

Soziale Sicherheit in Argentinien. Die Sozialversicherung 1943-1976*

Patricia Flier

Begründung

Eine Untersuchung der sozialen Situation in Argentinien beginnt unvermeidlich mit dem Hinweis, daß wir uns in der schlimmsten Krise in der Geschichte unseres Landes befinden. Es handelt sich um eine politische, wirtschaftliche, soziale und moralische Krise, die zur Feststellung zwingt, daß die Nation zerstört wird. Diese Krise scheint unser System von Überzeugungen und Werten begraben zu haben und verstärkt das Gefühl, vor einem Abgrund zu stehen. Sie betrifft sowohl die politischen Institutionen wie unser Privatleben.

Seit Mitte der 70er Jahre wurde mit Hilfe der Militärdiktatur ein neues Akkumulationsmodell durchgesetzt – die Strategie der Öffnung. Die Anwendung der auf der ganzen Welt vorherrschenden neoliberalen Rezepte, als deren bester Schüler sich Argentinien erwies, zwang der argentinischen Gesellschaft ein Modell sozialer Exklusion auf.¹

Dieses neue Akkumulationsmodell mit einem neuen Raster von Machtverhältnissen zwischen den sozialen und ökonomischen Akteuren auf nationaler und transnationaler Ebene begann sich Mitte der 70er Jahre durchzusetzen. Es beschleunigte sich in den 80er Jahren, die den Namen „das verlorene Jahrzehnt“ erhielten. In den 90er Jahren kristallisierte es sich mit der Staatsreform und ist bis heute gültig.

Die mikro- und makroökonomischen Daten machen deutlich, daß das Wirtschaftswachstum in Argentinien zu einem Stillstand gekommen ist. Die strengen Sparpakete zur Kontrolle des Haushaltsdefizits, der Rückgang der öffentlichen und privaten Investitionen, der Kapitaltransfer in die entwickelten Länder durch den Schuldendienst und die negativen „terms of trade“ vermindern das Sparaufkommen und damit die Möglichkeiten eines neuen Wachstums. Argentinien ist eine duale Gesellschaft, in der die Mittelschichten verschwinden und Möglichkeiten sozialen Aufstiegs nicht mehr existieren. Es herrscht eine Atmosphäre von Unglauben und Verzweiflung, die sich gegenseitig verstärken. So schwindet die Hoffnung auf eine Verbesserung der Lebensqualität immer weiter. Dieser Prozeß

* Bearbeitete Fassung des Referats auf der Linzer Konferenz der ITH 2004.

1 „Die gegenwärtige Krise ist die Belohnung für den besten Schüler der neoliberalen Rezepte“, urteilte kürzlich der Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften Joseph Stiglitz. Der Argentinienbesuch zur Vorstellung seines Buches „Der Schatten der Globalisierung“ fand einen großen Widerhall. Der ehemalige Chefökonom der Weltbank und Chef der Wirtschaftsberater des früheren US-Präsidenten Bill Clinton präsentierte seine Vision der Wirtschaftssituation Argentiniens, der Verantwortlichkeiten für diese Situation und der Möglichkeiten eines Auswegs. Siehe *La crisis argentina y su salida*. Interview mit Joseph Stiglitz, durchgeführt von Horacio Verbitsky, 20.8.2002, S.12.

steht im Zusammenhang mit der Staatsreform, einer politischen Reform.² Sie zerstörte die Instrumente des Wohlfahrtsstaates, der sich in unserem Land seit Mitte der 40er Jahre in sehr spezifischer Weise entwickelt hatte.

Der Abbau der öffentlichen Sozialdienstleistungen nahm folgende Formen an: Die Kürzungen der Sozialausgaben ließen nur minimale Kompensationsmechanismen bestehen. Hinzu kamen hohe Belastungen durch indirekte Steuern und eine Verringerung des Budgets, das sozialen Sektoren zugute kam. Durch die Dezentralisierung der Sozialdienstleistungen „befreite“ sich der Nationalstaat von ihnen und übertrug sie an die Provinzen, die sie sofort aussetzten oder auf einem Minimalniveau weiterführten. Die vollständige oder partielle Privatisierung der öffentlichen Dienstleistungen führte zur Abschaffung von kostenlosen sozialen Basisdienstleistungen und zum Ausschluß breiter Schichten mit niedrigem Einkommen. Die Sozialausgaben wurden auf die strukturell Armen konzentriert und die Arbeitsverhältnisse in der Hoffnung flexibilisiert, durch die Verminderung der Sozialkosten der Unternehmen die realen Preise zu senken und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Die Unternehmen erhielten einen größeren Handlungsspielraum, während die gewerkschaftlichen Interventionsmöglichkeiten eingeschränkt wurden. Dies bewirkte eine größere Unsicherheit in den Arbeitsbedingungen.

Zusammenfassend und in Übereinstimmung mit Eduardo Bustelo³ ist das Fehlen jeglichen Interesses festzustellen, eine Sozialpolitik durchzuführen, die mit der Wirtschaftspolitik so interagiert, daß sie kontrazyklisch den universellen sozialen Basiskonsum sichert und so Gleichheit mit Wachstum verbindet. Die Sparpolitik hatte einen rezessiven Inhalt, da sie die Beschäftigungsmöglichkeiten und die Realeinkommen verringerte und gleichzeitig die Arbeitsbedingungen immer prekärer gestaltete. Man versuchte, das Haushaltsdefizit durch Abbau des Wohlfahrtsstaates und seiner Struktur zu reduzieren.

Die Verringerung der institutionellen Formen von Schutz und sozialer Wohlfahrt bedeutet, daß die kollektive Verantwortung zum Schutz des Arbeiters und seiner Familie bei Krankheit, Invalidität, Alter und Tod dem Vergessen anheimfällt. Ab 1973 wurde in unserem Land eine Strukturreform durchgesetzt, durch die im Sozialversicherungssystem ein radikaler Wechsel erfolgte. Im Rentensystem wurden neue individuelle Kapitalisierungsmechanismen eingeführt, und im Gesundheitswesen setzte sich die Marktlogik durch. Diese Reformen bedeuteten eine schwere Niederlage für die Arbeiter und für die gesamte Gesellschaft.

Der gegenwärtige Zustand macht unsere Untersuchungen über die vielfältigen Gründe für die aktuelle soziale Spaltung um so nötiger. Ziel ist es, die öffentliche Politik zu untersuchen, wobei wir uns speziell auf das Thema der sozialen Sicherheit konzentrieren. Dabei handelt es sich nicht um einen willkürlich gewählten Aus-

2 Siehe Carlos Vilas: *La reforma del Estado como cuestión política*, in: *Revista Taller*, Vol. 2, Nr. 4, Buenos Aires August 1997.

3 Siehe Eduardo Bustelo: *La producción del Estado de Malestar. Ajustes y política en América Latina*, in: Alberto Minujin: *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires 1992.

schnitt. Die gegenwärtige soziale Spaltung ist weitgehend zu verstehen aus der Durchsetzung eines Wirtschaftsmodells, das mit den Reformen der Sozialversicherung deutlich macht, wie sorglos der Staat mit dem allgemeinen Wohlergehen der Bevölkerung umgeht.

Das argentinische System gliedert sich in drei Hauptsektoren: Absicherung für Alter, Invalidität und Tod; Krankenversicherungen (*obras sociales*)⁴ sowie Familienunterstützung. Aus Platzgründen können wir nicht alle drei Sektoren darstellen, so daß wir das Rentensystem auswählten, da wir es für repräsentativ für das gesamte Phänomen halten.

Die Befürworter der Reform in den 90er Jahren fanden in den Merkmalen und den Problemen der bestehenden Alterssicherung Gründe, strukturelle Änderungen vorzunehmen. Die Deckung war sehr niedrig und ungleich, die Leistungen und Zugangsbedingungen waren liberal und ungleich, die Kosten hoch. Es gab Verwaltungsdefizite, versicherungsmäßige und finanzielle Ungleichgewichte führten dazu, daß das System nicht überlebensfähig war.

Viele Probleme waren real vorhanden, doch verstellten sie den Blick auf die neue, in erster Linie ökonomische Funktion, die der Rentenversicherung zugewiesen wurde: durch die Schaffung einer Kapitalmasse im Dienst des Privatsektors die Voraussetzungen für den Akkumulationsprozeß zu schaffen. Die letzte Reform, die die Bedingungen für den Akkumulationsprozeß hervorbrachte, wurde durch eine Allianz von Kapital und Staat durchgesetzt – ein Paradoxon des liberalen Staates, der mehr denn je als Interventionsstaat im Dienst der hegemonialen Gruppen des am stärksten konzentrierten Kapitals agiert. Dieser neue Machtblock, der wie eine Korporation handelt, sollte von nun an die Spielregeln bestimmen. Es handelt sich um einen neuen Typ von Staat, der die herrschende Klasse begünstigt und der zur Schaffung der Kapitalakkumulationsbedingungen auf ein nie gekanntes Niveau schrumpfen mußte. Gleichzeitig produzierte er Ungleichgewichte, die beklagenswerte Konsequenzen für die Gesellschaft haben: Verschuldung, Verschwinden echter Einkommensquellen, Abbau der für die soziale Sicherheit zuständigen Instanzen etc. Gerade auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit ist eine Verbindung zwischen Staat und ökonomischen Gruppen feststellbar, die es letzteren ermöglicht, exorbitante Gewinne auf Kosten einer passiven, desartikulierten oder disziplinierten Gesellschaft einzustreichen. Die Gesellschaft erfährt von den Veränderungen erst, wenn sie bereits bevorstehen und die Ausplünderungsmechanismen⁵ bereits durchgesetzt sind.

Die Periode 1930 – 1976

Die Konsolidierung dieses neuen Akkumulationsmodells setzte, wie gesagt, die Zerstörung der Institutionen des „Wohlfahrtsstaats“ voraus, der sich in unserem Land auf sehr spezifische Weise seit den 40er Jahren herausgebildet hatte und bis etwa Mitte der 70er Jahre bestand. Es war eine Periode, die sich starren Konzepten

4 „Obras sociales“ sind gewerkschaftlich verwaltete Krankenversicherungen, die das Rückgrat des argentinischen Gesundheitssystems bilden (Anm. d. Ü.).

5 Siehe Julia Nancy: *La reforma previsional en Argentina. Privatización de los beneficios, estatización de los costos*. Trabajo final de Licenciatura en Sociología, (mimeo).

entzog. Die Entwicklung von Sozialpolitik war fraglos eines ihrer Elemente. Es handelte sich um ein neues politisches Szenario mit verschiedenen schwierigen Problemen.

Es war nicht leicht, zwischen den Forschern einen Konsens über eine klare Benennung herzustellen, die der Bedeutung des Phänomens gerecht wird. Wir möchten hier nur auf einige Tendenzen verweisen. Sie thematisieren die aktive Staatsintervention auf ökonomischer und sozialer Ebene und die deutliche Entwicklung, die die Politik der sozialen Sicherheit seit den 30er Jahren nahm. Dies wird von einigen Autoren als die Zeit des Aufbaus des keynesianischen Staates bezeichnet. Andere bevorzugen (mit den spezifischen Grenzen für den Fall Lateinamerika) ein Konzept, das sich mit Entstehen, Entwicklung und Krise des „Wohlfahrtsstaats“ befaßt, einer Zeit, in der auch der Populismus aufkam und sich konsolidierte. Hinter dem Konzept des Wohlfahrtsstaats verbirgt sich zweifellos ein neues Modell der Beziehungen zwischen den sozialen Akteuren, welches Eric Hobsbawm als „Dreiecksarrangement“ bezeichnete, nämlich ein Abkommen zwischen Kapital und Arbeit unter dem formellen oder informellen Vorsitz der Regierungen.⁶ Wenn wir von einem neuen Beziehungsmodell sprechen, meinen wir nicht ein fertig ausgeformtes Beziehungsmuster zwischen den genannten Akteuren, sondern eine Reihe von historischen Tendenzen, die in dieser Periode zum Tragen kamen und auf spezifische Interaktionsformen zwischen den betroffenen Subjekten verweisen. Diese Tendenzen beeinflussten auch die Form der sozialen Konflikte, wirkten sich auf die Lebensqualität der Arbeiter aus und können folgendermaßen charakterisiert werden: eine immer stärkere Staatsintervention zur Regulierung weiterer Bereiche des sozialen Lebens; die zunehmende Akzeptanz dieser Staatsintervention für die Entwicklung des Kapitalismus seitens der Unternehmer; die größere Integration der Gewerkschaften in die Staatsstruktur; die Diskreditierung liberaler Politik sowie die wachsende Bedeutung der Ziele einer Vollbeschäftigung und einer graduellen Verallgemeinerung des Systems der sozialen Sicherheit.

Die Fachliteratur stimmt darin überein, daß die starke Präsenz von Sozialpolitik und Systemen sozialer Sicherheit ein Merkmal des komplizierten Geflechts der Populismen in Lateinamerika ist. Die Führer dieser Bewegungen gewähren sie den Arbeitern, um ihre Unterstützung zu erhalten und so die Allianz, die ihnen den Machtantritt und die Entwicklung einer eigenen Regierungsstrategie ermöglichte, zu konsolidieren. Der Populismus ist zudem Ausdruck des Auftauchens der „clases populares“⁷ im Zentrum der urbanen und industriellen Entwicklung der Epoche. Zugleich erkannten einige der herrschenden Gruppen die Notwendigkeit, die Massen in das politische Spiel zu integrieren.

6 Siehe Eric Hobsbawm: *Historia del Siglo XX. 1914-1991*. Barcelona 1995. (dt. siehe Eric Hobsbawm: *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München 2000, hier S.356).

7 Wörtlich „Volksklassen“. Dieser Begriff, der ursprünglich aus dem politischen Vokabular stammt, umfaßt sowohl die organisierte Arbeiterklasse, aber auch besonders die in die urbanen Zentren strömende ländliche Bevölkerung sowie allgemein die arme Bevölkerung (Anm. d. Ü.).

Wie Carlos Vilas⁸ bemerkt, bildete der lateinamerikanische Populismus den Rahmen für den Integrationsprozeß der „clases populares“ in das institutionelle politische Leben. Diese Integration war Resultat eines intensiven und massiven sozialen Mobilisierungsprozesses, der sich in einer beschleunigten Urbanisierung, einem Impuls zur extensiven Wirtschaftsentwicklung, der Konsolidierung des Nationalstaats und der Ausweitung seiner politischen und ökonomischen Einflußsphäre ausdrückte. Vilas definiert sehr klar einen für das Verständnis des Populismus zentralen Aspekt: „Nicht alle im allgemeinen als populistisch geltenden Regimes oder Bewegungen vereinen alle diese Merkmale auf sich, aber es gibt nicht ein populistisches Regime oder eine populistische Bewegung, die nicht die Mehrheit der Merkmale aufweisen würde.“⁹ Da „die spezifischen Merkmale der lateinamerikanischen Entwicklung sowohl strukturellen wie politischen Charakters sind, haben diese Populismen mit der spezifischen Entwicklung des Kapitalismus in der Region, der dadurch geschaffenen Klassenstruktur und dem Typ des sozialen und politischen Systems, das sich im Rahmen der oligarchischen Gesellschaft organisierte, zu tun.“¹⁰ Diese Bemerkung ist für unsere Arbeit von zentraler Bedeutung, da wir uns auf die Darstellung der institutionellen Regelungen beschränken, die die Sozialpolitik und die Verpflichtung der populistischen Führer zur Hebung des Lebensstandards der Arbeiter definieren.

Oberst Juan Domingo Perón erklärte ohne Umschweife, daß die Revolution des 4. Juni 1943¹¹ und die Bildung des Sekretariats für Arbeit und Wohlfahrt eine Trennungslinie in den Normen der Staatsführung und den Beginn der Ära der sozialen Gerechtigkeit markiert habe: „Mit der Schaffung des Sekretariats für Arbeit und Wohlfahrt beginnt die Ära der argentinischen Sozialpolitik. Zurück bleibt auf immer die Epoche der Instabilität und der Unordnung, unter denen die Beziehungen zwischen Patron und Arbeitern litten. [...] Ich werde hier nicht die Einzelheiten dieser oder jener juristischen Ausführung darlegen, auch nicht die Erfüllung einer bestimmten sozialen Forderung an die Einhaltung bestimmter Bedingungen knüpfen. Vorrang gegenüber den kasuistischen Vorschriften, die die Realität schon morgen für hinfällig erklären kann, hat diese Erklärung der höchsten Prinzipien der sozialen Zusammenarbeit mit dem Ziel, die Bande der menschlichen Solidarität zu stärken, den Fortschritt der nationalen Ökonomie voranzutreiben, den Zugang zum Privateigentum zu fördern, die Produktion in allen Bereichen zu erhöhen und den Arbeiter durch die Verbesserung seiner Arbeits- und Lebensbedingungen zu verteidigen. Dies sind die Ziele, die wir anstreben müssen.“¹²

Perón begann sein politisches Aktionsprogramm mit einer Revolution, die den politischen Prozeß unterbrach und von dem Moment an große Fortschritte in der Arbeits- und Sozialgesetzgebung in Gang setzte. Perón sollte später die Mehrheits-

8 Siehe Carlos Vilas (Hrsg.): *La democratización fundamental. El populismo en América*, México 1994, S.37ff.

9 Ebenda, S.38.

10 Ebenda, S.39.

11 Gemeint ist der Militärputsch von 1943, der den Weg für den Aufstieg Peróns bereitete (Anm. d. Ü.).

12 *La Justicia Social en el Gobierno Revolucionario*, in: *Hechos e Ideas. Publicación de cuestiones políticas, económicas y sociales*, Nr. 44, Oktober 1947, S.242, 247.

unterstützung in demokratischen Wahlen erhalten, womit die populistische Regierungsstrategie abgesegnet wurde. Das peronistische Regime verfügte über die nötigen Bedingungen – und wußte sie zu nutzen –, um die Sozialpolitik zu einem außerordentlich produktiven Instrument für die Gewinnung politischer Unterstützung zu machen. Dies ist jedoch noch keine erschöpfende Antwort, wenn es darum geht, die breite Zustimmung zum Peronismus und seine Konsolidierung zu beschreiben. Der Peronismus ist und bleibt ein komplexes Phänomen, das sich linearen Beschreibungen entzieht.

Das Klima der Epoche: soziale Sicherheit, Sozialrecht, Universalität

In der Zeit des Peronismus wurde das Konzept der „sozialen Sicherheit“ eingeführt und das Recht auf Sozialleistungen mit der Bürgerschaft verknüpft. Es ist offensichtlich, daß die international gängigen Ideen dieser Zeit auch die Vorstellungen in Argentinien, deren Formulierung und Debatte beeinflussten. Alle an der Diskussion darüber Beteiligten, welches System der sozialen Sicherheit für Argentinien am besten geeignet sei, verwiesen grundsätzlich auf Initiativen, die in jener Zeit von verschiedenen Staaten oder internationalen Konferenzen befürwortet wurden. Zu nennen sind vor allem die Berichte des „Social Security Council“, das Sozialversicherungsgesetz Roosevelts von August 1935 und das Wagner-Murray-Gesetz in den Vereinigten Staaten, der Marsh-Plan in Kanada und vor allem der Beveridge-Plan.¹³ Zu den wichtigsten internationalen Instanzen, die auf die argentinische Debatte einwirkten, gehörten die von der Internationalen Arbeitsorganisation seit 1919 ausgearbeitete Doktrin, das in der Atlantikcharta enthaltene Versprechen eines Systems sozialer Sicherheit für alle Völker, die Empfehlungen zur sozialen Sicherheit, die von den Arbeitskonferenzen der amerikanischen Mitgliedsstaaten der Internationalen Arbeitsorganisation 1936 in Santiago de Chile und 1939 in Havanna verabschiedet wurden, sowie die Erste Interamerikanische Konferenz über Soziale Sicherheit im September 1942 in Santiago de Chile.¹⁴ Letztere Konferenz, an der in der argentinischen Delegation Di Tella als Vertreter des Unternehmerdachverbandes „Unión Industrial Argentina“ (UIA) und Domenech als Vertreter des Gewerkschaftsdachverbandes Central General del Trabajo (CGT) teilnahmen, stellte sich als besonders einflußreich heraus. Die Konferenz empfahl den amerikanischen Ländern die Vereinheitlichung ihrer Renten- und Sozialhilfeeinrichtungen „in einem obligatorischen Sozialversicherungssystem“ mit einer Dreiparteienfinanzierung. Es sah die Absicherung der Gesundheitsrisiken aller Lohnabhängigen und aller unabhängigen Arbeiter samt ihrer Familien sowie eine Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

13 Er wurde in kurzer Zeit von José Arce ins Spanische übersetzt und 1943 vom Verlag Losada veröffentlicht. Siehe William Beveridge: *Seguridad Social y servicios afines*, Buenos Aires 1943.

14 Siehe Patricia Flier: *Las organizaciones internacionales y las recomendaciones de política de seguridad social para América Latina entre las décadas de 1940 y 1950: la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. 1942-1952. Il jornada nuevas perspectivas de analisis sobre la historia de la politica social*, Universidad Nacional de General Sarmiento, August 2004.

„ausschließlich zu Lasten des Unternehmers“, die Koordination und Vereinheitlichung mit dem System der Versicherung gegen Invalidität, Alter und Tod sowie den Schutz von Mutter, Kind und Heranwachsenden vor.¹⁵

Im Verlauf der 40er Jahre bewirkte der Krieg einen Fortschritt auf dem Gebiet der Gleichheitsidee. Das Entstehen einer solidarischen Praxis auf nationaler Ebene, die öffentliche Konsumregulierung, Marktkontrolle und eine gleichmäßigere Verteilung der Kriegslasten führten zum Aufblühen universalistischer Ideen und von Solidarmodellen der sozialen Absicherung.

In der Nachkriegszeit setzte sich ein neues Szenarium auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit durch und zwang die Experten, alte, aber noch gültige Konzepte der Sozialversicherungstheorie zu überdenken. „In den Sozialversicherungen hatten wir ein begrenztes Anwendungsfeld, das nur bestimmte Sektoren wie die Arbeiter betraf; bei der sozialen Sicherheit dagegen betrifft das Schutzkonzept die gesamte Bevölkerung, ohne soziale oder ökonomische Unterschiede zu machen“, schreibt Ricardo Moles.¹⁶

Die Idealkonzeption des Systems der sozialen Sicherheit in Lateinamerika und speziell in Argentinien sah die universelle Geltung seiner Prinzipien vor. In der praktischen Umsetzung jedoch konnten sich die Vorschläge nicht von den Faktoren lösen, die das soziale Umfeld eines jeden Landes bestimmten und ihnen eine jeweils besondere Note gaben.

Eduardo R. Stafforini wies in seinem Vortrag auf der Dritten Interamerikanischen Konferenz über Soziale Sicherheit darauf hin, daß sich die Sozialpolitik der amerikanischen Länder von der Sozialpolitik in Europa unterscheidet. Die europäischen Länder beabsichtigten mit ihren sozialpolitischen Plänen eine bessere Verteilung des Nationaleinkommens, um die wichtigsten Bedürfnisse zu befriedigen. Die amerikanischen Länder dagegen sicherten die Wohlfahrt des Menschen durch eine Politik ab, die auf Erhaltung der Gesundheit, Entwicklung seiner Kultur und Hebung des Lebensstandards durch die Ausbeutung nationaler Quellen und Produktionswachstum gerichtet ist.¹⁷

Anders gesagt, wenn die Interventionspolitik der amerikanischen Staaten die industrielle Entwicklung vorantrieb, dann zielte ihr Interesse auf Kapitalakkumulation, Produktion und primäre Einkommensverteilung. Sie war also darauf gerichtet, die Bedingungen für das Entstehen verschiedener nationaler Bourgeoisien und die Anwendung von Politiken zur Regulierung der ökonomischen Zyklen zu schaffen und so dramatische Fluktuationen im Akkumulationsprozeß zu vermeiden. Auch wenn die Vollbeschäftigung im Zentrum stand und selbst wenn diese dem Arbeiter Vorteile wie etwa eine geringere Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt und eine

15 Siehe Las resoluciones de la primera conferencia interamericana de seguridad social, in: Boletín del Museo Social Argentino (BMSA), Nr. 247-248, Jan./Feb. 1943, S.3-15. Zu weiteren Einzelheiten siehe Daniel Lvovich: El debate sobre el establecimiento del seguro social en la Argentina en la primera mitad de la década de 1940 (mimeo).

16 Ricardo Moles: Importancia de las investigaciones sociales en América, in: Hechos e Ideas, Nr. 87, Juli 1951, S.357.

17 Siehe Eduardo R. Stafforini: Orientaciones para el desarrollo de la seguridad social en las Américas, in: Hechos e Ideas, Nr. 85, 1951, S.149.

größere Verhandlungskapazität brachte, gehorchte sie doch einer Logik der Produktion und der ökonomischen Rentabilität. Die Einführung des keynesianischen Staates war als ein Mechanismus zur Sicherung des Produktions- und Gewinnoptimums und nicht so sehr als ein Instrument zur progressiven Einkommensumverteilung konzipiert, auch wenn bestimmte Formen der Schaffung von Arbeitsplätzen durch die öffentliche Hand dahin tendierten.¹⁸

Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats in den europäischen Ländern wurde durch die keynesianische Entwicklungsphase der Wirtschaft begünstigt, die die materielle Basis für eine Erhöhung des Lebensstandards der Arbeiterklassen schuf. Damit brachte sie einen allgemeinen Fortschritt in der sozialen Demokratisierung, die Einrichtung von öffentlichen Institutionen zur Verbesserung der Lebensqualität der Arbeitskraft und der Bevölkerung allgemein sowie die Reduzierung der den Marktmechanismen geschuldeten sozialen Unterschiede. Im Bereich der sozialen Sicherheit ermöglichte sie eine neue Konzeption, da es nun möglich war, auf dem Gebiet der Sekundärdistribution der Einkommen mittels direkter (Pensionen, Arbeitslosen- oder Familienunterstützung) oder indirekter (Subventionen für Güter des Basiskonsums) monetärer Transfers, durch die Bereitstellung von vorwiegend staatlich finanzierten Gütern (Lebensmittelhilfsprogramme) und Dienstleistungen (Gesundheit, Erziehung) zu handeln.

Generell ist darauf hinzuweisen, daß die amerikanischen Länder im Rahmen mehr oder weniger entwickelter Systeme sozialer Sicherheit agierten, die große Unterschiede hinsichtlich der ausgehandelten Vorteile, der Begünstigten und der zur Finanzierung festgelegten Quoten aufwiesen.

Man kann verfolgen, wie sich das Interesse der Experten immer mehr auf die aktive Rolle des Staates auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit richtete. Sie empfahlen, diese Aktivitäten in eine Politik zur Verteidigung der menschlichen Persönlichkeit und der Menschenwürde umzugestalten.

Im Denken über sozialpolitische Probleme Ende der 40er und Anfang der 50er Jahre bildete das „Recht“ des einzelnen, vor allem der Arbeiter, auf soziale Sicherheit das Fundament für die Sozialleistungen. Das Konzept der sozialen Sicherheit als eines subjektiven Rechts des Menschen gegenüber der Gesellschaft hatte eine besondere Bedeutung und wurde in dieser Zeit auf unterschiedliche Weise in die Realität umgesetzt.

Die verfassungsmäßige Absicherung des Rechts des Individuums auf Schutz gegen wirtschaftliche und soziale Risiken, die es in seiner individuellen oder familiären Existenz gefährden könnten, weist auf eine klare Position hin. Deutlich wird, daß das Recht auf soziale Sicherheit als eine wachsende Tendenz in der Gesetzgebung interpretiert werden kann.

18 Siehe Ernesto Aldo Isuani/Rubén Mario Lo Vuolo/Emilio Tenti Fanfani: *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires 1991, S.16.

Viele amerikanische Länder verankerten das Recht auf soziale Sicherheit in ihren Verfassungen.¹⁹ Zweifellos waren diese Erklärungen die Form, im sozialen Umfeld das herrschende Streben oder Denken einer Epoche als Leitlinien zu konkretisieren, festzuhalten und zu verbreiten. Damit wurde die von der Regierung einzuschlagende Richtung aufgezeigt und gleichzeitig die konzeptionelle Einheit in den verschiedenen Einzelgesetzgebungen gesichert. Die Aufnahme in die Verfassungstexte anerkannte, daß die sozialen Rechte unveräußerliche und unantastbare Attribute des Menschen sind und zu den grundlegenden Klauseln der Staatsorganisation gehören. Andererseits bringt diese Anerkennung der Rechte auch Verpflichtungen und Funktionen für die öffentliche Hand mit sich. Das trägt zur Bildung oder Konsolidierung eines sozialen Bewußtseins bei, das die durch die Solidarität gebotenen Rechte und Pflichten spontan billigt und so die Ausführung der Ziele der sozialen Sicherheit erleichtert.

Die amerikanischen Gesetzgebungen legen dem Requisit der „Erbringung von Arbeit“ einen besonderen Wert für die Anerkennung einiger sozialer Vergünstigungen bei. Die Verankerung dieser Systeme, die in offensichtlichem Konflikt mit dem „Bedürfnis“prinzip stehen, ist in der allgemeinen Überzeugung zu suchen, daß die Sozialleistungen vor allem den Arbeitern zugute kommen sollen. Das bedeutet, die Sozialleistungen werden ausschließlich in Funktion der Arbeit gewährt.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß das neue Konzept der sozialen Sicherheit, das die Idee der Rechte an die Staatsbürgerschaft koppelte und damit letztlich zu einer Universalisierung der Sozialpolitiken tendierte, bei der Verwirklichung auf ernste Probleme stieß.

Die Unterstützung aus Gerechtigkeitserwägungen sowie die Regulierung von Markt und Arbeitsbeziehungen, die mit dem Begriff der „Rechte“ verteidigt wurden, begründeten ein neues Modell der sozialen Sicherheit. Die Kategorie „Arbeiter“ wurde umdefiniert und erweitert. Sie umfaßte nun eine Gruppe, die weit über den „Industriearbeiter“ hinausreichte, und gab ihr eine Identität, die sich schließlich im „formell Lohnabhängigen“ kristallisierte.²⁰

In Argentinien wurden die Sozialrechte der Figur des Arbeiters zugeschrieben und galten für eben diese Kategorie des formellen Arbeiters. Dies bedeutete, daß sich die

19 Die Verfassung Brasiliens vom 18. September 1946 definiert im § 147 in 18 Absätzen die Grundlage für die Arbeits- und Sozialversicherungsgesetzgebung. 1945 fixierte Kolumbien im Abschnitt III der Verfassung „Über die Zivilen Rechte und Sozialgarantien“ die sozialen Rechte. In Costa Rica (Reform von 1944) betraf das den Abschnitt „Über die Sozialgarantien“, Artikel 51 bis 65, in Kuba (1949) den Abschnitt VI „Über die Arbeit und das Eigentum“, in El Salvador (Verfassungsänderung von 1945) den Abschnitt „Familie und Arbeit“, in Guatemala (1946) den Abschnitt II, Sektion Arbeit, öffentliche Bedienstete, Familie, Kultur, in Mexiko (1917) den Abschnitt VI „Über Arbeit und Sozialversicherung“, in Nicaragua (1948) den Abschnitt IV „Rechte und Garantien“, Artikel 83 „Garantien für Arbeiter und Angestellte“, in Panama (1946) den Abschnitt III „Individuelle und soziale Rechte und Pflichten“, Kapitel I bis VI., in Uruguay (Verfassungsänderung von 1940) den Abschnitt II „Rechte, Pflichten und Garantien“, Artikel 7 bis 63. Peru nahm die sozialen Rechte 1920 in den Artikeln 45 bis 51 auf. Entnommen aus Eduardo Madariaga: *Los Derechos Sociales en las Constituciones de América*, in: *Hechos e Ideas*, Nr. 49, 64 und 65, Juli/August 1949, S.310.

20 Siehe Estela Grassi/Susana Hintze/María Rosa Neufeld: *Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural*, Buenos Aires 1994, S.120.

soziale Sicherheit vom Arbeiter und nicht vom Staatsbürger her entwickelte. Das schränkte ihre Reichweite ein und verhinderte die Universalität und Gleichförmigkeit der aus den allgemeinen Staatseinnahmen finanzierten Leistungen. Es handelte sich also nicht um einen Erweiterungsprozeß und die Eroberung der Staatsbürgerschaft durch die Arbeiter, wie der Prozeß typischerweise in den zentralen Ländern bei der Herausbildung des Wohlfahrtsstaates ablief. In Argentinien beobachten wir statt dessen die Unterordnung der Staatsbürgerschaft unter die „Rechte des Arbeiters“.²¹

Der Peronismus und die Sozialpolitik

Die Einrichtung des Sekretariats für Arbeit und Wohlfahrt stellte, wie schon gesagt, einen wichtigen Schritt in der Beziehung zwischen dem Staat und den Arbeitern dar. Der damalige Oberst Perón erklärte in seiner Rede vom 2. Dezember 1943: Die Gründung ist „die erste effektive Handlung der Revolutionsregierung, die den internen Bedürfnissen und der universellen Orientierung der sozialen Gerechtigkeit entspricht“. Das Sekretariat „wird die zentrale Leitung ausüben, alle staatlichen Aktivitäten zu Gunsten des materiellen und moralischen Fortschritts der Arbeiterklasse überwachen, die spezifische Gesetzgebung vollständig kontrollieren und die Entwicklung einer Sozialpolitik vorbereiten.“²²

Dringende, nicht befriedigte Bedürfnisse der Arbeiter, eine dem Staat gegenüber offene Haltung der Gewerkschaftsleitungen, die Transformation der klassischen Vorstellungen im Bereich der sozialen Sicherheit und – mit der Übernahme des Arbeits- und Wohlfahrtssekretariats durch Perón – die Herausbildung eines neuen Staatsprojekts waren die zentralen Elemente, durch die die soziale Sicherheit modifiziert wurde.

Der Staat übernahm eine neue Rolle. Als gleicher Partner wollte er Arbeit und Kapital versöhnen, trachtete Klassenkonflikte zu vermeiden und unterstützte im Prinzip die Arbeiter. Der Staat wurde nun als ein adäquates Instrument begriffen, um ein Gleichgewicht und soziale Gerechtigkeit zu erreichen. Die Aufgabe des Sekretariats bestand darin, durch gesetzliche Reformen und direkte Intervention den sozialen Ausgleich herbeizuführen.

21 Diese Regelung hat sich in der Verfassung von 1949 niedergeschlagen. Das Recht auf soziale Sicherheit wurde mit folgenden Worten verkündet: „Das Recht der einzelnen auf Schutz im Fall von Verminderung, Unterbrechung oder Verlust der Arbeitsfähigkeit verpflichtet die Gesellschaft, die entsprechenden Leistungen einseitig zu erbringen oder Systeme obligatorischer Hilfe einzurichten, die dazu dienen, die Insuffizienzen oder Unfähigkeiten, die in bestimmten Lebensabschnitten entstehen oder die durch Unglücksfälle infolge von Risiken auftreten, zu ersetzen oder zu ergänzen.“ Das Recht auf Wohlstand besagt: „Das Recht der Arbeiter auf Wohlstand, das sich mindestens ausdrückt in der Möglichkeit, eine angemessene Wohnung, Kleidung und Nahrung zu haben und ohne Angst die eigenen Bedürfnisse und die der Familie in der Art befriedigen zu können, die es ihnen erlaubt, zufrieden zu arbeiten, frei von Sorgen auszuruhen und in Maßen geistige und materielle Verbesserungen zu genießen, begründet die soziale Notwendigkeit, den Lebens- und Arbeitsstandard mit Hilfe direkter oder indirekter Mittel, die die Wirtschaftsentwicklung zuläßt, zu erhöhen.“

22 La política desarrollada por la Secretaría de Trabajo y Previsión. Síntesis completa de la legislación desde el 4 de junio de 1943 hasta el 3 de junio de 1946, in: Hechos e Ideas, Nr. 42, August 1947, S.99.

In den neun Begründungen und 24 Paragraphen des Gesetzesdekrets 15.074 zur Einrichtung des Sekretariats, wird erläutert, daß es „ein genuin christliches Arbeitergefühl zur Stärkung der argentinischen Familie als Grundlage für die Größe des Vaterlands fördert. Dies wird erreicht durch eine intensive nationale Einheit bezüglich einer größeren sozialen und distributiven Gerechtigkeit, die zur Erfüllung all der sozialen Pflichten führen wird, die in unterschiedlichem Maße sowohl den Eigentümern von Reichtum wie den Arbeitern obliegen. Von dieser Einheit gingen die Linien aus, die das Profil der revolutionären Bewegung bilden.“²³

In der Haltung der Staatsgewalten war eine Veränderung zu beobachten, die ohne strukturelle Neuerungen im Bereich der sozialen Sicherheit sich allein durch deren Ausweitung stark auf den Lebensstandard der Arbeiterklasse auswirkte. Diese Wirkung nahm geradezu spektakuläre Züge an, wenn man sie mit der Gleichgültigkeit und der Geringschätzung vergleicht, mit denen der Staat die Arbeiterklasse im Jahrzehnt zuvor behandelt hatte.

Ricardo Sidicaro weist darauf hin, daß die von der Militärregierung durchgeführten Reformen der Arbeiterklasse zwar Vorteile brachten, diese jedoch nicht eine derart relevante Veränderung bedeuteten, als daß sie die Annahme zuließen, die Unterstützung des Peronismus seitens bestimmter Arbeitergruppen sei eine direkte Folge dieser Vorteile. Die Erklärung ist in der Intensität der sozialen Konflikte zu suchen, die um die Durchsetzung materieller Verbesserungen für die Arbeiterklasse geführt wurden. „Mehr als der Umfang der Reformen selbst war es der Prozeß sozialer Auseinandersetzungen, der durch ihre Einführung und Akzeptierung ausgelöst wurde, der bewirkte, daß die Maßnahmen politische Konsequenzen hatten.“²⁴

Diese Reformen wurden von den Arbeitern verteidigt und als ihre eigene Politik begriffen, was der argentinischen Arbeiterklasse eine Einheit verlieh, die ihr zuvor gefehlt hatte.

Zwischen 1943 und 1946 gab es 123 Schiedsverhandlungen über Arbeitskonflikte – im Vergleich zu sieben im Zeitraum 1940 bis 1943 –, in denen die Einführung neuer sozialer Vergünstigungen deutlich wird. Sie betrafen beispielsweise das jährliche zusätzliche Monatsgehalt, den bezahlten Urlaub (der bis dahin ein exklusives Vorrecht der Beschäftigten im Handel gewesen war), die Ausweitung der Entschädigungszahlungen bei Entlassung und Invalidität auf alle abhängig Beschäftigten mit Ausnahme der Hausangestellten, die Lohnfortzahlung an öffentlichen Feiertagen, die Regulierung des Arbeitstags für bestimmte Berufe und der Arbeit von Minderjährigen etc. Einige Gruppen erhielten nun im Rahmen der Tarifverträge auch Familiengeld.

Die Rentenversicherung wurde auf die im Handel (1944) und in der Industrie (1946) Beschäftigten ausgedehnt,²⁵ was zu einer zahlenmäßigen und strategischen

23 Memoria del Ministerio de Trabajo y Previsión de la Nación: Junio 1946 a Diciembre de 1951. División de Publicaciones y Biblioteca, Buenos Aires 1952, S.113.

24 Ricardo Sidicaro: Consideraciones sociológicas sobre las relaciones entre el peronismo y la clase obrera en la Argentina, 1943-1955, in: María Moira Mackinnon/Mario Alberto Petrone: Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta, Buenos Aires 1998, S.157.

25 Dieses Recht wurde 1954 auch auf die Landarbeiter ausgedehnt (Gesetz 14.399); durch Gesetz 14.397 wurde die Versicherungskasse für Selbständige, Freiberufler und Unternehmer eingerichtet.

Ausweitung führte. Die Zahl der dem Sozialversicherungssystem Angehörigen erhöhte sich von 397.000 im Jahre 1939 auf 2.229.874 im Jahre 1946.²⁶ 1954 wurde das System durch die Einbeziehung der Landarbeiter und der Selbständigen (Freiberufler, selbständige Arbeiter und Unternehmer) vervollständigt. Die Hausangestellten, der verwundbarste Sektor mit den geringsten Druckmöglichkeiten, erhielten 1956 eine Rentenkasse.

Das Modell des Rentenversicherungssystems folgte – zumindest bis 1954 – der Logik der Sozialversicherung, und seine Achse blieb das Arbeitsverhältnis. Lohnempfänger, Arbeitgeber und Staat sorgten gemeinsam für die Akkumulation von Ersparnissen, aus denen der künftige Rentner sein Einkommen bezog. Es ist darauf hinzuweisen, daß einerseits die Lasten auf die Unternehmenskosten übertragen wurden und andererseits diejenigen Arbeiter, die in keinem formellen Arbeitsverhältnis standen, aus dem Rentenversicherungssystem ausgeschlossen blieben. Sie stellten damit eine Last dar, für die die Gesellschaft mit anderen Mechanismen aufkommen mußte. Die Exklusion und die dem Arbeitsmarkt eigene Differenzierung wurden auf die Rentner übertragen.

Die Sozialversicherung hatte ihr Fundament in der Sicherheit und nicht in Gleichheit und Universalität. Die Einbeziehung in das Rentensystem erfolgte in Argentinien durch den Druck, den einzelne Gruppen auf den Staat ausübten, um in den Genuß von Rentenkassen zu kommen. Diese Rentenkassen hatten dann unterschiedliche Zugangsbedingungen, Leistungen und Finanzierungsquellen, wodurch ein geschichtetes System entstand. Dieses fragmentierte und heterogene System entfernte sich von den Prinzipien der Gleichheit, Universalität und Solidarität.

Die Rentenversicherung von der Zeit Peróns bis zur letzten Diktatur

Die Gewerkschaft der Handelsangestellten unter dem Vorsitz von Borlenghi – später Funktionär der peronistischen Regierung – setzte 1944, als Perón an der Spitze des Arbeits- und Wohlfahrtssekretariats stand, als erste ihre Rentenkasse durch. Die Beiträge setzten sich zusammen aus sieben Prozent des Monatslohns der Arbeiter, neun Prozent auf den Bruttolohn, die die Unternehmer abzuführen hatten, und aus Einnahmen aus einer Freimarke namens „Rentenversicherung des Handels“, die von den Käufern bezahlt werden mußte. Die Gesamtheit der Bürger leistete also mit ihren Einkäufen einen Beitrag zu dieser Kasse. Ausgenommen davon waren Medikamente.²⁷

Es ist festzustellen, daß damit die frühere Strategie im Rentenbereich weitergeführt wurde, das heißt, es handelte sich um eine Kontinuität, nicht um eine Neuerung. Das war ein wichtiger Punkt angesichts der Tatsache, daß einige Monate zuvor durch Dekret 29.176/44 das Nationale Renteninstitut (Instituto Nacional de Prevision Social) eingerichtet worden war. Suchte Perón also nach Verbündeten für

²⁶ Siehe Memoria del Ministerio, Cuadro Nr. 1.

²⁷ Siehe Gesetzesdekret 31.664/44. Renten der Handelsangestellten und ähnlicher ziviler Tätigkeiten, in: La política desarrollada, S.113.

sein politisches Projekt und erteilte deshalb im Rahmen eines universellen und solidarischen Diskurses über die soziale Sicherheit bestimmte Vergünstigungen?

Das Renteninstitut war eine nationale Behörde mit der „hohen sozialen Aufgabe, im ganzen Land die Staatsziele im Bereich der biologischen und ökonomischen Sicherheit der Personen angesichts der sozialen und beruflichen Risiken in Funktion einer autorisierten Solidarität durchzusetzen“. Ihm oblag die Organisation der Risikoversicherung, die Bereitstellung von angemessenen Mitteln und Maßnahmen bei Verminderung oder Verlust der Fähigkeit des Arbeiters, ein Einkommen zu erzielen, so daß der Staat „nicht als Almosengeber, sondern als Ausdruck hoher sozialer Solidarität bei der Behebung materiellen Schadens und der moralischen Unterstützung des Menschen und des Haushalts im Unglück eingreift“.²⁸ Zu diesem Zweck wurden alle Rentenkassen dem Institut als Abteilungen eingegliedert, die Mitglieder der jeweiligen Kassen wurden Mitglieder des Instituts.

Vorgeschlagen wurde, das argentinische Rentensystem zu vereinheitlichen und zu zentralisieren. Technische Institutionen sollten die Aufgabe übernehmen, universelle Kriterien für die Gesamtheit der Arbeiter zu entwickeln. Das Dekret legte fest, daß ein Vorstand, eine Gewerkschaftskammer und ein Technischer Beirat das Institut kontrollierten. Den Vorstandsvorsitzenden und die sechs Regierungsvertreter bestimmte die Regierung. Je drei Beisitzer vertraten die Beschäftigten und die Unternehmer. Die Exekutive intervenierte auch in der Gewerkschaftskammer, da ihr die Ernennung des Präsidenten und des Vizepräsidenten oblag.

Da die Gewerkschaftsbürokratie nicht bereit war, ihre Privilegien aufzugeben, war die Beziehung zwischen den Rentenkassen und dem Institut konfliktgeladen, denn hier kam die Spannung zwischen Universalismus und Partikularismus deutlich zum Ausdruck. Die Auseinandersetzungen fanden mit dem Gesetz 14.236 von 1954 ein Ende. Das Institut wurde reformiert und die Situation vor seiner Gründung wiederhergestellt. Mit diesem Gesetz erhielten die Rentenkassen ihre Autonomie zurück; die Zuständigkeit des Instituts wurde auf die Entscheidungsbefugnis bei Anfechtungsklagen reduziert.

Somit bildete die Verteidigung sektorialer Vorteile die Grenze der staatlichen Versuche, das System zu vereinheitlichen und universell zu gestalten. Die Situation hatte sich in ihr Gegenteil verkehrt. Viele Gewerkschaften, die während der 30er Jahre für eine universelle Versicherung gekämpft hatten, verschanzten sich nun hinter den Vorteilen eines jeden Sektors, da jede Kasse ihre eigenen Aufnahmebedingungen, Beiträge und Vergünstigungen hatte.

Der peronistische Staat gab jedoch seine Ziele nicht auf. Obwohl er die Kontrolle der Kassen nicht zentralisieren konnte, reglementierte er gegen Ende der peronistischen Regierungszeit die Leistungen. Er führte eine gemeinsame Formel für die Rentenberechnung ein und legte ab dem Gesetz 14.370 aus dem Jahr 1954 gleiche Bedingungen für alle Empfänger von Hinterbliebenenrenten fest.

Damit ist eine neue Sicht auf die Rentenversicherung festzustellen. Das Kapitalisierungssystem wurde durch ein neues Konzept ersetzt, das auf der Idee

28 Dekret 29.176/44, in: ebenda, S.112.

basierte, daß die soziale Sicherheit zu einem Umverteilungsfaktor werden sollte. Man gab also die Idee der Privatversicherung zu Gunsten einer kollektiven Versicherung auf, „die das Land der Gemeinschaft zu geben verpflichtet ist.“

Dieses Gesetz institutionalisierte den Wechsel, indem es das Kapitalisierungssystem, an dem sich die Rentenversicherung seit ihren Anfängen orientierte, modifizierte und in Richtung auf ein Verteilungssystem entwickelte. Eine Bestimmung legte fest, daß die Rentenhöhe auf der Grundlage einer Skala und unabhängig von der individuell akkumulierten Gesamtsumme der geleisteten Beiträge errechnet wurde. Die Logik der Privatversicherung, an der sich das Kapitalisierungssystem ausrichtete, wurde durch eine soziale Logik ersetzt, eine Art impliziten Generationenvertrag. Er basierte darauf, daß die gegenwärtige Arbeitergeneration diejenigen, die aus Alters- oder Invaliditätsgründen aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden sind, und die Familien verstorbener Arbeiter unterhält. Mehr noch, die Rente sollte nicht nur das Überleben, sondern auch die Kaufkraft sichern, über die der Arbeiter während seiner Arbeitstätigkeit verfügt hatte.

Das Gesetz definierte eine Kalkulationsskala, die eine progressive Verteilung erlaubte. Die Arbeiter, die während ihres Arbeitslebens ein geringeres Lohnniveau hatten, erhielten relativ höhere Renten. 1958 wurde durch das Gesetz 14.499 das progressive Verteilungskriterium durch das der Proportionalität zwischen Renten- und Lohnniveau (82%) ersetzt.

In diesem Schema war es sinnlos, sich um die versicherungsmäßige Beziehung zwischen den Beiträgen und dem individuellen Nutzen Gedanken zu machen; hier ging es darum, eine Beziehung zwischen den laufenden Gesamteinnahmen und –ausgaben herzustellen. Die Probleme, die Kapitalisierungssysteme für die Zukunft aufwerfen, wurden dadurch überwunden, daß man die Zukunft ausschaltete (oder bewußt ignorierte). Damit hing die Finanzgleichung im wesentlichen von der Relation zwischen Beiträgen und laufenden Rentenzahlungen sowie von der Unterstützungsrate zwischen Beitragsleistenden und Rentenbeziehern ab. Wie Golbert und Lo Vuolo bemerken, wurden diese Relationen nicht adäquat gewichtet, und die verschiedenen Variablen begannen, sich in voneinander unabhängiger Form zu entwickeln.

Nationales Rentenversicherungssystem. Entwicklung der Unterstützungsrate

Jahr	Zahl der Empfänger (in 1.000)	Tatsächliche Beitragszahler (in 1.000)	Unterstützungsrate
1950	188,2	2116,8	11,2
1955	473,0	2457,8	5,2
1961	821,6	2545,0	3,1
1983	2626,4	5357,8	2,0

Die Unterstützungsrate wird durch die Division der Zahl der tatsächlichen Beitragszahler durch die der Empfänger errechnet.

Der Übergang vom Kapitalisierungs- zum Verteilungssystem wurde durch die Dekapitalisierung der von den Rentenkassen eingenommenen Fonds und die Finanzungleichgewichte, die die forcierte Entwicklung des Systems aufwies, beschleunigt. Die Überschüsse aus der hohen Unterstützungsrate zwischen arbeitender Bevölkerung und Rentnern, die das System ursprünglich aufwies, unterlagen einem raschen Erosionsprozeß.

Die von der Gesamtheit der Rentenkassen im Zeitraum 1950 bis 1954 erwirtschafteten Überschüsse entsprachen jährlich vier Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen. Diese Fonds wurden langfristig in Schuldverschreibungen der öffentlichen Hand angelegt, deren Zinsrate unter der Inflationsrate lag. Andererseits kam der Staat seinen Verpflichtungen als Arbeitgeber nicht nach oder zahlte mit eben jenen Schuldverschreibungen, mit denen er die akkumulierten Fonds konsolidierte. Die Verwendung der Überschüsse für sachfremde Zwecke, die Auswirkungen der Inflation und die Hinterziehung trugen zusätzlich zum immer stärkeren Ungleichgewicht des Rentensystems bei. Die Zahl der tatsächlichen Beitragsleistenden war immer deutlich geringer als die potenzielle Beitragsbevölkerung. Zu den Einnahmeproblemen kam die ständige Erhöhung der Ausgaben infolge der Ausweitung des Umfangs der Bezüge sowohl in der Höhe wie in der Zahl der Empfänger. In dieser Zeit war eine Tendenz zur Rentenerhöhung ohne versicherungstechnische Absicherung zu beobachten. Das wurde durch das Gesetz von 1958 verstärkt und durch eine Reihe von Privilegien, beispielsweise ein niedrigeres Pensionsalter oder vorgezogene Rentenzahlungen für bestimmte Gruppen, verschärft.

Die Abwärtstendenz bei den Überschüssen des Gesamtsystems setzte etwa 1958 ein. 1962 entstand das erste Defizit, das sich 1968 vergrößerte. Die Rentenpolitik wurde in einem konfusen Normensystem institutionalisiert. Der Beitrag bestimmte weiterhin das Recht auf den Rentenbezug, der seinerseits paradoxerweise nicht an den Beitrag gebunden war. Dieses System, das gesetzlich als Kapitalisierungssystem strukturiert war, funktionierte de facto als Verteilungssystem. Die Zugehörigkeit hing von der Arbeit ab, und da die Eingliederung der selbständigen Arbeiter in die Kasse obligatorisch war, war die Deckung universell. Die Realität zeigte jedoch, daß eine große Gruppe von Personen, die zur Kategorie der Arbeiter ohne formelles Arbeitsverhältnis gehörten, ohne Versicherung blieb, da diese Tätigkeiten nur schwer zu kontrollieren waren. Ein großer Teil der Selbständigen wies ein niedriges Einkommen aus, weil nur geringe Erwartungen an das System geknüpft wurden. Auch zeigte die öffentliche Hand bei der Einnahme und der Vergabe von Rechten ein erratisches Verhalten.

Da das Finanzungleichgewicht unterschiedliche Auswirkungen hatte, wurde in den 50er Jahren ein Kompensationsfonds eingerichtet, um die Rentenversicherung ins Gleichgewicht zu bringen. Von diesem Zeitpunkt an subventionierte die Rentenkasse von Industrie und Handel, die einen Überschuß erwirtschaftete, die anderen Kassen, die in enorme Schwierigkeiten geraten waren. Die Kasse der

Selbständigen war chronisch defizitär.²⁹ Der Versuch, das System zu integrieren, zeitigte paradoxe Resultate: Die höchsten Renten wurden von den Kassen mit der schlechtesten Finanzlage bezahlt, während die Lohnabhängigen in Industrie und Handel – dem Sektor mit der größten Beitragsdisziplin – die geringsten Renten erhielten.

Es waren auch deutliche regionale Unterschiede zu verzeichnen. Obwohl die Deckung weiter ausgedehnt wurde, erfaßte das Rentensystem Mitte der 60er Jahre keineswegs vollständig die Wirtschaftsbevölkerung. Spezialuntersuchungen³⁰ machen deutlich, wie ungleich die geographische Verteilung war: In wohlhabenderen und urbanisierten Gebieten war die Deckung höher, während sie in armen Zonen sehr niedrig war.

Während das System einerseits den Arbeitsunfähigen keine universelle Deckung bot, zahlte es Unterstützungen an Empfänger, die ihrem Alter nach arbeitsfähig waren. Dies war teilweise darauf zurückzuführen, daß der Rentenbezug als ein Recht galt, das an die persönlichen Beiträge während des Arbeitslebens gekoppelt war und theoretisch den Lohn ersetzen sollte. Andererseits waren aber Beiträge und Bezüge nicht funktionell aufeinander bezogen, so daß ein ständiger korporativer Druck bestand, Privilegien einzurichten, die das Gesamtsystem belasteten. Das Resultat war ein fragmentiertes System privilegierter Gruppen.

Die Umverteilungswirkung des Rentensystems nahm damit einen regressiven Charakter an. Einerseits wurden nominelle Lohneinkommen belastet, die infolge der nicht perfekten Marktstruktur leicht auf die Preise oder das Beschäftigungsniveau durchschlugen, so daß letzteres unterhalb der Vollbeschäftigung lag. Das Finanzdefizit des Rentensystems erforderte Zuschüsse seitens des Staatshaushalts, der aus den Einnahmen aus indirekten Steuern und durch ein deutliches Haushaltsdefizit finanziert wurde, das seinerseits einen starken Inflationsdruck ausübte. Andererseits gab es einen hohen Prozentsatz der Bevölkerung ohne Absicherung, der das System als Steuerzahler und über die Preise aber mit finanzierte. Schließlich gewährte das System seinen Mitgliedern Renten, die einer Proportion des zuletzt erhaltenen Einkommens entsprachen, bot Aufschübe für Schuldner und zahlte privilegierte Bezüge.

Im entwickelten Modell war die Sozialpolitik ein Nebenprodukt des Wirtschaftswachstums. Dieses neue Konzept der Sozialpolitik wirkte in Verbindung mit der Inflation, der Hinterziehung von Sozialabgaben und der Umwidmung von Fonds durch den Staat zur Finanzierung anderer Ausgaben auf das Sozialversicherungssystem dahingehend, daß das entstehende Finanzungleichgewicht in der Zukunft defizitär wurde. In der ersten Hälfte der 60er Jahre wurde deutlich, daß das argentinische Rentensystem umstrukturiert werden mußte. Die „einfache“ Phase der

29 Die geringe Neigung der Selbständigen, bei einer Rentenkasse Mitglied zu werden, verweist auf eines der chronischen Probleme des argentinischen Rentensystems. Berechnungen zufolge zahlten 1961 nur 5% der Selbständigen in die Rentenkasse ein.

30 Siehe Jorge Feldman/Laura Golbert/Ernesto Aldo Isuani: *Maduración y crisis del sistema previsional Argentino*, in: *La Seguridad Social en Argentina*, México 1995, S.181.

massenhaften Erweiterung und der beschleunigten Reife, in der man darauf vertraut hatte, daß sich die Schwierigkeiten von selbst lösen würden und ein Gleichgewicht erreicht werden könnte, war zu Ende.

Der Finanzkollaps führte zur Nichteinhaltung der zugesagten Leistungen, was eine Welle von Prozessen der Bezugsberechtigten auslöste, die positive Urteile erreichten. Angesichts dieser Situation verfügte die Militärregierung die Pfändbarkeit der Einlagen in den Rentenkassen und begann den unvermeidlichen Reformprozeß.

Nachdem das System zusammengebrochen war, wurde die Vereinheitlichung des Systems unter der Militärregierung von General Juan Carlos Onganía durchgesetzt. Die Ziele waren klar: Bekämpfung der Hinterziehung, Ausschaltung des Gewerkschaftseinflusses auf die Verwaltung der Kassen, Vereinheitlichung der Bezüge und der Bezugsbedingungen, gleichmäßige Verteilung der großen Rentenlast auf die Wirtschaftsbereiche. Das Projekt war darauf gerichtet, daß alle Arbeiter dieselben äquivalenten Leistungen erhalten und die Privilegien abgeschafft werden sollten. Die Verwaltung wurde neu organisiert und das System verstaatlicht. Damit wurde unter der Diktatur des Generals Onganía erneut ein Gesetz zur sozialen Sicherheit für politisch-ideologische Zwecke benutzt und mit der klaren Absicht verabschiedet, daß es einen Beitrag zu Ordnung und sozialer Harmonie leistet.

Die Verwaltung des Rentensystems wurde ab 1969 mit Gesetzen über die Rentensysteme für Arbeiter in abhängigen Beschäftigungen (Nr. 18.037) und für selbständige Arbeiter (Nr. 18.038) umstrukturiert. 1970 wurde die Vereinheitlichung des Systems auf normativer, administrativer und finanzieller Ebene erreicht. Die Zahl der Rentenkassen wurde von 13 auf drei reduziert: für Angestellte des Staates und der öffentlichen Dienstleistungsunternehmen, für Beschäftigte von Industrie, Handel und zivilen Aktivitäten sowie für die selbständigen Arbeiter. Das Nationale Renteninstitut wurde aufgelöst und das Sekretariat für Soziale Sicherheit als Leitungsorgan für das System geschaffen.

Diese an den Prinzipien der Rationalisierung und Vereinheitlichung ausgerichtete Reform schaffte vorgezogene Renten und privilegierte Bezüge ab und definierte vier Bezugsklassen: die übliche Rente, Invalidität-, Alters- und Witwenrente. Zudem wurden strengere Altersgrenzen für den Rentenbezug festgelegt.

Die Gewerkschaften setzten der Reform keinen nennenswerten Widerstand entgegen, lediglich die mit den ehemaligen Kassen verbundenen Bürokratien opponierten. Die organisierte Arbeiterbewegung sah keinen Grund, sich weiterhin an der Verwaltung eines immer komplexeren und defizitären Systems zu beteiligen. Dadurch konnte die Reform schnell in die Praxis umgesetzt werden.

Vom wirtschaftlich-finanziellen Standpunkt aus wies die Reform einen offensichtlichen Anfängerfolg auf. Allerdings beruhte das Finanzgleichgewicht auf zwei für die Rentner überaus besorgniserregenden Elementen. Einerseits stieg die Zahl der Mindestbezüge bezogen auf die Gesamtheit der vom System erbrachten Leistungen. Diese Strategie zur Kostensenkung verstärkte die Legalitätskrise, unter der das System bereits litt, da die Begrenzung der Bezüge den legal erworbenen Rechten widersprach und so das System einer künftigen und immer größeren Prozeßwelle aussetzte. Andererseits hatte die Verminderung der Bezüge negative soziale

Auswirkungen, da sie eine wachsende Verwundbarkeit breiter Kreise von Rentnern verursachte.

Die Militärregierungen hoben weiterhin die Rolle des Staates bei der sozialen Fürsorge hervor, ohne daß dies jedoch eine Erhöhung der Steuermittel zur Finanzierung dieser Politik bedeutet hätte. Selbst in den Fällen, in denen die Deckung erweitert wurde – und zwar eher als Konsequenz adäquater Beschäftigungsindizes denn einer Eingliederung historisch ausgeschlossener Gruppen – oder neue Leistungen entstanden, finanzierte sie die Systeme nicht mit neuen Haushaltsmitteln. Das widerspiegelte sich in der Reduzierung des Sozialhaushalts während der gesamten Periode.³¹

Das jetzt zentralisierte System war nicht imstande, die akkumulierten Ungleichgewichte zu evaluieren und noch weniger, langfristige Maßnahmen zu entwickeln, die in Zukunft ein erneutes Defizit verhinderten. Die Krise des Militärregimes, die es dazu zwang, nach einem politischen Ausweg zu suchen, schlug sich allerdings auch in einigen Bestimmungen zum Rentensystem nieder. Kurz vor ihrem Ende verabschiedete die Diktatur im Februar 1973 ein neues Gesetz (Nr. 20.155), das den sozialen Akteuren wieder eine gewisse Beteiligung an der Verwaltung des Rentensystems einräumte. Das Gesetz ermöglichte, daß die Verbände direkt untereinander oder mit öffentlichen, für diesen Bereich zuständigen Institutionen Verträge über eine gemeinsame Verantwortung der Verbände für die soziale Sicherheit abschließen konnten. Dieser Typ von Verträgen erlaubte es den beteiligten Sektoren, bei der bürokratischen Verwaltung des Rentenzahlungsbeginns und der Kontrolle der Beitragszahlungen zu intervenieren und komplementäre Rentensysteme mit zusätzlichen Beiträgen der Arbeiter einzurichten. Trotz einiger Änderungen blieb die allgemeine Struktur der Rentensysteme (obwohl sie nun auf administrativer Ebene relativ zentralisiert waren) durch ihre Schichtung, durch Spezialrentensysteme und eine steigende Hinterziehungsquote charakterisiert.

Ein kurzer Rentenfrühling

Mit der Rückkehr der Justicialistischen Partei an die Regierung – ein kurzes demokratisches Zwischenspiel von 1973 bis 1976 – kam es zu neuen Ansätzen im Rentensystem. Die wichtigste Neuerung war das institutionalisierte, dreiseitige Abkommen zwischen Staat, Kapital und Arbeit als politischer Rahmen für diese Änderungen. Im November 1973 wurde das „Programm für Soziale Sicherheit“ (Programa de Seguridad Social)³² vom Staat, vom Gewerkschaftsbund CGT und

31 Während der peronistischen Phase betrug die Zunahme der öffentlichen Sozialausgaben pro Haushalt 14% im Vergleich zum Niveau zu Beginn der 40er Jahre. Dieses neue Muster blieb während der gesamten justicialistischen Strategie (1945-1955) konstant. Zwischen 1959 und 1972 wies dieser Indikator eine völlig andere Dynamik auf: er sank um etwa 10% im Vergleich zur peronistischen Periode.

32 Unter den wichtigsten Zielen sind zu nennen: a) Erhöhung der Rentenbezüge und Anpassung der Mindestrenten an die Mindestlöhne, b) Zahlung von Familienzuschüssen an Rentner und Pensionäre, c) Erhöhung und Integration der ökonomischen Leistungen für Mutterschaft und Kind mit der medizinischen Versorgung, d) Schaffung einer Arbeitslosenversicherung, e) Ausweitung der Gesundheitsversorgung, f) ... g) Revision der privilegierten Rentensysteme bestimmter Berufsgruppen.

vom Unternehmerverband CGE unterzeichnet. Dieses Programm war Teil des Sozialpakts, der von denselben Akteuren ausgehandelt worden war und die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung inspirierte. Damit begannen die Abkommen über die gemeinsame Verantwortung der Verbände zu funktionieren. Das Wichtigste in dieser Periode ist, daß dank des gewerkschaftlichen Drucks die Beschäftigten in der Landwirtschaft – das schwache Kettenglied ohne eigene Fähigkeit, Druck auszuüben – in das System eingegliedert wurden und somit das Rentensystem tatsächlich nationale Reichweite erhielt. Hatte 1971 die Zahl der Bezugsberechtigten in der Landwirtschaft bei etwa 40.000 stagniert, so stieg sie zwischen 1974 und 1977 von 41.618 auf 62.133.

Im September 1975 wurde ein neues Rentengesetz verabschiedet,³³ das neue Leistungen vorsah und die Zugangsbedingungen vereinfachte. Dieses Instrument hatte allerdings nur eine sehr kurze Lebensdauer, da die neue Militärdiktatur, die die justitalistische Regierung verjagte, das Gesetz aufhob und die Ziele des „Programms für Soziale Sicherheit“ zu Gunsten einer Forderungsbefriedigung aufgab, die die finanzielle Lebensfähigkeit des Rentensystems vernachlässigte.

Die Diktatur begann mit der Durchsetzung eines neuen Akkumulationsmodells in Argentinien. Sie beendete den letzten ernsthaften Versuch, die Politik sozialer Sicherheit als Instrument zum Schutz der Bevölkerung und als effizientes Mittel zur Verminderung der Unterschiede zwischen den sozialen Klassen zu verstehen.

Aus dem Spanischen übersetzt von Jutta Borner

Bezüglich der Finanzierung und Kontrolle sah das Gesetz vor: a) Eliminierung der Hinterziehung, b) Bildung eines einheitlichen Fonds für die soziale Sicherheit, c) Verträge über die gemeinsame Verantwortung von Verbänden zur Verbesserung der Einnahmen der Sozialversicherung. Auf institutioneller und administrativer Ebene enthielt es: a) Aufbau eines einheitlichen Systems sozialer Sicherheit, b) Schaffung eines einheitlichen Leitungsorgans mit administrativer und finanzieller Autarkie, bestehend aus Vertretern der Arbeiter, Unternehmer und des Staates.

33 Das Gesetz 21.118 sieht den automatischen Rentenbezug vor, wenn der Betreffende eine beidgltige Erklärung abgibt, daß er 30 Beitragsjahre hat. Weitere Punkte sind: vorgezogene Rente für Frauen ab 45 Jahre und mit 20 Beitragsjahren, normale reduzierte Rente für diejenigen, die 90% des Alters und die Mindestzahl von Beitragsjahren haben und arbeitslos werden. Die Mindestrente darf nicht unter dem Mindestlohn liegen. Die normale Rente beträgt 70% der Bezüge zum Zeitpunkt der Pensionierung.