief review of the evolution of the social welfare system. At the same time, is a historical and conceptual approximation to the denominated social welfare “special regimes”, taking into account certain central axis connected to the teachers’ labour in which this modality is included. Finally, this article leads to a sensitive and abstract categorization of the different teachers’ retirement regime in relation to the assumed distinctive features on different historical moments which include this modality. Far from projecting a closure to the problem, new questionings delimit an opening to future investigations.

Key words: teachers’ retirement – special regime – history

Introducción

En este artículo se procurará hilvanar una genealogía histórica del régimen previsional docente de jurisdicción nacional² desde su implementación bajo

2 Los docentes afectados por el régimen previsional nacional han sido aquellos cuyos desempeños laborales se realizaron en escuelas correspondientes a esa jurisdicción. El proceso de **transferencias de escuelas de la nación a las provincias**, iniciado al promediar el siglo XX, encontró puntos culminantes en la última dictadura (mayoría de las escuelas de nivel inicial y primario) y en el menemismo (nivel secundario, “escuelas normales” e institutos terciarios). Al darse este proceso no quedaron docentes dependientes de la jurisdicción nacional, sin embargo otro proceso simultáneo incorporó gran cantidad de docentes a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS): la **transferencia de Cajas de Jubilaciones provinciales a la órbita nacional**. En 1993 el Pacto Fiscal II (Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento) incluyó el compromiso de la Nación de aceptar la transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales al sistema nacional de Previsión Social. Así de 1994 a 1996 se transfirieron a la nación las cajas previsionales de 11 provincias (La Rioja, Mendoza, San Juan, San Luis, Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Ciudad de Buenos Aires y Río Negro) que optaron por incorporar a sus trabajadores al ANSeS.

la presidencia de J. A. Roca hasta la última reforma concretada durante la presidencia de N. Kirchner. Un análisis del proceso de transformación legal que permita poner de relieve y en perspectiva un problema recurrentemente nombrado en diferentes investigaciones sobre sindicalismo docente pero que al momento no ha sido profundizado como objeto de investigación. La amplitud del recorte temporal elegido (desde los orígenes del sistema de previsión social para el sector hasta su actualidad) habilitará la posibilidad de confrontar en perspectiva histórica los diferentes sistemas vigentes a lo largo de su existencia³.

Dos artículos previos sobre los años setenta evidenciaron la centralidad del problema previsional en el conflicto docente (Labourdette, 2015 a y b). Allí se pudo observar de qué manera en cada una de las 21 huelgas nacionales desarrolladas entre 1970 y 1976 estuvo presente la reivindicación del derogado artículo 52 del Estatuto del Docente sancionado en 1958. También pudo reconocerse esta centralidad en otros abordajes sobre el período (Gudelevicius, 2007 y Balduzzi-Vázquez, 2000). Esta situación despertó interés acerca de las características del régimen previsional docente planteado en dicho artículo del Estatuto. Sin embargo, la intriga no podía ser morigerada sin responder a otro orden de preguntas ¿en qué contexto histórico del sistema previsional general fue sancionado el régimen jubilatorio pautado en el mencionado artículo 52? De ahí que en un primer apartado sea presentada una breve sistematización de la historia del régimen de previsión social general para el conjunto de los trabajadores, desde los orígenes hasta la actualidad. Inmediatamente surgió otra pregunta: ¿por qué el magisterio ha merecido una legislación especial distintiva en términos de derechos jubilatorios? Esta cuestión es abordada en el segundo apartado. Nuevas dudas se fueron generando ¿cómo era el régimen jubilatorio docente antes de la sanción del Estatuto? Se llega así al tercer apartado, lugar en el cual se plantea genealógicamente un recorrido por los diferentes marcos legales que estructuraron los distintos sistemas previsionales para el sector docente nacional, desde Roca hasta Kirchner. Resolviéndose en simultáneo la inquietud inicial vinculada con el artículo 52 del Estatuto del Docente.

³ Es válido advertir que la misma amplitud temporal impone limitaciones analíticas, entre las cuales –tal vez la fundamental– se vincule a la imposibilidad de abordar en este espacio el conflicto sindical vinculado a la demanda previsional. Elegimos que así sea en función de poder avanzar en profundidad sobre la evolución del sistema en sí, entendiendo pertinente que futuras investigaciones ponderen el lugar del conflicto en esta historia. Otro trabajo en curso se introduce de lleno en el problema del conflicto en el recorte histórico 1970-1976

Las fuentes consultadas han sido de origen legislativo, ocasional y complementariamente información de la prensa escrita (Diario EL DIA de La Plata). Para facilitar la lectura se ofrece al final del artículo un anexo de comparación de la normativa.

Breve referencia histórica del sistema de previsión social en Argentina

En el orden nacional, la protección contra los riesgos sociales (vejez, invalidez, enfermedad, pensiones) quedó establecida en las postrimerías del siglo XIX, en principio como asistencia básica otorgada por mutualidades o sindicatos, luego estructurada por el Estado a través de la creación de Cajas de Jubilaciones y Pensiones para sectores específicos. Maestros, militares y funcionarios fueron pioneros en el proceso.

La Ley 4.349 de 1904 creaba la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones orientada a la cobertura previsional de los empleados públicos nacionales. La fragmentación del sistema fue la norma en Argentina. Mientras en 1915 surgía la Caja de ferroviarios (primera del sector privado), en 1921 era el momento de la Caja para el personal de empresas de servicios públicos (telefónicos, telégrafos, tranviarios, gas, etc.), en 1922 bancarios y de compañías de seguro, y en 1939 periodistas-gráficos, marina mercante y aeronáutica. El sistema se caracterizaba por la lógica de capitalización, el reducido número de cajas y la escasa cobertura.

Para Fildman, Golbert e Isuani (1998) en la transición de siglo los beneficios de la seguridad social no constituían causal de conflictos como sí lo eran las cuestiones salariales, condiciones de trabajo, solidaridad o las motivaciones político-ideológicas. Entienden que la ampliación de derechos (a pesar de su restricción) fue el medio utilizado por la clase dominante en pos de apaciguar la “cuestión social”, táctica complementaria a la intensificación represiva. Sin embargo, luego de crearse la Caja de ferroviarios (1915) tras la gran huelga general de 1912, empieza a imponerse una lógica de “imitación” incluyéndose el derecho jubilatorio en los reclamos de las fracciones obreras con mayor capacidad organizativa y de presión, cuyos éxitos salariales y laborales previos les permitían aportar financieramente a un sistema catalogado como “sofisticado” por otras fracciones. La negativa de estas últimas condujo a la derogación de la

ley que, en 1923, ampliaba el derecho jubilatorio a trabajadores de industrias, comercios y servicios. En síntesis, para 1944 existían seis Cajas Nacionales de Jubilaciones (administradas y sostenidas por trabajadores y empresarios) cuya cobertura alcanzaba al 7% de la población económicamente activa y a unos pocos grupos ocupacionales. Las características del sistema fueron el bajo nivel de aportes, haberes oscilantes entre el 70% y 90% del activo, y edades jubilatorias que iban de los 47 a los 55 años de edad.

En la década del cuarenta la seguridad social experimentó una expansión casi universal de la cobertura, se crearon nuevas cajas⁴ y se generaron grandes excedentes financieros, al configurarse una tasa de sostenimiento del sistema altamente positiva (relación aportantes/beneficiarios de 14 por 1). A través de la creación del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS) se procuró impulsar un sistema centralizado y uniforme (de coordinación de las cajas existentes) que supere la variedad de regímenes, homogenice los requisitos y fije haberes más equitativos. Las diferentes Cajas quedaron incorporadas al INPS perdiendo autarquía administrativa (solo temporalmente), aunque manteniendo los regímenes jurídicos y conservando fondos. Para 1954 el INSP no era más que una instancia de apelación. Aún así, el peronismo avanzó en la uniformidad de requisitos y haberes de los distintos regímenes a través de la sanción de la ley 14.370/54 que reglamentó en términos generales el sistema de las prestaciones, estableció una fórmula común para el cálculo de la cuantía de las jubilaciones y determinó la igualdad de requisitos para el beneficio de pensiones.

Los autores mencionados dan cuenta de la disminución del superávit inicial durante la década del cincuenta, situación vinculada a la maduración de un sistema que incorporó nuevos beneficiarios generando mayores egresos. Ello en un escenario en el cual el subsistema de trabajadores del sector privado contribuía al superávit, el de autónomos era equilibrado y el del sector público, deficitario. Por su parte, el Estado a la vez que colocaba “obligaciones de previsión social” (deuda pública nacional devenida de los excedentes de las Cajas) creaba en 1948 el Fondo Estabilizador (orientado a salvaguardar cajas deficitarias con recursos impositivos). Al mismo tiempo, en términos conceptuales, el seguro privado (capitalización) daba lugar al social-colectivo (suerte de pacto generacional en el

4 Cajas de Comercio (1944), Industria (1946), Autónomos, Profesionales y Empresarios (entre 1954 y 1956), Domésticos (1956) y régimen para trabajadores rurales.

cual el trabajador activo financiaba al jubilado). Al suponerse una prolongación de la capacidad adquisitiva en la actividad, independientemente de los aportes realizados, en 1958 la Ley 14.499 fijó el 82% móvil (sujeto a variación salarial del activo) para la jubilación ordinaria. Según Fildman et al (1998), la inflación, la baja rentabilidad del excedente (colocados a intereses inferiores a la inflación), la evasión de las obligaciones previsionales, retiros prematuros e incremento de la relación beneficiarios-aportantes, condujeron al déficit del sistema.

Luego del Golpe de Estado de 1966 se produce una reforma estructural. Según el equipo de investigación dirigido por H. Piffano (2009) “hacia fines de los años sesenta, el sistema había tomado su forma definitiva de reparto. La ley 18.037 de 1968, pone en vigencia el régimen de reparto al desligar los aportes de los beneficios y atar los haberes jubilatorios a los ingresos corrientes de las cajas” (p. 122). Se unificaba el sistema con la creación de *dos regímenes*. Un régimen para trabajadores en relación de dependencia (Ley 18.037) que incluía dos cajas (una de Trabajadores del Estado y otra de Trabajadores de la Industria, Comercio y Actividades Civiles). Otro régimen para Autónomos (Ley 18.038). Así las 13 cajas de jubilaciones preexistentes fueron reorganizadas en 3, coordinadas por la Secretaría de Seguridad Social (que reemplazo al INPS). La reforma también implicó la eliminación de la representación sindical (con idas y vueltas entre dictaduras y democracias), moratorias para combatir la evasión, homogeneización de beneficios y requisitos de acceso a través de la supresión de regímenes “especiales”, elevación/uniformización de la edad de jubilación (60 para los hombres y 55 para las mujeres, con 30 años de servicios y 15 de aportes; en autónomos sube la edad a 65 y 62 respectivamente) y organización del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP - prestación médico asistencial para pasivos y familiares). Se excluían del régimen a miembros de las Fuerzas Armadas, de Defensa y Seguridad y a las administraciones provinciales. Finalmente, al derogarse la Ley 14.499/58 (82% móvil) se impuso una determinación del haber por sistema de índices fijado por el Poder Ejecutivo y una movilidad pautada por sistema de coeficientes, relacionado con la variación del nivel de remuneraciones.

Con la llegada del peronismo, en 1973, se incorporaron tres novedades: 1) los peones rurales tuvieron cobertura efectiva; 2) se ampliaron beneficios y disminuyeron los requisitos para el acceso jubilatorio (Ley 21.118/75 –vigente

de enero a junio de 1976–); y 3) se elevaron los aportes de 5 al 11% (Decreto 796/75). La determinación y actualización de los haberes fue menos transparente desde 1976, en 1980 se reemplazaba la contribución patronal⁵ por un monto equivalente extraído de impuestos coparticipables (especialmente el IVA), recayendo aún más la carga del financiamiento del sistema sobre los trabajadores.

Los inicios de los años ochenta se caracterizaron por el incremento del número de beneficiarios, los bajos haberes y el déficit financiero desde 1978. Así “la década del ochenta encontró al sistema [...] en una profunda crisis estructural la que se manifestó en déficit permanentes, dependencia de fondos estatales, caída en los beneficios jubilatorios y creciente incumplimiento [...] lo cual trajo aparejado problemas judiciales y una creciente tensión social” (Piffano, 2009: 125). En 1986 el gobierno declara la emergencia del sistema paralizando los juicios hasta 1988.

Luego de 1989, Menem avanza con medidas más drásticas. La sanción de la Ley 23.697/89 (Emergencia Económica) restableció el cese de juicios contra el Estado, en particular los previsionales. La nueva política jubilatoria empieza en 1991, con la creación del Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS), gestionado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS). Sin embargo, la reforma estructural devino con la Ley 24.241/93, vigente desde 1994, con la cual quedó derogado el régimen previo (Ley 18.037 y 18.038) e implementado el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). El mismo incluía dos regímenes. Uno público, con prestaciones otorgadas por el Estado, financiado mediante sistema de reparto y administrado por el ANSeS. Y otro privado, basado en la capitalización individual a cargo de empresas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). La nueva normativa pautaba una edad mínima jubilatoria de 65 años para los hombres y 60 para las mujeres.

En 2007 por Ley 26.222 el kirchnerismo avanzó con modificaciones parciales del sistema. Se habilitaba el traspaso de uno a otro, cualquiera sea el caso, cada 5 años (previamente sólo se podía pasar del de reparto a las AFJP), permitiendo por un lapso de tiempo pasar de las AFJP al Régimen Previsional Público (RPP).

⁵ La contribución patronal fue eliminada en octubre de 1980 y restablecida luego variando sus valores: septiembre de 1984 10,5%; noviembre de 1985 10,5%; enero de 1987 12,5% y finalmente reducida en julio de 1988 a 11%.

Los trabajadores nuevos, indecisos, eran afiliados al sistema de reparto (antes les era sorteada una AFJP), al igual que aquellos que contaban con un determinado aporte al sistema de capitalización (menos de 20.000 pesos) y con edades establecidas (menos de 55 años los hombres y 50 las mujeres). Además, entre otras modificaciones, quedaban igualados los aportes en 11% para cada uno de los regímenes (hasta el momento el de las AFJP era del 7%). Finalmente, con la Ley 26.425 de 2008, se elimina el régimen de capitalización y se crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), lo que implicó una reforma estructural sobre la base de una re-estatización absoluta.

El problema de los regímenes jubilatorios “especiales”: concepto e historia

Se denominan regímenes previsionales especiales a aquellos regidos por normativa particular independiente de las pautas del sistema general de previsión vigente en un determinado momento. Es el caso de grupos laborales atravesados por “profesiones donde la naturaleza de algunas de las tareas desempeñadas es insalubre o determinante de vejez o agotamiento prematuro” (Sánchez, Díaz, Celia y Bello, 2007: 3)⁶. En estos casos se configuran regímenes especiales orientados a generar una compensación a través de la reducción de los años exigidos de servicios y/o edad, fijando métodos favorables en la determinación del haber y una expresa definición de movilidad automática. Vale establecer la diferenciación entre estos casos y los regímenes especiales estrictos (o de privilegio) de los altos cargos del sector público.

Ante la existencia de diferentes regímenes aparece el prorrateo, mecanismo por el cual se determinan los requisitos (edad/servicios) cuando se hubieran desempeñado servicios comunes y diferenciales. Una figura jurídica presente en la legislación regulatoria de la previsión social docente.

Antes de la década del 40 aunque eran manifiestas las diferencias entre regímenes (tipos de beneficios, requisitos de acceso y financiamiento), era tan limitado el número de trabajadores con cobertura que aquellas eran insignificantes, de cara a la desprotección general. Es luego de la expansión masiva del sistema,

⁶ Lo entrecomillado en todo el apartado corresponde a este informe.

particularmente tras la reforma del año 1968, cuando se consolidan determinados regímenes “especiales” de privilegio. En la vanguardia del proceso estuvieron los miembros del Poder Judicial, logrando el Régimen Previsional para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial, Ley 18.464/69, que otorgaba una determinación del haber del 85% con movilidad automática relacionada al activo.

Entre 1972 y 1975 varios ámbitos de la administración pública lograron incorporarse al régimen de la Ley 18.464. En 1972 fue el caso de los miembros del Tribunal Fiscal de la Nación, dictándose una ley específica para jueces de la Corte Suprema de la Nación y para el Procurador General de la Nación, incorporándose a través de la misma al Personal de la Presidencia de la Nación al régimen de la Policía Federal. En diciembre de 1973 se incorporaron los cargos electivos en los Poderes del Estado Nacional (Diputados, Senadores, Pro y Secretarios de ambas cámaras). En 1975 se incluyen los Ministros, Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo Nacional, Directores, Subdirectores, agentes del Poder Legislativo, del Tribunal de Cuentas de la Nación y periodistas acreditados en las Cámaras del Congreso.

Luego de 1983 se crearon nuevos regímenes (funcionarios del Servicio Exterior de la Nación, de Investigadores Científicos y Tecnológicos, del Escalafón para el Personal Civil de la Administración Nacional y el que preste servicios en el Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto y comandos de las Fuerzas Armadas) que no incluían beneficios en edades y años de servicios sino altos porcentajes en la determinación del haber y fijación de movilidad automática vinculada al activo.

Algunas consideraciones particulares para el caso de los maestros

Sánchez et al. (2007) entienden que la singularidad del trabajo docente expone al grupo social a situaciones de riesgo de agotamiento o envejecimiento prematuro, lo cual conceptualmente es entendido como la consecuencia de una enfermedad laboral contraída en un proceso progresivo ligado al tipo de actividad y lugar de desarrollo.

El informe expresa que el “docente se ve sometido a exigencias y normas de conducta por encima del ciudadano común, que son exigencias de tipo

profesionales, personales y morales (lo cual se intensifica ante) la agudización de la crisis social (que) ha acentuado las demandas asistenciales hacia la escuela, que recaen evidentemente en los maestros, agravando las presiones y tensiones en que se desarrolla su tarea” (p. 38). Una tarea desarrollada en condiciones institucionales caracterizadas por gran cantidad de alumnos por sección, falta de recursos, atención simultánea de objetivos pedagógicos y demandas asistenciales, ausencia de capacitación docente en servicio, burocratización y organización rígida del trabajo, sin apoyo profesional psicopedagógico para el abordaje de dificultades de aprendizaje y conducta, ausencia de espacios institucionales de reflexión, exigencia horaria extraclase (formación, planificación, etc.), responsabilización exclusiva frente a bajos desempeños de los alumnos, responsabilidad civil y administrativa, sobreexigencia social respecto del rol que desempeñan los maestros, etc. (Sánchez, et. al., 2007).

Este cuadro de situación implica el desarrollo de enfermedades laborales vinculadas a problemas físicos y psíquicos devenidos del estrés y la ansiedad, de ahí que “los elevados índices de enfermedades docentes ponen en evidencia que se trata de una de las actividades profesionales más expuestas a situaciones de riesgo psicofísico” (p. 39). Entre las principales enfermedades aparecen los problemas de voz (disfonías directamente proporcionales al tiempo de exposición en clase y a la antigüedad), stress, problemas psicológicos o psiquiátricos, enfermedades músculo-esqueléticas, etc. (Sanchez, et. al., 2007), enfermedades que conducen al ausentismo por licencias y tareas pasivas.⁷

Considerando estos problemas de salud laboral, en las condiciones de trabajo reseñadas, y destacando el hecho según el cual en la consideración del “‘tiempo de trabajo’ [...] sólo se toma en cuenta la carga simple (tiempo y cantidad de personas atendidas en forma presencial)” (p. 38) y no la extra escolar, el informe sostiene que la particularidad del caso requiere un encuadre legal “acorde con su función y con la entidad del bien social tutelado que es la educación y el derecho de los alumnos a aprender en las mejores condiciones, razón por la cual no puede ser asimilado al régimen de trabajo ordinario” (p. 38). De ahí que la consideración distintiva en el cómputo de años de servicios y edad sea diferencial.

⁷ En 1993 un estudio del Ministerio de Cultura y Educación arrojaba el siguiente resultado estadístico: docentes con enfermedades otorrinolaringológicas (15.5%), psiquiátricas (13,2%), digestivas (10,7%) y osteoarticulares (6,8%) (Sánchez y otros, 2007: 40).

La previsión social en el magisterio: genealogía histórica del sistema nacional

Érase una vez... el sistema desde los inicios hasta mediados del siglo XX

Desde mediados del siglo XIX, finalizadas las guerras civiles, la inserción de Argentina en el mercado mundial como productora de materias primas, como indica Bondaudo, permitió la consolidación de “un Estado Nacional que a través de diversos mecanismos de penetración en la sociedad civil, tenderá a la institución de un nuevo orden” (citado en Acri, 2013: 37). En el escenario educativo implicó la consolidación de un proyecto hegemónico cuyo soporte fue, como señala Alliaud, “la circulación de un nuevo discurso ideológico, basado en una visión del mundo tendiente a configurar al ciudadano (abstracto), liberado de todo tipo de particularismos (étnicos, religiosos, corporativos, etc.” (citado en Acri, 2013: 41). Así,

El control de la educación por parte del Estado nacional como medio para crear una identidad nacional se dio sobre la base de un sistema educativo que, directamente abocado a [...] alfabetizar a su población (local e inmigrante), generó una demanda permanente de cargos docentes (Acri, 2013: 42).

De este modo, la expansión nacional del sistema (laico y gratuito) se realizó sobre la base de una enseñanza primaria obligatoria, reservándose los niveles medio y superior a los sectores privilegiados. De allí la necesidad de maestros y por lo tanto la generación de condiciones acordes a esa necesidad, en un escenario en el cual los incipientes sindicatos docentes articulaban sus primeras experiencias y demandas a través de una metodología de acción gremial basada en la “gestión ante las autoridades” (Gindín, 2010)⁸. En este contexto se inscribe el origen del sistema previsional docente de jurisdicción nacional, cuya primera norma jurídica remite a la sanción de la Ley 1.420/1884 de Educación Común y el Decreto Reglamentario de 1885.

⁸ Organizaciones promovidas por capas privilegiadas del profesorado e incluso por funcionarios como parte del proyecto de fortalecimiento de la obra “civilizadora” del Estado. Combinaban prácticas mutualistas, pedagógicas y gremiales y las caracterizaba una profunda desigualdad de género en desmedro de la mujer –relacionado a la escasa presencia femenina en los sectores jerárquicos– (Gindín, 2010: 7-10).

El artículo 31 de dicha ley establecía para el magisterio de instrucción primaria⁹ el beneficio de retiro por enfermedad con el goce de jubilación vitalicia y un haber del 50% o del 75% (según se tuvieran 10 o 15 años de servicios). Quienes alcanzaran los 20 años disponían del derecho a retiro por “cualquier causa” con el 100% del haber. El financiamiento del sistema se haría a través de un “fondo escolar de pensiones, el cual será formado con las sumas que la Nación, los particulares o las asociaciones destinen a ese objeto y con el 2% del sueldo [...] descontado mensualmente” (Art. 32). El administrador sería “el Consejo Nacional de Educación” (Art. 33). Finalmente, mientras se estipulaba que las “pensiones no podrán ser acordadas antes de dos años de dictada esta ley” (Art. 34), se proponía y elevaba al Congreso un proyecto para “la organización del fondo de pensiones para maestros, condiciones de su administración, y el modo y forma en que ha de hacerse efectivo el derecho a pensión establecido en el art. 31” (Art. 55, Inc. 22). Si bien la Ley 1420 significó un avance en términos previsionales no otorgó derechos efectivos al fijar una prórroga de dos años para su aplicación. Llegado 1886 será la Ley 1.909 la que institucionalizará el beneficio.

Un nuevo paso estuvo dado por el Decreto Reglamentario de la Ley 1.420/1885, lugar en el cual se estipulaba el mecanismo inicial para la conformación del “fondo de pensiones”. El Consejo Nacional de Educación debía organizar un registro de asistencia y horarios para sus oficinas y escuelas. Las multas devenidas de las faltas, más el aporte docente del 2%, financiaban el fondo de pensiones desde enero de 1886 (Art. 23).

Acri (2013) reconoce una concreta influencia de la intervención gremial de los incipientes Centros de Uniones Normalistas en el logro jurídico de la sanción de la Ley 1.909 de 1886. Esta Ley fijó los mecanismos de acceso y beneficios del derecho jubilatorio para los maestros de instrucción primaria de “Capital, Colonias y Territorios”. El acceso jubilatorio se estipulaba con sueldo íntegro para quien contara con 20 años de servicios o quienes “queden inutilizados por acto de heroísmo” (por interés público o por un semejante) o por “accidente [...] durante el cumplimiento de sus deberes”. El 75% del sueldo correspondía a

⁹ La normativa (Ley 1.420 de 1884 y Decreto Reglamentario de 1885; Ley 1.909 de 1886 y 4.349 de 1904) identificaba como beneficiarios a “preceptores y sub-preceptores”. Dos categorías docentes de la época que refieren a los maestros de instrucción primaria según antigüedad y título (Profesor Normal o Maestro Normal). Aclaración conceptual extraída de Roberto Marengo (1991).

quienes con 15 años de servicios “se viesan, por enfermedad o invalidación física o moral, en la imposibilidad de continuarlos” y el 50% a quienes sólo contaban con 10. No tenían derecho a beneficios quienes percibían pensión o sueldo de la Nación o Provincia, o quienes hayan sido separados de sus puestos por mala conducta. La Caja del Consejo de Educación se financió según el criterio de la normativa previa y quedó prohibido que a los fondos se “los distraiga de su objeto” (Art. 23).

Así se institucionalizaba el sistema de previsión social para los maestros del Consejo Nacional de Educación, una de las primeras cajas jubilatorias creadas en el país. Contemplaba jubilación ordinaria a los 20 años de servicio, sin límites de edad, y jubilación extraordinaria por diferentes causas y en diferentes términos. No existía el derecho a pensión de ayuda social para familiares de los trabajadores fallecidos.

Con la sanción de la Ley 4.349 (1904) se crea la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, cuyos antecedentes habían sido las leyes 1.909 (analizada previamente) y 2.219 de jubilaciones para empleados de la administración. La nueva caja incluía a “los directores, empleados y demás personal del Consejo Nacional de Educación, a que se refiere la ley 1909” (Art. 2° Inc. 2°). La incorporación en la nueva legislación implicó la modificación de las condiciones previas, lo cual analizaremos a continuación.

- Financiamiento del sistema. La Caja del Fondo de Pensiones del Consejo Nacional de Educación pasó a la nueva Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles. Así el nuevo régimen se nutría del “importe del fondo acumulado por el Consejo Nacional de Educación en virtud de las leyes números 1420 y 1909” (Art. 4° Inc. 9°) y de un aporte del “5% sobre los sueldos de las personas comprendidas en el artículo 2°” (Art. 4° Inc. 1°). Entre ellos los maestros, que incrementaron sus aportes en 3 puntos porcentuales.

- Acceso al beneficio en el caso de los educadores: Jubilación ordinaria, extraordinaria y pensión.

La *jubilación ordinaria* (aquella a la que se accede cumpliendo requisitos de servicios y edad) quedaba establecida sobre la base de mayores exigencias a las estipuladas en el régimen previo. Se fijaba una edad mínima de 50 años con 25 de servicios, y una determinación del haber del 3.24% del último sueldo multiplicado por 25 –años de servicios–. Si bien representaba un 81% del haber activo, significaba un retroceso de 19% respecto del otorgado por la ley 1.909. A la vez, se impuso una rebaja del 10% a las jubilaciones ya concedidas (Art. 34). El régimen reconocía las particularidades de la labor docente, de ahí la diferencia (al igual que policías y bomberos –Art. 31–) con las exigencias propuestas al resto de los empleados públicos (30 de servicios y 55 de edad).

En el debate parlamentario, entre 1900 y 1904, se justifican las nuevas condiciones explicando el fracaso financiero del régimen anterior, que según voceros oficiales inducía a “la ruina del consejo mismo”¹⁰, refiriéndose al Consejo Nacional de Educación. Al mismo tiempo, la atribución de un régimen especial para docentes se basaba en el reconocimiento de su rol como “los encargados de formar el alma nacional del porvenir” que “tienen un trabajo diario permanente de cinco o seis horas”¹¹. Advertían la existencia de “grandes conveniencias de gobierno [...] que aconsejan cuidar de los encargados de difundir la instrucción primaria a fin de que se encuentren siempre en condiciones de suministrarla con conciencia y sabiduría”. La comparación con el régimen docente de Francia (edad mínima 55 años, 25 de servicios y determinación inicial del haber del 60%) refleja el malestar generado por el retroceso que implicaba la nueva legislación. Lo cual quedaba reafirmado en la argumentación final del debate “Véase, señor presidente, si no es una enormidad lo que la misma comisión de legislación aconseja a la cámara y si no es exagerado que se pretenda presentar esta ley como una ley desfavorable o de expoliación”¹². Evidentemente el malestar prosiguió ya que en 1904 otro informe expresaba “piden que no se les comprenda en esta ley, dejando así vigente la de 1886 [...] Agregan que si [...] no fuese posible [...] se limite a veinte

10 Informe de la Comisión Legislativa (Diputados) sobre Proyecto de Ley de Montepío, jubilaciones y pensiones civiles, continuación de la 18ª Sesión Ordinaria, 22 de julio, 1901.

11 Informe de la Comisión Legislativa (Diputados) sobre Proyecto de Ley de Montepío, jubilaciones y pensiones civiles, continuación de la 22ª Sesión Ordinaria, 14 de agosto, 1901.

12 Informe de la Comisión Legislativa (Diputados), Op. Cit.

años los servicios [...] sin establecer ‘maximun o mínimun’ de edad”¹³. Continúa la intervención

Se fundan en que empiezan temprano su carrera y que no resisten más del tiempo expresado sin ser atacados por enfermedades que los imposibilitan para continuar la tarea; que después de ese tiempo, quedan estacionarios, faltos de fuerzas y aptitudes [...] y así la enseñanza se perjudica¹⁴.

Enfermedades laborales y consecuencias pedagógicas eran los ejes de la argumentación de los maestros contra el nuevo régimen. El Presidente del Consejo de Educación, consultado por legisladores, avala el proyecto pero sugiriendo eliminar la edad mínima para las mujeres.

La *jubilación extraordinaria* (aquella a la que se accede prematuramente por diferentes razones) quedaba estipulada en igualdad de condiciones para la totalidad de trabajadores/as de la administración. Accedía a la cobertura extraordinaria quien luego de los 20 años de servicios estuviera imposibilitado de continuar en funciones por enfermedades laborales o quien, sin importar los años de servicios, “se inutilizase física o intelectualmente en un acto del servicio”. En términos comparativos con lo estipulado por la Ley 1909, la retracción de derechos para los maestros era ostensible.

El derecho a *pensión* (derecho de la familia –viuda, hijos menores o padres– del trabajador fallecido a percibir remuneración mensual) pautado en esta normativa era nuevo para los maestros, lo cual supuso un logro en términos de derechos. En el parlamento se lo reconocía cuando se argumentaba en contraposición al viejo sistema “No tienen límite [...] de edad; pero tampoco tienen pensión para la familia”¹⁵.

La Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles y el régimen de previsión social propuestos por la Ley 4.349 serán derogados por el régimen previsional

13 Informe de la Comisión Legislativa (Senadores) sobre Proyecto de Ley de Montepío, jubilaciones y pensiones civiles, continuación de la 28ª Sesión Ordinaria, 18 de agosto, 1904.

14 Informe de la Comisión Legislativa (Senadores), *Op. Cit.*

15 Informe de la Comisión Legislativa (Senadores), *Op. Cit.*

general impuesto por Ley 18.037/68. Sin embargo, la regulación de la jubilación ordinaria docente será modificada en 1958.

54 años después: hacía la recuperación de derechos

Tras el golpe de Estado de 1955 “la acción de las asociaciones se reactivó y fue así que comenzó a cobrar forma la demanda de los docentes por tener un Estatuto” (Balduzzi y Vázquez, 2000). La versión aprobada por decreto en 1956 al no incluir un nuevo régimen de jubilación ordinaria, ni la cláusula de aumento constante, condujo a la frustración y el descontento. El problema previsional ocupaba un lugar privilegiado, al igual que la estabilidad laboral, el ascenso por concurso y la libre agremiación. Se iniciaba un largo proceso de luchas con “acciones de protesta y movilizaciones [...] en todo el país [...] primera acción docente de alcance nacional” (Gudelevicius, 2007: 22). Finalmente, en septiembre de 1958, bajo el gobierno de Arturo Frondizi, se sancionaba el Estatuto del Docente (Ley 14.473) en los términos exigidos por el magisterio. La ampliación de derechos (incluyendo los jubilatorios) estuvo mediada por la fuerte presión de los maestros en conflicto, en un escenario en el cual el gobierno requería políticas orientadas a legitimar su accionar de cara a los grandes debates que atravesaban a la sociedad y promovían fuertes reacciones. En educación, esto último, giraba en torno a la reglamentación del artículo 28 del decreto 6.403/55 con el cual Frondizi aspiraba a la apertura generalizada de centros de enseñanza en el ámbito privado, situación que generó importantes movilizaciones (de estudiantes y docentes), tomas de facultades y escuelas, represiones, etc.

El nuevo régimen previsional quedó plasmado en el capítulo XVII de la Ley 14.473/58 (Estatuto del Docente), titulado “De las Jubilaciones”. Dicho capítulo contenía los artículos 52 y 53 que regulaban la modalidad del beneficio jubilatorio en el caso del retiro ordinario para los docentes de escuelas nacionales y públicas de la República Argentina. En 1963, de 214 mil docentes bajo autoridad estatal, 117 mil (54.9%) lo hacían en jurisdicción nacional recibiendo los nuevos beneficios.

El artículo 52 establecía que “Las jubilaciones del personal docente comprendidos en este estatuto se regirán por las disposiciones de las leyes vigentes sobre la materia para el personal civil del Estado, con las siguientes excepciones”, nombrándose a continuación 12 incisos regulatorios del régimen de excepción.

Accedían a la jubilación ordinaria con 25 años de servicios, sin límite de edad, los “docentes de todas las ramas [...] al frente directo de alumnos, técnicos de inspección y los directivos con más de diez años al frente de grado” (inciso A). Quienes no hubieran estado al frente directo de alumnos lo harían con 30 años servicios sin límite de edad (inciso B). A la vez se establecía como novedad el derecho de jubilación en un cargo pudiendo “continuar en actividad en el otro”, sin posibilidad de “ascensos” (inciso C).

El inciso CH determinaba que el monto del haber jubilatorio no debería “ser menor al 82% del sueldo en actividad” salvo en jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios o extraordinarios en donde “se efectuarán las deducciones que por ley corresponda”¹⁶. En todos los casos el haber “será reajustado de inmediato en la medida en que se modifiquen los sueldos del personal en actividad”. Por su parte, el inciso D fijaba en la autoridad educativa la responsabilidad de establecer equivalentes escalafonarios ante la supresión de cargos.

En términos de reajustes en los haberes, el inciso E otorgaba el derecho a quienes luego de jubilados reiniciaban la actividad y cesaban tras un año mínimo en el cargo. El F, a quienes habiendo continuado la actividad en un cargo luego del retiro en otro decidía la jubilación. En este caso el haber sería del 82%.

El concepto de “sueldo” a los efectos jubilatorios, según el inciso G, eran “todas las remuneraciones, cualquiera sea su denominación”. A la vez, pautaba que sobre “todas las remuneraciones del personal docente en actividad se practicará el descuento del 12%”, exceptuadas las sumas por viáticos o relacionadas a gastos de servicio”. Así, la contrapartida por los derechos ganados era el incremento de los aportes de 5% a 12%, generando en lo inmediato una importante contribución al financiamiento general de la Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado. El inciso H establecía para quien dejaba de prestar servicios con el objeto de acogerse al beneficio jubilatorio, el derecho a “anticipos mensuales equivalentes al 75% de su último sueldo nominal, hasta tanto el haber jubilatorio le sea abonado regularmente”.

16 Esta modalidad de determinación del haber y movilidad antecedió en un mes a la del régimen general pautada en la Ley 14.499.

El inciso I beneficiaba a educadores de escuelas desfavorables a quienes “se computarán a razón de cuatro años por cada tres de servicios efectivos”, pudiendo acceder a la jubilación con 19 años de servicios.

El inciso J ampliaba el beneficio a los docentes jubilados, motivo por el cual la Caja Nacional de Previsión debía “reajustar las prestaciones otorgadas, en un plazo que no podrá exceder de cuatro meses desde la sanción de la presente ley”. Ninguna sanción disciplinaria afectaba el derecho jubilatorio (inciso K).

En síntesis, el artículo 52 fijaba un sistema que cubría las aspiraciones docentes: acceso con 25 años de antigüedad sin límite de edad; posibilidad de elegir la pasividad en un cargo; 82% móvil; consideración conceptual de “sueldo” amplia; haber del 75% hasta el abono jubilatorio; consideración de la desfavorabilidad y retroactividad en el alcance del derecho. En contrapartida un aporte del 12% del sueldo.

Finalmente, el artículo 53 pautaba que quienes estuvieran en condición de jubilarse podrían “continuar en la categoría activa, si, mediante su solicitud, son autorizados a ello”.

Bastones largos y restricción de derechos: Ley 18.037/68 (antecedentes y modificaciones)

Con la dictadura de 1966 se impone la supresión de la actividad político-gremial con el fin de llevar adelante un plan económico desarrollista “mediante una sustancial redistribución de los ingresos en detrimento de asalariados y del sector agrario” (James, 2006: 290). Plan que incluía estabilización monetaria a través de controles salariales, restricción fiscal, reducción del crédito y la devaluación del peso. En este contexto, y como parte de la estrategia macroeconómica, se impone una profunda reforma del sistema previsional nacional, con la que el régimen singular logrado por los maestros nacionales en 1958 fue derogado. Si bien la medida fue fuertemente resistida por los docentes, sólo se lograron reformas parciales. Ello a pesar de las 21 huelgas nacionales (1970-1976) y del avance de la organización sindical nacional en un contexto de intensa politización socio-sectorial. Sólo la intensificación represiva estatal logró quebrar temporalmente las demandas docentes.

La primera reforma restrictiva en educación llega con la Ley 17.310/67 que derogaba los incisos A y B del artículo 52. Si bien mantuvo la exigencia de 25 años de servicios, se reemplazaba el requisito de diez años frente a curso por veinte (sin lo cual correspondían 30 años de servicios) y se imponía un nuevo límite mínimo de edad en 55 años (hombres y mujeres).

En 1968 la Ley 17.645 derogó el párrafo del inciso G del artículo 52 que definía el aporte del 12%, con lo cual se pasaba a uno del 5% al igual que el resto de los empleados públicos.

Finalmente, la Ley 18.037/68 (vigente desde enero de 1969) imponía una profunda reforma al sistema de previsión social nacional con consecuencias negativas para el conjunto de los trabajadores. En lo concerniente a los trabajadores de la educación pasamos a considerar los puntos más relevantes.

El artículo 3° autorizaba a los gobiernos provinciales a incorporar a sus agentes al nuevo régimen mediante convenio con el Poder Ejecutivo Nacional. Significaba que, ante la existencia de un régimen más favorable en un Estado Provincial, en un escenario con correlaciones de fuerzas favorables a las autoridades políticas/militares, podrían suprimirlo por completo y trasladar a sus afiliados al régimen nacional¹⁷.

Por su parte, el artículo 28° vuelve a modificar los requisitos para el acceso a la jubilación ordinaria docente. Continúa la exigencia de 25 años de servicios, pero se modifica el límite de edad, ahora quedaba pautado en 55 años para los varones y 52 para las mujeres. En línea con la normativa de 1967, se mantiene el requisito de los 20 años al frente directo de grado. Un punto significativo es el alcance del beneficio, ahora sólo incluía al “docente de instrucción primaria”, al “profesor primario o secundario de educación física o de danzas en los establecimientos públicos o privados”. Al excluirse los docentes del nivel pre-escolar, secundario y terciario no universitario nacionales, el 53.5% del total en la órbita nacional¹⁸ quedó por fuera de este régimen que, aún en peores condiciones

17 Esta apertura potencial no repercutió en los hechos, ya que, como mencionamos en la cita 2, esto no sucederá hasta 1994.

18 En 1970, la Nación contaba con 62.500 docentes de nivel medio, 2000 de superior no universitario y 2500 de pre-primario. Si la totalidad de los niveles (inclusive primaria) sumaban 125.000 docentes, los

que los anteriores, seguía siendo diferencial. Para la fracción docente excluida los requisitos eran los del régimen general: 60 años los hombres, 55 las mujeres, 30 años de servicios y 15 de aportes.

Al mismo tiempo se establecía, para aquellos que no llegaran a los 20 años de trabajo al frente directo de grado, un prorrateo con otros servicios de cualquier naturaleza a los fines de determinar servicios y edad. Por su parte, el artículo 29° pautaba a los fines de acreditar el mínimo de servicios una compensación con los años excedentes (cada dos años excedentes de edad se otorgaba uno de servicios faltantes).

El artículo 65 contemplaba la jubilación en algunos de los cargos desempeñados, con derecho a reajuste del haber cuando se decida la jubilación en el cargo en que hubiera continuado trabajando.

El artículo 93° derogaba 11 de los 12 incisos del artículo 52 del Estatuto del Docente, quedando sólo vigente el “inciso C” que habilita a la jubilación por cargo. Al derogarse los incisos CH y D se suprimía la determinación del haber basada en el 82% del sueldo en el momento de retiro y la movilidad automática vinculada al incremento salarial del activo. Quedaba impuesto un nuevo sistema de determinación del haber, sobre la base de índices establecidos por el Poder Ejecutivo (en función de los tres años más favorables de los últimos diez de carrera), quien a la vez fijaba anualmente un sistema de coeficientes que definía la movilidad.

De esta manera se proyectaba un nuevo escenario jurídico en el cual la sucesión de normas (Leyes 17.310, 17.645 y, fundamentalmente, la Ley 18.037) delimitaron una regresión de derechos expresada en mayores requisitos para el acceso jubilatorio y disminución de beneficios previsionales. En adelante algunos puntos empiezan a revertirse en el marco de un intenso conflicto sociopolítico de los maestros.

excluidos de este régimen ascendían al 53,5%.

De pequeñas reformas y aportes complementarios: 1971-1989

La primera reforma se produce en 1971 con la sanción de la Ley 19.007. En los considerandos se reconocía que la Ley 18.037 había dejado “excluidos de ese régimen diferencial a un vasto sector de docentes, entre ellos los de enseñanza media y superior”¹⁹, y apelaba a la necesidad de resolver el problema para la “prestación efectiva de un servicio educativo de la más alta calidad [...]. El logro de esa política exige, como premisa, la dignificación del personal dedicado a la enseñanza, en todos los aspectos, a lo que no se es ajeno el régimen de retiros de ese personal”. En virtud de ello la Ley 19.007 reformó el artículo 28 de la 18.037 con lo cual integró a la totalidad de la docencia nacional al sistema previsional diferencial, de modo que todos los docentes tuvieron el derecho a acceder al retiro con una edad mínima de 55 años los hombres y 52 las mujeres, con 25 de servicios quienes hayan cumplido más de 10 frente a curso o, en caso contrario, 30. Así la novedad no sólo radicaba en la universalización del derecho sino también en la disminución de la exigencia de años frente a curso. Al mismo tiempo, se establecía la posibilidad del reconocimiento de servicios en jurisdicción provincial, municipal o privada cuando se acreditaran los 10 años de servicios mencionados, y se mantenían los derechos de prorrateo y de jubilación ordinaria “parcial”.

Durante el tercer gobierno peronista continuaron las reformas parciales para el sector. Dos decretos de marzo de 1975 introdujeron las primeras modificaciones. Por un lado, el decreto 796 estableció para el conjunto de los trabajadores un incremento en los aportes que varió del 5% al 11% de los haberes. Por otro, una modificación específica vino dada a través del Decreto 538. Bajo la consideración de “un evidente agotamiento o envejecimiento precoz” se otorgó el derecho a jubilación ordinaria sin límite de edad a los docentes con 25 años de servicios a frente directo de alumnos con desempeños en “Escuelas de zonas y áreas de fronteras [...] en el nivel primario o preprimario” o en “Establecimientos de enseñanza diferenciada”. A la vez se benefició con una bonificación del 33% en el cómputo de años de servicios para quienes se desempeñaban en establecimientos de “ubicación muy desfavorable”, siempre que “dicha actividad hubiera sido prestada durante un lapso no inferior a seis (6) años”.

19 Boletín Oficial, Martes 4 de mayo de 1971.

Tiempo más tarde, por resolución del Ministerio de Bienestar Social N° 1.231 de mayo de 1975, se creaba la Caja Complementaria de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente. Un “convenio de corresponsabilidad gremial” firmado entre el Ministerio de Cultura y Educación y la Unión Docentes Argentinos (UDA). La Caja Complementaria (o Fondo Compensador) había sido una iniciativa generada por la entidad sindical en el marco de un intenso conflicto intrasindical, social y político con la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA)²⁰. La CTERA se oponía a su concreción considerando que reportaba un beneficio regresivo en relación a su política de reimplantar el artículo 52 del Estatuto, lo cual, según declaraciones públicas vinculadas a cálculos e informes específicos, podía alcanzarse sin descuentos adicionales.

Un informe de UDA permite una aproximación sobre ciertas características de esta Caja. Su directorio estaba compuesto por 8 miembros, con mandato de 3 años y revocables: 6 representantes de UDA, uno del Ministerio de Cultura y Educación y otro de Bienestar Social. El beneficio del 82% móvil correspondiente al cargo de retiro alcanzaba a los docentes nacionales que aportaban al Fondo Compensador y que se habían jubilado con posterioridad al 1 de marzo de 1975. En cuanto a los descuentos atrasados, se efectuaban por duplicado en cada aumento de salario. A la vez se informaba que existían 52.000 docentes nacionales jubilados, de los cuales aquellos con 80 años o más recibirían un subsidio de 100.000 pesos, mientras se estudiaba extender el beneficio a los de menor edad²¹. La afiliación a la Caja implicaba un descuento del 3% del haber.

Finalmente, una reforma estructural del sistema general, que incluía aspectos positivos para los docentes nacionales, fue planteada por la Ley N° 21.118 de noviembre de 1975 cuya vigencia se mantuvo desde enero hasta junio de 1976, cuando fue derogada por la dictadura militar (Ley 21.327/76). La nueva ley, mantenía para los docentes (públicos nacionales y privados, de todos los niveles) el requisito de edad mínima, pero bajó las exigencias para el caso de los hombres a 52 años de edad y 48 para las mujeres, conservando el histórico requisito de 25 años de servicios con 10 frente directo a alumnos. A la vez, se establecía un sistema de dos por uno ante los casos de exceso de años de edad y

20 El complejo conflicto en términos previsionales entre UDA-CTERA es materia de estudio para un futuro artículo específico. El enfrentamiento más amplio fue analizado en dos indagaciones previas (2015b y 2016).

21 Diario El DIA, 24 de agosto de 1975.

faltante de servicios o viceversa. En términos generales para el conjunto de los trabajadores el nuevo sistema pautaba una determinación del haber basada en el último cargo en una relación porcentual progresiva en el tiempo (70% en 1975; al año 73%, a los dos años 76%, a los 3 años 79% y a los 4 años 82%). Mientras que la movilidad quedaba establecida bajo un sistema de coeficiente. Por otro lado, a diferencia de la legislación previa, para el caso de los docentes, la nueva ley impedía la jubilación parcial ya que para “entrar en el goce del beneficio deberán cesar en toda actividad en relación de dependencia o autónoma, aún en los supuestos previstos en los artículos 52, inciso c) de la ley 14.473”. Así, mejoraban las condiciones de retiro pero no satisfacía las demandas del 82% con movilidad automática ajustada al activo ni el derecho a jubilación sin edad mínima, a la vez que suprimía el derecho a la jubilación parcial.

Hacia fines de 1976, la dictadura reimplantaba el régimen pautado en la Ley 18.037 a través de un nuevo texto. Los aportes quedaban fijados en un 10% del salario. Específicamente para el sector docente se retomaban los criterios de régimen especial ahí estipulado, considerándose las reformas introducidas por la Ley 19.007/71. Al mismo tiempo se conservaba la vigencia del régimen especial para docentes de *escuelas de frontera y de enseñanza diferenciada* regulado por Decreto 538/75.

En mayo de 1983, el gobierno de facto sancionaba la Ley N° 22.804²² que disolvía la Caja Complementaria, creada por resolución 1.231/75 e institucionalizaba un nuevo “régimen complementario de jubilaciones y pensiones para la actividad docente y personal no docente [...] del Ministerio de Educación”, con el fin de “otorgar un complemento del haber de la jubilación”. Para la administración y aplicación del régimen se creaba la “Caja Complementaria de Previsión para la Actividad Docente”. Era novedosa la obligatoriedad (luego eliminada) de la inclusión de la totalidad de los docentes “comprendidos en el régimen nacional de jubilaciones y pensiones”, excepto del nivel universitario. También quedaban incluidos “obligatoriamente” los “docentes transferidos [...] que hubieran optado por continuar en la Caja Complementaria” creada en 1975. Eran beneficiarios quienes hubieran laborado en los servicios nombrados por más de quince años, dependiendo el financiamiento del aporte del 4,5% del salario de los afiliados, de

22 El sistema será reformado parcialmente a través de la Ley 23.546/88 y el Decreto Reglamentario 54/89.

las rentas de las inversiones realizadas y de todo “otro recurso que corresponda ingresar a la Caja”²³.

Menemismo y una nueva regresión...

Para Bonnet (2008) en el complejo proceso de construcción de lo que denomina hegemonía menemista se articularon problemas económicos (hiperinflación-convertibilidad), políticos (imposición neoconservadora) y sociales (luchas y relaciones de fuerza), en cuyo marco se producía una profunda reforma del Estado (privatizaciones –por ejemplo del sistema previsional como vimos más arriba–), con impactantes consecuencias para la población, al mismo tiempo que se suprimían conquistas sociales preexistentes y se articulaba una profunda ofensiva sobre las condiciones de trabajo. En esta embestida neoliberal el sistema educativo no fue una excepción, toda la política educativa quedó atravesada por las exigencias planteadas por diversos organismos internacionales, entre los cuales el Banco Mundial se destacó por su presencia (Vior y Oreja Cerruti, 2014). Por otro lado, la consolidación de la Lista Celeste (peronismo) en la conducción de la CTERA, y la posterior redefinición del modelo organizativo sindical implicó un “desplazamiento de ciertas dinámicas pluralistas y horizontales que habían sido constitutivas del sindicato desde su momento fundacional” (Migliavacca, 2011: 94). Como veremos, en el campo previsional el accionar sindical de la CTERA reorganizada no tuvo mucho éxito reivindicativo, de hecho desde el gobierno se impulsó una nueva y regresiva serie de reformas hasta llegar a la nulidad del régimen especial para docentes.

En los inicios de la década del noventa, la Ley N° 23.895 (noviembre de 1990) contemplaba para las jubilaciones docentes el 82% móvil al mismo tiempo que elevaba la edad jubilatoria a 60 años los hombres y 57 las mujeres (al incorporar el criterio establecido para el Personal Docente Civil de las Fuerzas Armadas – Ley 22.955/83–). Ninguno de los dos aspectos llegó a materializarse al derogarse la norma por Ley N° 23.966 (agosto de 1991). A la vez, ésta derogó también “toda otra norma legal que modifique los requisitos y/o condiciones establecidas

23 En la actualidad el Consejo de Administración está integrado por representantes del Ministerio de Educación y docentes (CTERA-UDA-AMET-SADOP). Fiscalizan tres síndicos (uno por el Ministerio de Educación, uno por los gremios y otro por los jubilados) y cuenta con una afiliación de aproximadamente 185.000 docentes activos, otorgando el complemento a más de 70.000.

por la Ley 18.037” (Art. 11), con lo cual dejaba sin efecto la gran variedad de regímenes especiales institucionalizados en normativas alternativas, entre ellos el establecido por el Decreto 538/75 para docentes de frontera o de escuelas diferenciales. Muchos de éstos, incluso el pautado en dicho decreto, nuevamente fueron puestos en vigencia desde 1992 tras la prórroga establecida por Ley 24.017 (noviembre de 1991).

En este contexto se sancionó la Ley N° 24.016 (noviembre de 1991) que creó un régimen general diferencial jubilatorio para el personal comprendido en el Estatuto del Docente. Dando continuidad a la recientemente derogada 23.895/90, retomó el criterio regresivo de una edad mínima de retiro de 60 años para los hombres y 57 las mujeres (las mayores pautadas en la historia del sistema docente hasta ese momento). Por lo demás, continuaba la exigencia de 25 años de servicios con 10 frente directo de alumnos o en caso contrario 30 años de servicios, contemplando la posibilidad de “prorrato” en caso de disponer de aportes al sistema general. A la vez, si bien planteaba el 82% móvil (una demanda histórica) se estipulaba una excepción a su cumplimiento por 5 años durante los cuales la movilidad sería del 70% (Art. 9). Los aportes se incrementaban un 2% por encima del pautado para el afiliado al sistema general, o sea a 12%. Finalmente, fijaba para “docentes de ubicación muy desfavorable o de educación especial” un cómputo de 4 años por cada 3 de servicios (sin la exigencia de 6 años de estos servicios prevista en el Decreto 538/75).

Sin embargo, más regresiva aún fue la reforma previsional general fijada por Ley 24.241/93, con vigencia desde 1994 (SIJP). El régimen “especial” para el conjunto de los docentes dependientes del ANSeS es anulado, quedando incorporados al régimen general. Así, la edad mínima de acceso al beneficio jubilatorio es elevada a 60 años para las mujeres y 65 para los hombres, y los años de servicios exigidos a 30. Si bien el artículo 157 de la ley facultaba al Ejecutivo para que propusiera un listado de actividades que merecieran un tratamiento especial (por riesgo laboral o envejecimiento prematuro), el mismo nunca fue elaborado. Las cotizaciones adicionales pautadas en la Ley 24.016 dejaron de efectivizarse y con ello dejaron de otorgarse los beneficios previsionales especiales allí fijados. Incluso el mismo 82% pautado por Ley 24.016/91 había generado debates jurídicos de difícil resolución en un nuevo escenario de superposición normativa.

Breve referencia de la actualidad previsional docente de provincias con cajas transferidas

Tras la crisis económica, social, política y cultural del 2001, cuyo “punto de referencia es la rebelión [...] del 19 y 20 de diciembre de ese año” (Rajland, 2012: 261), pero cuyos antecedentes fueron el “voto bronca” que alcanzó el 25% (primera minoría) en las legislativas de octubre de 2001 y demás procesos de movilización, urgió a las autoridades políticas emprender una táctica orientada a la recomposición de la hegemonía de dominación. En consecuencia, una vez en la presidencia Néstor Kirchner, sobre una mínima base de consenso electoral y consciente de la debilidad política propia e institucional, adoptó una serie de medidas orientadas a reconstruir el consenso político que el sistema tradicional de partidos había perdido. En este contexto un arco de decisiones políticas se orientó a satisfacer algunas de las demandas sociales emergentes de las políticas de los años noventa. Medidas implementadas, según señala Rajland (2012), “a partir de lo que constituyó el discurso y la lucha popular, o sea que no son concesiones gratuitas sino condicionamientos, resultado de las luchas populares anteriores y posteriores a diciembre de 2001” (p. 269). En este contexto se inscribe la nueva situación previsional para los docentes descripta a continuación, cuyo alcance remite a la primera reforma regresiva de Menem superando el estado de nulidad vigente desde 1994 (segunda reforma menemista).

En el año 2005 el Decreto 137 del Poder Ejecutivo Nacional creó en términos previsionales el “Régimen Especial para Docentes” con el fin de abonar a los beneficiarios la diferencia entre el monto del haber otorgado en el marco de la Ley 24.241/93 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones –SIJP–) y el porcentaje del 82% establecido en el marco de la Ley 24.016/91 (Régimen Especial de Jubilaciones y Pensiones para el Personal Docente). Al mismo tiempo restablecía la edad mínima para el retiro jubilatorio estipulada en ésta última, 57 años las mujeres y 60 los hombres (reemplazándose la exigencia previa basada en el régimen general de 60 y 65 respectivamente). En contrapartida, al aporte del activo se adicionaba una alícuota del 2%, pasando en total del 11% al 13%. La nueva normativa se aplicó a los docentes provinciales no universitarios, de autoridad pública o privada, de aquellas jurisdicciones que en el marco del Pacto Fiscal II transfirieron²⁴ sus Cajas Previsionales a la órbita Nacional (ANSeS). El

24 Ver cita 2.

problema de la movilidad del 82% no quedaba resuelto, situación que ameritó una definición de la Corte Suprema de Justicia. En julio de 2005 ésta falló a favor de la vigencia de la equivalencia del 82% móvil del cargo desempeñado en el momento del cese (o el de mayor jerarquía desempeñado por más de 24 meses), interpretando que Ley 24.241 no había modificado, ni derogado, la Ley 24.016. Si bien existió el reconocimiento gubernamental del 82% para la determinación del haber, la movilidad automática sujeta a variación salarial del cargo en actividad no se implementó, interponiendo en su lugar desde el 2009 la pauta para el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) basada en dos actualizaciones anuales (marzo y septiembre) a través del sistema de promedios basado en recursos tributarios e índices salariales. En la actualidad este es el sistema vigente para la fracción de docentes antes mencionada.

Conclusiones

En este artículo se propuso un análisis histórico jurídico de las condiciones de acceso y beneficios establecidos por los diferentes regímenes jubilatorios de los docentes nacionales en un amplio recorte histórico. De manera complementaria se analizó la situación previsional de los actuales docentes de provincias cuyas cajas han sido transferidas a la órbita nacional en los años noventa.

Se ha podido observar no sólo que el sistema jubilatorio del/la docente nacional ha sido uno de los primeros regímenes de previsión social en institucionalizarse en el país sino también que desde sus orígenes estuvo presente la consideración particular de la labor docente y la necesidad concurrente del establecimiento de un sistema acorde a esa especificidad, lo que se expresó en la configuración institucional de regímenes especiales. Tal situación encontró fundamento en el reconocimiento de unas condiciones laborales conducentes a desgaste o envejecimiento prematuro y de la enseñanza como valor social. Este reconocimiento se expresó tanto en el establecimiento de edades mínimas jubilatorias menores a las requeridas a los trabajadores del régimen general, como en la menor exigencia de años de servicios y en el derecho jubilatorio por cargo.

Sin embargo, ha quedado de manifiesto que tales reconocimientos no han sido homogéneos a lo largo del tiempo, llegándose incluso a suprimir por completo el

régimen especial para el sector. Indicadores tales como edad mínima de acceso al derecho y movilidad automática ajustada a variación salarial de los activos²⁵, pueden ser referencias para una clasificación del régimen previsional especial docente en términos de: a) *absoluto*, b) *intermedio* (con su variante: *intermedio regresivo*), y c) *nulo*.

Regímenes especiales *absolutos* (Leyes 1909/1886, 4.349/1904 y 14.473/58) se observaron desde los inicios del sistema hasta fines de los años sesenta, sin imposiciones etarias (o con requerimientos bajos) y con determinaciones altas de haberes (100%, 81% o 82%). En el último caso con movilidad ajustada a la variación salarial en actividad. Como se expresa en la discusión parlamentaria acerca del régimen especial para docentes a principios de siglo, en estos casos, se ponderaron no sólo las condiciones laborales del sector y las consecuencias psicofísicas relacionadas, sino también la importancia social de la educación.

En los regímenes *intermedios* y *nulos*, vigentes desde 1969 en adelante, cabe la identificación de elementos comunes y distintivos. En los componentes comunes destaca la determinación de haberes jubilatorios basada en sistemas de índices variados y una lógica de movilidad establecida a partir de sistemas de coeficientes. Entre las diferencias, se observó que en los primeros se impusieron edades mínimas jubilatorias elevadas pero menores a las del resto de los trabajadores. En cualquier caso, en estas situaciones (*regímenes intermedios y nulos*), vale inferir a modo de interpretación provisoria que existe un manifiesto menosprecio en la valoración de la labor docente, lo cual queda expresado en la despreocupación acerca de las consecuencias pedagógicas y de salud laboral (enfermedades psicofísicas) vinculadas a tal imposición regresiva de derechos.

Como *régimen intermedio* aparece el sistema impuesto por la dictadura de Onganía (vigente desde 1969) que implicó, para maestros de primaria y profesores de educación física y danzas, una exigencia de 55 años a los hombres y 52 a las mujeres. Durante dos años coexistió con la nulidad absoluta del régimen especial para el resto de los docentes nacionales, situación revertida desde 1971 (Ley 19.007), cuando la totalidad del magisterio es incorporada

²⁵ Dejamos de lado del criterio los años de servicios requeridos ya que éstos han sido constantes, predominando en todo el registro (salvo los años de nulidad) los 25 años de servicios con 10 al frente de grado, de lo contrario 30.

al régimen intermedio nombrado. Otra situación intermedia pero con rasgos más regresivos aún se impuso con C. Menem (Ley 24.016/91), posteriormente retomada por N. Kirchner (Decreto 137/05), al exigirse 60 años a los hombres y 57 a las mujeres (sistema actual que según este criterio conceptualizamos como régimen *intermedio regresivo*).

Hubo dos momentos históricos en los cuales existió *nulidad absoluta* del régimen especial. El primero, entre los años 1969 y 1971 y sólo para las fracciones docentes desempeñadas en los niveles preescolares, medios y superior no universitario (53% del total). El segundo incluyó a la totalidad de los docentes provinciales de cajas transferidas y sobrevino desde 1994 (Ley 24.241 –SIJP–) hasta 2005 (Decreto 137). En estos períodos el marco regulatorio fue el régimen general de previsión pautado para el conjunto de los trabajadores.

Lejos de cerrarse el problema emergen nuevas inquietudes que han de resolverse en futuras investigaciones. Entre ellas, el lugar ocupado por la demanda previsional en el conflicto docente, lo cual impone reflexionar acerca del rol de la organización sindical, los modelos organizativos propuestos, la capacidad o no de generar correlaciones de fuerzas favorables susceptibles de enfrentar los diferentes avances orientados a mermar derechos laborales y previsionales en los diferentes momentos históricos, etc. Simultáneamente, surge la pregunta sobre el valor social atribuido por la clase dominante a la educación, las necesidades del capital en cada momento histórico, y la relación existente entre éste y los proyectos previsionales instituidos. Al mismo tiempo se impone indagar comparativamente lo acontecido con los docentes de cajas provinciales con regímenes propios (por ejemplo el contraste entre el sistema bonaerense y el nacional), considerando el problema sugerido sobre la organización sindical en estas jurisdicciones. Así, estamos ante un objeto de estudio que dista de quedar clausurado en estas páginas. Ellas abren nuevas dudas y preguntas que, de ser abordadas, favorecerán nuevas interpretaciones y renovadas conclusiones, susceptibles de enriquecer las perspectivas históricas sobre el problema.

Bibliografía

ACRI, M. (2013) *Asociaciones y gremios docentes de la Argentina: las primeras organizaciones y luchas: 1881-1930*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Barcos Ediciones.

BALDUZZI, J. y VÁZQUEZ, S. (2000) *De apóstoles a trabajadores. Luchas por la unidad sindical docente. 1957-1973*. Buenos Aires, Instituto de Investigación Pedagógica Marina Vilte, CTERA.

BIANCO, J. (1919) “La carrera administrativa”. *Revista de Ciencias Económicas*, Año VIII, N° 78, Buenos Aires.

BONNET, A. (2008) *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires, Prometeo.

DE LUCA, R. (2008) *Brutos y Baratos. Descentralización y privatización en la educación argentina (1955-2001)*. Buenos Aires, Ediciones RyR, Investigaciones CEICS N°4.

FELDMAN, J.; GOLBERT, L. e ISUANI, E. (1998) *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Buenos Aires, CEAL, Biblioteca Política Argentina, N° 236.

GINDÍN, J. (2010) “Sobre las asociaciones docentes de comienzos del siglo XX”. *Seminario Internacional de Rede de Pesquisadores sobre Associativismo e Sindicalismo dos Trabalhadores em Educação*, Río de Janeiro.

GUDELEVICIUS, M. (2007) “Parte I: Historia de lucha y de transformaciones en la identidad docente entre 1955 y 1976”. En *Aportes para comprender la cotidianidad escolar durante el “Proceso de Reorganización Nacional” en Argentina. Historias de vida de docentes primarios: análisis de experiencias y*

memorias. Tesis de licenciatura en Historia, inédita. Disponible en la Biblioteca Central de la Facultad de Filosofía y Letras-UBA.

JAIME, R. y JAUREGUI, G. (S/D) “El régimen jubilatorio especial de los docentes (Ley 24.016, Decreto 137/05 y normas conexas)”. *Revista de Jubilaciones y Pensiones*, Disponible: <http://www.rjyp.com.ar/consulta/ToFM/regimen.htm>

JAMES, D. (2006) *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*. Buenos Aires, Siglo XXI.

LABOURDETTE, L. (2015a) “Dinámica y Organización del Conflicto Docente en la Provincia de Buenos Aires: 1970-1973”. Ensenada, *III SEMINARIO NACIONAL DE LA RED ESTRADO ARGENTINA*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.

_____ (2015b) “Dinámica y Organización del conflicto docente en la Provincia de Buenos Aires durante el tercer gobierno peronista (1973-1976)”. Rosario, *V Seminario Internacional de la Red ASTE*.

_____ (2016), “Politización, militancia, conflicto y violencia política en educación. Práctica Social Genocida como estrategia en la contraofensiva social”, Rosario, *VIII Jornada de Trabajo sobre Historia Reciente*, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario.

MARENGO, R. (1991) “Estructuración y consolidación del poder normalizador: el Consejo Nacional de Educación”. En PUIGGRÓS, A. (Dirección) *Historia de la educación Argentina II, Sociedad Civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino*. Buenos Aires, Galerna.

MIGLIAVACCA, A. (2011) *La protesta docente en la década de 1990: experiencias de organización sindical en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, Jorge Baudino Ediciones.

PIFFANO, H. L. (Director) (2009) *El Sistema Previsional Argentino en una Perspectiva Comparada*, PIDEI, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.

RAJLAND, B. (2012) “El estado del Estado en Argentina después del 2001. Continuidades y rupturas”. En THWAITES REY, M. (Editora) *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Santiago de Chile, Editorial Arcis/Clacso, Págs. 255 a 277. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20121127121700/EIEstadoenAmericaLatina.pdf>

SANCHEZ, D.; DÍAZ, V.; CELIA, R. y BELLO, D. (2007) *Los regímenes jubilatorios especiales*. CABA, Observatorio de Política Públicas, Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de ministros.

VIOR, S. y OREJA CERUTTI, M. B. (2014) “El Banco Mundial y tres décadas de reformas educacionales en América Latina”. En *Atlántida. Revista Canaria de Ciencias Sociales*, Vol. 6, Universidad de La Laguna. En Prensa.

ANEXO: Aspectos generales de la normativa previsional docente nacional

Normativa	Edad de acceso jubilatorio	Años de servicios	Aportes	Haber Jubilatorio	Vigencia para docentes	Observación
Ley 1420 -1884-	Sin límite	20	2%	100%	Sin vigencia: La ley se presentaba como proyecto de jubilación	
Decreto Reglamentario. Ley 1420 -1885-			2%		Regulaba y ponía en función al “fondo de pensiones” desde enero de 1886.	
Ley 1909 -1886-	Sin límite	20	2%	100%	1886-1904	Consideraba Jubilación extraordinaria pero no pensión para familiares del jubilado-trabajador fallecido.
Ley 4.349 -1904- Régimen General de la Administración Pública	50	25	5%	81%	1904-1958 Jubilación Ordinaria Docente	Consideraba Jubilación. Extraordinaria y Pensiones (vigente hasta 1968).
Ley 14.473 -1958-	Sin límite	25 (c/10 frente de grado) o 30.	12%	82%	1958-1968	Consideraba jubilación por cargo, movilidad automática, cómputo de 4x3 de servicios a docentes de escuelas desfavorables. Jubilación Extraordinaria y Pensión por Ley 4.349.
Ley 17.310 -1967-	55	25 (c/20 frente de grado) o 30.	-	-	1967-1969	El resto de los puntos continuaban según la ley anterior.
Ley 17.645 -1968-			5%		1968	Se retrotrae el aporte de 12% a 5%.

Normativa	Edad de acceso jubilatorio	Años de servicios	Aportes	Haber Jubilatorio	Vigencia para docentes	Observación
Ley 18.037 -1968- Régimen General (vigente desde 1969)	55 H y 52 M.	25 (c/20 frente de grado) o 30.	5%	Por índice c movilidad por coeficiente	1969-1975	Alcanzaba a maestros, y profesores de educación física y danza. 47% del total. Consideraba el prorrateo y 2x1 por excedente de edad. Jubilación por cargo.
	60H y 55 M.	30			1969-1971	Preescolar, secundario y terciario no universitario. 53% del total.
Ley 19.007 -1971-	55H y 52 M.	25 (c/10 frente de grado) o 30.	-	Por índice	1971-1975	Incluía al 100% de los docentes nacionales. Se mantiene el prorrateo y la jubilación por cargo. Movilidad por coeficiente.
Decreto 796 -1975-			11%		1975	Pauta general para todos los trabajadores.
Decreto 538 -1975-	Sin límite	25 frente a grado	-	-	1975-1991	Docentes de frontera y Escuelas diferenciales. Bonificación de 33% en los años de servicios: c/ 3 trabajados se computaban 4, para escuelas muy desfavorables.
Resolución Ministerio de Bienestar Social. 1231 -1975-	-	-	3% adicional	-	1975-1983	Creaba la Caja Complementaria de Jubilados y Pensionados del Personal Docente.
Ley 21.118 -1975- Régimen General	52 H y 48 M.	25 (c/10 frente a grado) o 30.	11%	70% 75' 73% 76' 76% 77' 79% 78' 82% 79'	Enero-Junio 1976	Compensación 2x1 por exceso de edad o de servicios. Movilidad por coeficiente. Impedía la jubilación por cargo.

Normativa	Edad de acceso jubilatorio	Años de servicios	Aportes	Haber Jubilatorio	Vigencia para docentes	Observación
Ley 18.037 -1976- Reimplantación Texto Ordenado	55H y 52 M.	25 (c/10 frente de grado) o 30.	10%	Por índice	1976-1993	Incluía al 100% de los docentes nacionales. Movilidad por coeficiente.
Ley 22.804 -1983-			4,5% adicional		1983-actualidad	Caja Complementaria. Deja sin efecto la Res. 1.231 y creaba un nueva Caja Complementaria.
Ley 23.895 -1990-	60H y 57M	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>	82%	1990-1991	Establecía movilidad automática para docentes y eleva edades mínimas al incorporarlos a la Ley 22.955/83.
Ley 23.966 -1991-	Derogaba todo régimen de jubilatorio por fuera de la Ley 18.037, por ende el Decreto 538/75					
Ley 24.017 -1991-	Prorrogaba los regimenes especiales por fuera de la Ley 18.037, entre ellos el Decreto 538/75.					
Ley 24.016 -1991-	60 H. y 57 M.	25 (c/10 frente de grado) o 30.	12%	70% x 5 años, luego 82%	1991-actualidad	Se consideraba la movilidad automática sin que se ponga en práctica.
Ley 24.241 -1993- y Decreto 78 -1994-	65 H. y 60 M.	30 de servicios	10%	Por índice	1993-2005	Movilidad por coeficiente.
Decreto 137 -2005-	60 H. y 57 M.	25 (c/10 frente de grado) o 30.	13%	82% (reconocido luego del Fallo)	2005-actualidad.	Movilidad por sistema de coeficientes.
Fallo C.S.J 2005	A favor del 82% móvil. Considerado por el gobierno para la determinación del haber pero no para la movilidad automática atada al activo. En la práctica, actualización por coeficiente 2 veces al año (marzo y septiembre).					

Fuente: elaboración propia

Lorenzo Javier Labourdette: Profesor en Historia, Universidad Nacional de La Plata. Docente en la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Doctorando en Historia, Universidad Nacional de La Plata. ljlabourdette@yahoo.com.ar