

INT-1128

c.a

Borrador para discusión
Sólo para participantes

3 de Agosto de 1992

c. 1

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

"Proyecto Regional sobre Reformas de Política para
Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina
y el Caribe (HOL/90/S45)"

Seminario Regional sobre Reformas de Política Pública
Santiago, Chile, 3 - 5 de Agosto de 1992

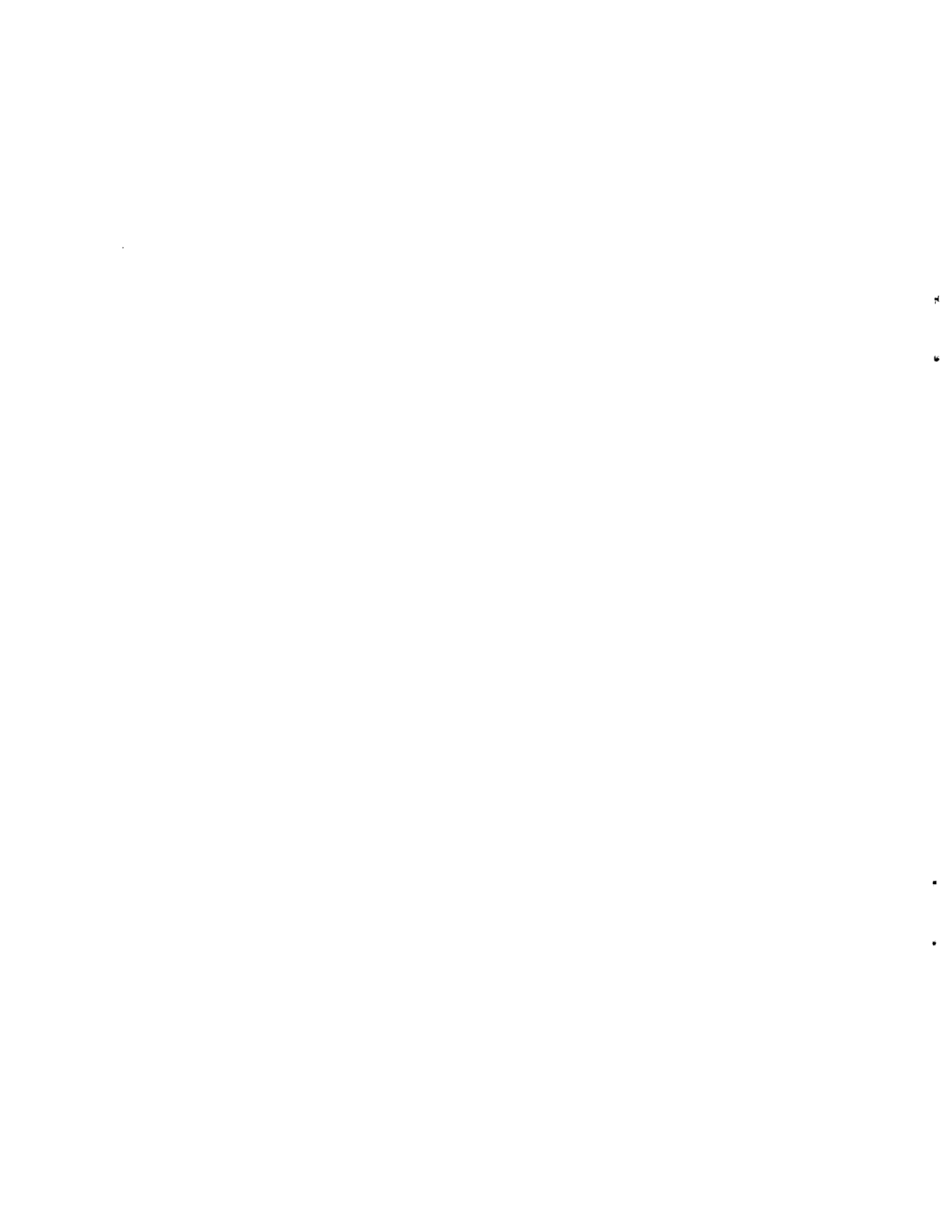


**CRISIS Y ESTRATEGIAS DE REFORMA
DEL SISTEMA NACIONAL DE PREVISION EN ARGENTINA**

Rubén M. Lo Vuolo

Este documento fue elaborado por el señor Rubén M. Lo Vuolo, para el Proyecto Regional "Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe" (HOL/90/S45), que realiza la CEPAL con el financiamiento de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

24 AEO 1992





**CRISIS Y ESTRATEGIAS DE REFORMA
DEL SISTEMA NACIONAL DE PREVISION EN ARGENTINA**

Rubén M. Lo Vuolo

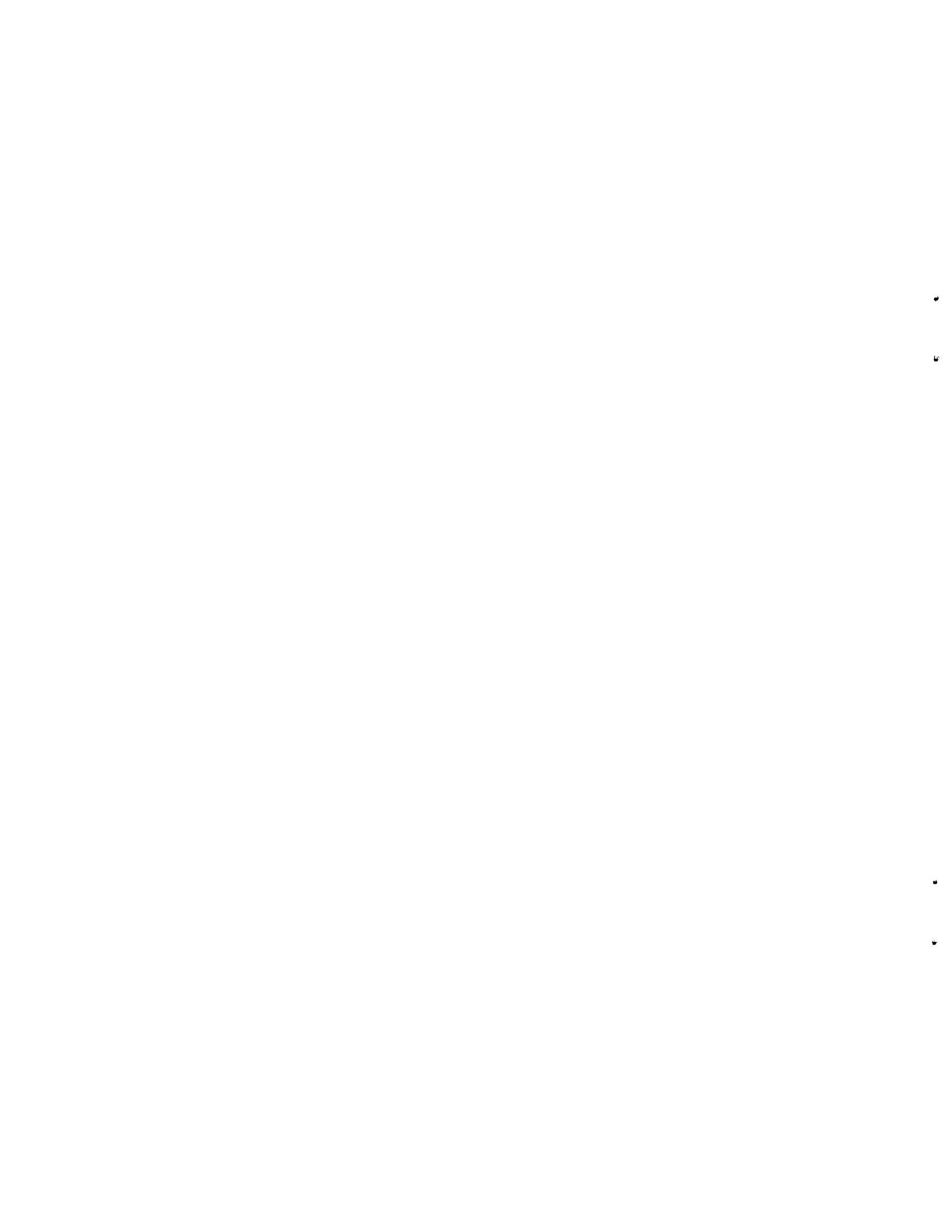
Buenos Aires, julio de 1992

En la elaboración de este trabajo participó como asistente
la Lic. Marina Barbeito

CRISIS Y ESTRATEGIAS DE REFORMA DEL SISTEMA NACIONAL DE
PREVISION EN ARGENTINA

INDICE

I.	Construcción y expansión del sistema	1
II.	La crisis patrimonial y las tendencias de reforma ...	6
III.	El ambiente de la reforma	14
	1. Funcionamiento y rendimientos del sistema	14
	1.1. Los aportantes potenciales y los efectivos. La cobertura	14
	1.2. La recaudación potencial y el nivel de evasión.	16
	1.3. El desbalance financiero	17
	1.4. El deterioro del poder adquisitivo de los haberes	18
	2. El ambiente político	19
IV.	Crisis de integración social y estrategias de reforma	24
	1. La construcción del camino hacia la presentación del proyecto de reforma	24
	2. El proyecto de reforma	34
	3. La presentación de la reforma y los términos del debate	38
V.	Observaciones finales	44
	Cuadros	
	Referencias bibliográficas	



SEGUNDA PARTE: CRISIS Y ESTRATEGIAS DE REFORMA DEL SISTEMA NACIONAL DE PREVISION EN ARGENTINA

I) CONSTRUCCION Y EXPANSION DEL SISTEMA

Argentina es uno de los países pioneros en la construcción de sistemas de seguros sociales con fines previsionales. Hacia fines del siglo pasado ya tenían cobertura los militares, algunos sectores de la administración pública y los maestros. En las tres primeras décadas de este siglo, la cobertura se amplía a todos los trabajadores de la administración pública, servicios públicos, bancarios y empleados de compañías de seguros.

La aparición de estas primeras instituciones se explica fundamentalmente por la iniciativa estatal: los beneficios previsionales no estaban en la agenda de las reivindicaciones obreras de aquel tiempo¹. Bajo el liderazgo de inmigrantes con formación socialista y anarquista, las demandas obreras se concentraban en el reconocimiento de sus asociaciones profesionales, en el reclamo salarial y en las condiciones de trabajo.

Pese a su temprana aparición, el proceso de expansión de la cobertura previsional fue muy lento y fragmentado. Hacia 1944, cuando comienza a desarrollar su política social el peronismo, los trabajadores incorporados como afiliados a las distintas Cajas representaban aproximadamente el 7% de la PEA. En ese año se creó la Caja para Empleados de Comercio y dos años más tarde la del Personal de la Industria. En 1954 se estableció el régimen previsional para los rurales y se crearon diversas Cajas para independientes, profesionales y empresarios. Cuando en 1956, año siguiente al derrocamiento del gobierno peronista, se otorgó cobertura legal al personal del servicio doméstico, prácticamente toda la PEA quedó cubierta legalmente.

Durante el propio gobierno peronista ya pueden observarse los problemas para uniformar y centralizar un sistema construido como sumatoria de seguros sociales autónomos. El Instituto Nacional de Previsión Social, que incorporaba a las distintas Cajas en calidad de secciones y sin autarquía administrativa, nunca funcionó en los hechos. Las Cajas siguieron actuando como cuerpos autónomos y en 1954 recuperaron su autarquía financiera.

¹ Por ejemplo, las elecciones parlamentarias de 1923 explican la ley de ese año que establecía jubilaciones y pensiones para trabajadores industriales, comerciales y de servicios. Esa ley desató una fuerte oposición obrera contra el aporte del trabajador para financiar el sistema. Isuani (1985) analiza el contexto político en el que se instauran las primeras instituciones previsionales en Argentina.

También durante el propio gobierno peronista se abandonó el original esquema de financiamiento mediante la capitalización de aportes. Los excedentes obtenidos inicialmente gracias a la elevada tasa de sostenimiento, se derivaron hacia otros fines, principalmente a la construcción de viviendas, al tiempo que la inflación y la falta de racionalidad inversora licuaron el valor real del capital acumulado.

La ley 14.370 de 1954 puso a disposición del Tesoro Nacional los recursos de las Cajas y estableció que el haber se debía calcular en base a una escala independiente de la suma total de los aportes acumulados. En 1958, con la ley 14.499, se consolidó el desenganche entre aportes y beneficios, al establecerse que éstos serían equivalentes al 82% móvil de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función del que fuera titular el afiliado.

Con estas medidas se consagró la naturaleza híbrida que aún caracteriza al sistema previsional argentino. Por un lado, prevalece la imagen de que el beneficio previsional es una retribución al ahorro individual realizado durante la vida activa pero, por el otro, su medida no guarda ninguna relación con los aportes efectivamente realizados. Más aún, como los años de aporte requeridos para acceder al beneficio son menores y el salario utilizado como base de cálculo es el correspondiente al último tramo de la vida activa, se puede recibir el mismo o mayor beneficio aportando menores montos absolutos².

Pero tampoco el sistema previsional argentino es un mecanismo redistributivo que contemple el estado de necesidad del beneficiario. Para la mayoría, el monto pagado no cubre siquiera necesidades mínimas de consumo; otros, cobran ingresos que les permiten ahorrar. La fragmentación y las difusas e intransparentes situaciones de privilegio, confunden aún más la naturaleza del beneficio previsional.

Las reformas parciales que se fueron sucediendo desde la expansión del sistema durante el gobierno peronista no trataron de resolver la naturaleza híbrida del sistema. Las incongruencias entre los objetivos de la institución y el funcionamiento efectivo de las reglas operativas se ignoraron frente a las urgencias financieras y las necesidades de la política económica y la matriz política prevalecientes.

² En la primera parte de este trabajo se sintetizan las principales reglas operativas del sistema previsional vigente.

La dinámica que impregna la construcción y maduración del sistema previsional argentino es coherente con aquella que sostenía el proceso de crecimiento económico basado en la industrialización por sustitución de importaciones. Este se sostenía en dos supuestos claves: pleno empleo y amplias fuentes de financiamiento del sector público. De aquí se derivaba una noción "virtuosa" del funcionamiento del ciclo económico, al cual se lo concebía motorizado por la expansión del gasto público y por el crecimiento autónomo y generalizado de los salarios. Ambos elementos se consideraban instrumentos idóneos para garantizar el nivel "efectivo" de la demanda agregada³.

El gasto creciente del sistema previsional, resultado lógico del proceso de maduración y de las fórmulas de cálculo del haber, no sólo se suponía beneficioso para el crecimiento global de la economía sino también se asumía que su propia dinámica llevaba implícita la solución automática al problema del financiamiento futuro. El aumento sostenido de los salarios y el empleo, vinculado al mecanismo "virtuoso" del crecimiento automático, debería repercutir en un incremento de la base imponible del impuesto al salario. Además, el supuesto de pleno empleo permitía pensar que la cobertura universal podría obtenerse como una simple sumatoria de cuerpos autónomos de seguros sociales⁴.

A medida que se fue agotando la dinámica de expansión del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, se hicieron evidentes las contradicciones entre las reglas operativas del sistema previsional y su ambiente de referencia. Al envejecimiento de la población y a la maduración del propio sistema, se sumaron los problemas de un mercado de trabajo que ajustaba sus desequilibrios con aumentos en los trabajadores independientes y la conformación de bolsones de subempleo invisible. Paralelamente, se fueron acotando las posibilidades de sostener el alza generalizada de salarios y de financiar al sector público mediante las fuentes tributarias tradicionales (principalmente, el impuesto inflacionario y la renta agropecuaria).

³ En Lo Vuolo (1991a) se discuten las implicancias teóricas de este tipo de modelo económico para la construcción del Estado de Bienestar latinoamericano. En Barbeito y Lo Vuolo (1992b), se analiza el caso argentino.

⁴ En Argentina, a diferencia de otras experiencias latinoamericanas, no existía oferta ilimitada de mano de obra, con lo cual el salario no quedaba fijado por el punto de equilibrio de los sectores más atrasados, tal como se asume en los tradicionales modelos duales.

No sólo que el sistema previsional dejó de financiar otras actividades sino que, además, comenzó a registrar déficits financieros a partir de 1966⁹. La dictadura militar que tomó el poder político en aquel año, inmediatamente decretó la inembargabilidad de los bienes de las Cajas Nacionales de Previsión porque los beneficiarios demandaban judicialmente y los jueces fallaban a favor de los derechos que consagraba la ley (Decreto 1963/66). El Estado nacional rescató -a un valor despreciable- los títulos públicos que el Tesoro Nacional había oportunamente entregado a las Cajas previsionales a cambio de sus fondos excedentes, desapareciendo así toda reserva técnica.

En 1967 se encara la reforma legal del sistema, cuya estructura principal perdura hasta el momento (leyes 18.037 y 18.038). Las trece Cajas existentes, se reagruparon en solo tres: una para los trabajadores autónomos, una para los dependientes del Estado y otra para los del sector privado. Se creó la Secretaría de Seguridad Social como órgano de conducción y supervisión del sistema y la Dirección Nacional de Recaudación Previsional como ente recaudador centralizado. Al mismo tiempo, se modificaron y unificaron los requisitos para acceder al sistema, se derogó la obligación de abandonar el servicio activo para presentar la solicitud del beneficio previsional y se modificaron los criterios para la determinación del haber y su movilidad. Con esta reforma se ganó en uniformidad y centralización, pero sin modificar la lógica de funcionamiento del sistema.

La acción de los grupos de presión fue abriendo rápidamente espacios para normas especiales y de privilegio. La propia normativa general excluyó a los miembros de las Fuerzas Armadas, de Defensa y Seguridad, así como a los empleados de las administraciones provinciales y municipales, quienes siguieron desarrollando sus sistemas propios. También la normativa general permitió el desarrollo de los denominados "regímenes diferenciales", los cuales establecen menores límites de edad y de aportes para aquellas tareas consideradas causantes de envejecimiento o agotamiento prematuro¹⁰.

⁹ Dieguez y Petrecolla (1974).

¹⁰ En agosto de 1991, cuando se derogan gran parte de estos regímenes, existían alrededor de cuarenta actividades con requisitos diferenciales. La mayoría estaba en la Caja del Estado, como gran parte de los docentes y ciertas áreas del personal ferroviario o telecomunicaciones. Según datos del Instituto Nacional de Previsión Social, a junio de 1991 sus beneficiarios representaban el 2% del total de jubilados y pensionados del SNPS y sus erogaciones cerca del 10% del monto total pagado (Schulthess: 1991).

Por otra parte, mediante leyes particulares, se construyeron diversos "Regímenes Especiales" que no sólo otorgan ventajas en cuanto al número de años de aporte sino también en el cálculo y la movilidad del haber. Gozan de estos beneficios el Poder Judicial (desde 1969), el Poder Legislativo (1973), Ministros, Secretarios y Subsecretarios del Poder Ejecutivo (1974), Personal del Congreso de la Nación, los Cronistas Parlamentarios y el Tribunal de Cuentas de la Nación (1975), el personal del Servicio Exterior. Enganchados al régimen de la Policía Federal está el personal Civil de la misma y de Inteligencia, el del Ministerio del Interior, de la Presidencia de la Nación y de la Secretaría de Planeamiento. El régimen especial con más beneficiarios (Leyes 22.955 y 23.682) es el que permite jubilarse a todo el personal de la administración pública nacional fijando el haber previsional en el 82% de la remuneración del último cargo desempeñado⁷.

El actual sistema de protección pública al sector laboralmente pasivo se termina de construir en 1971 con la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP, Ley 19032), organizado como una obra social que cubre a todos los beneficiarios del Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) y a su grupo familiar⁸. Tanto por el número de afiliados como por los fondos que administra, el INSSJyP es la obra social más importante de Argentina.

Durante el proceso de reforma de la segunda mitad de la década del sesenta y comienzos de la del setenta, la población pasiva se constituyó en un cliente importante para la acción política. Francisco Manrique, Ministro de Bienestar Social del último presidente de aquel gobierno militar -Alejandro Lanusse-, llega a la función pública montado en sus antecedentes como periodista especializado en temas previsionales. Dada su amplia popularidad entre los pasivos, incrementada con la creación del INSSJyP, se presentó como candidato a presidente y obtuvo el tercer lugar en las elecciones generales de 1973.

La dinámica expansiva del gasto previsional, se potenció con el retorno del peronismo al poder político en aquel año. El gasto previsional se sumó al descontrol general de las cuentas públicas: entre 1972 y 1975 crece a una tasa cercana al 15% anual real (Cuadro 2). En 1975 (Ley 21.118), se establecieron nuevos beneficios, se disminuyeron los

⁷ A junio de 1991, el número de casos y los montos pagados por los regímenes especiales era similar al de los regímenes diferenciales.

⁸ La otra medida clave para el futuro desarrollo de las políticas sociales, dictada sobre el final del mandato del Gral. Onganía, fue la Ley de Obras Sociales sancionada en 1970.

requisitos para el acceso y se incrementaron los impuestos sobre el salario; el déficit del SNPS en ese año fue equivalente al 26% de sus recursos propios⁷.

Luego del primer año de ajuste de las cuentas previsionales en base a la caída del haber, la dictadura militar que usurpó el poder político en 1976 profundizó la expansión del gasto y siguió utilizando a la política previsional como un instrumento para cooptar lealtades políticas. Si bien no avanzó en una reforma integral, la expansión del gasto y las modificaciones aplicadas en sus fuentes de financiamiento, profundizaron la crisis patrimonial del sistema.

II) LA CRISIS PATRIMONIAL Y LAS TENDENCIAS DE REFORMA

La última dictadura militar derogó la Ley 21.118 y estableció que los haberes previsionales se debían actualizar dentro de los sesenta días en que se verificasen aumentos salariales superiores al 10%. Dado el contexto inflacionario, junto con las remuneraciones al trabajo el poder adquisitivo de los haberes previsionales cayó notoriamente.

Luego del primer "shock" de estabilización fiscal y monetaria, emprendió la transformación del funcionamiento global del sistema económico argentino. Se dictó una nueva ley de entidades financieras que garantizaba depósitos captados a tasa libre, se definió la apertura a los mercados financieros internacionales, se estableció una política de subvaluación pautada del tipo de cambio y creció sostenidamente el gasto público -impulsado por la inversión en obras de dudosa productividad-. Entre las políticas sociales, aumenta el gasto en obras sociales y en previsión social, mientras caen el de educación, el de la salud pública hospitalaria, vivienda e incluso las asignaciones familiares (Cuadro 2 y 3).

La cuestión previsional ocupó un lugar privilegiado en la acción política de la dictadura. Se jerarquizó el poder de la Secretaría de Seguridad Social, otorgándole discrecionalidad para determinar los haberes mínimos por encima de lo establecido legalmente y constituyéndola en el interlocutor estatal con las organizaciones sindicales, los prestadores en salud y las asociaciones de jubilados y pensionados¹⁰.

⁷ Schulthess (1990: Cuadro III-1).

¹⁰ Los jubilados y pensionados se nuclean en organizaciones de 1ro., 2do. y 3er. grado, cuya representatividad es muy difícil de evaluar. Desde 1924 funciona la "Asociación de Centros de Jubilados y

Después de la caída en 1976, el gasto previsional trepó aceleradamente hasta alcanzar su pico en 1980-81 cuando llega a representar más del 8% del PBI (en 1975 se aproximaba al 5%). En 1981 el gasto por beneficiario llega a valores similares a 1975 mientras el número de beneficios pagados por el SNPS crece entre esos dos años a una tasa del 6% anual acumulativo¹¹.

En este contexto expansivo, la dictadura militar decidió sustituir las fuentes de financiamiento del gasto previsional. En octubre de 1980 se eliminó la contribución del empleador al sistema previsional y al FONAVI. En su lugar, se resolvió transferir al sistema previsional parte de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), para lo cual se amplió su base imponible y se elevan las alícuotas (Leyes 22.293 y 22.294). El nivel de las transferencias se estableció en relación con la recaudación que se obtuviera en concepto de aporte personal de los trabajadores dependientes. Para los autónomos, se fijó un aporte del 15% sobre una escala de categorías ordenadas según múltiplos del haber mínimo pagado por el sistema¹².

Estas medidas marcan un hito en la construcción de un ambiente favorable a la reforma integral del sistema previsional argentino. En primer lugar, se consagró la naturaleza tributaria de los aportes y contribuciones, identificándolos con el conjunto de la política

Pensionados Ferroviarios y demás Leyes Previsionales Mutualistas". En 1948 apareció la "Confederación General de Jubilados, Pensionados y Retirados del País". Desde 1977 comenzó a funcionar la "Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones de Jubilados y Pensionados de la República Argentina", que actualmente está fragmentada y en litigio judicial.

¹¹ Esta situación de privilegio le permitió al Secretario Santiago de Estrada construir un proyecto político personal que se prolongó más allá de la dictadura. Durante el gobierno de la U.C.R. ocupó el cargo de embajador en El Vaticano, retornando al frente de la Secretaría de Seguridad Social cuando el peronismo accede al poder político a mediados de 1989. Desde allí intentó un frustrado lanzamiento político a la gobernación de la Provincia de Buenos Aires.

¹² También se incrementó el financiamiento para el INSSJyP, estableciéndose transferencias desde la recaudación del SNPS, las cuales se volvieron a incrementar sobre el final de la dictadura militar.

impositiva¹³. La supuesta autonomía del sistema previsional quedó totalmente desvirtuada, ya que la reforma se fundamentó principalmente en su supuesto impacto positivo sobre la generación de empleo y la situación de competitividad de las empresas¹⁴. Por último, dado que el IVA es un impuesto coparticipable con las Provincias, se "federalizó" el problema del Régimen Nacional de Previsión.

Si bien el cambio desde un tributo sobre la mano de obra hacia otro de base más amplia puede considerarse como una sana política tributaria, el propósito era reducir rápidamente los costos empresariales frente al agotamiento del plan económico basado en el retraso pautado del tipo de cambio. Sus supuestos impactos positivos sobre el empleo y la competitividad, se diluyeron con la debacle inmediata del plan económico pocos meses después, a la vez que se redujeron los flujos financieros hacia el sistema previsional. En el primer año posterior a la reforma, el incremento de la recaudación del IVA alcanzó a cubrir sólo 30%-40% de las transferencias al SNPS. Más aún, en 1983 la recaudación global del IVA era 22% inferior a la de 1979¹⁵.

La política de la última dictadura militar agravó los problemas patrimoniales que ya mostraba el sistema hacia finales de la década del sesenta. El gasto continuó expandiéndose dentro del mismo esquema meritocrático, se utilizó como clientela política a los beneficiarios y se realizó una reforma que agravó sus problemas de financiamiento.

El gobierno de la U.C.R., que asume en diciembre de 1983, enfrentó inicialmente el problema previsional con los instrumentos tradicionales. En setiembre de 1984 reimplantó la contribución patronal, con una alícuota menor a la vigente al momento de su derogación y luego la fue elevando paulatinamente (Cuadro 1). En noviembre de 1985 apareció la primera señal de las dificultades para manejar el problema en el nuevo contexto fiscal. Además de incrementar nuevamente la alícuota de la contribución patronal, se transfirieron al SNPS tres puntos porcentuales de aquella asignada al programa de asignaciones familiares (Ley 23.288 y el Decreto 2229/85)¹⁶.

¹³ Esta era también la opinión de prestigiosos juristas, aunque no quedara claro en los distintos fallos judiciales sobre la materia. Véase Jarach (1978: págs. 245 y 617 a 628).

¹⁴ Revista de la Seguridad Social (1980: págs. 908-909).

¹⁵ Lo Vuolo (1986: pág. 42). En ese trabajo se realiza un análisis del debate teórico sobre este tipo de reformas y las características de su implementación en Argentina.

Este es un nuevo elemento que se incorpora al proceso que va construyendo el ambiente para la reforma integral del sistema previsional: la colisión entre las fuentes de financiamiento de las propias políticas sociales. En el nuevo contexto económico y fiscal, la política de asignaciones familiares -al igual que educación, vivienda y salud pública- se encuentra en una posición más débil que la previsional, porque paga beneficios indiferenciados sobre cuya medida no se puede accionar judicialmente.

Sin embargo, el sistema no logró recuperar los niveles de autofinanciamiento de finales de la década del setenta y continuó reclamando fondos de la Tesorería General e incluso asistencia desde el Banco Central¹⁷. Luego de caer en 1982, el gasto previsional se recupera y estabiliza en valores que oscilan entre 6,5% y 7% del PBI. Mientras tanto, cae el gasto por beneficio pagado, el poder adquisitivo de los haberes y su relación con los salarios (Cuadros 19 y 22). Al mismo tiempo, desde 1981-82 se reduce la tasa de crecimiento anual de los beneficios (Cuadros 19 y 21).

En ese contexto, se acumulan demandas y fallos judiciales favorables a los reclamos de los beneficiarios por el pago de los haberes fijados legalmente. Las restricciones para continuar expandiendo el gasto público se conjugaron con las presiones derivadas de la recuperación democrática. De aquí en más, se fue consolidando un estado de anomia con respecto a las reglas operativas y a las propias pretensiones de la política previsional, configurando un escenario típico de las crisis de los Estados de Bienestar construidos desde la posguerra¹⁸.

A fines de 1986 el gobierno asume la dimensión del problema cuando declara el "estado de emergencia previsional" (Decreto 2196/86), mediante el cual se suspendió hasta diciembre de 1988 la aplicación del método legalmente establecido para el cálculo del haber, fijando uno alternativo que tomaba en cuenta el haber mínimo más un porcentaje de las remuneraciones utilizadas para calcular el haber inicial. También se establecieron topes para el haber máximo, se aumentó nuevamente la contribución patronal para las Cajas de trabajadores dependientes, se incrementó la tasa de aporte y se fijaron categorías mínimas obligatorias

¹⁸ También se transfirieron al pago de jubilaciones y pensiones parte de los fondos que las Cajas de Asignaciones Familiares tenían invertidos en el mercado financiero.

¹⁷ Schulthess (1990: Cuadro III-1).

¹⁸ Al menos, en los términos expuestos en la Primera Parte de este trabajo.

para los trabajadores autónomos. Estas medidas se complementaron en julio de 1987 cuando se estableció un sistema de reconocimiento de deudas previsionales (Decreto 648/87), condicionado a que los beneficiarios desistieran de reclamar judicialmente el pago conforme a la normativa legal y aceptaran un método de cálculo diferente.

Por otra parte, bajo la regulación y mediante resoluciones de la Superintendencia de Seguros de la Nación, en marzo de 1987 se aprobaron las pautas para la constitución de "seguros de retiro" individuales y colectivos. Aún cuando la vinculación de estos seguros con el problema previsional quedaba diluida, son la primera señal de un camino tendiente a construir un sistema de capitalización individual de aportes al establecerse una "cobertura que prevea, en caso de sobrevivencia, el pago periódico de una renta vitalicia o el pago del capital asegurado liquidado en forma de rentas vitalicias"¹⁷.

La "emergencia previsional" no obtiene consenso y aumenta la deslegitimidad del gobierno. En mayo de 1988, luego de que la U.C.R. fuera derrotada en las elecciones legislativas y para gobernadores de fines de 1987, se abandonó totalmente la intención de reformar el sistema previsional²⁰. En el mensaje presidencial de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional, el Presidente Alfonsín anuncia el envío de un proyecto de Ley que: 1) derogaba la Emergencia Previsional; 2) retornaba al sistema de cálculo del haber establecido por la legislación ordinaria; 3) incrementaba el tope máximo de la jubilación; 4) establecía un nuevo régimen para la ejecución de sentencias; 5) aumentaba los aportes de autónomos y modificaba la escala de categorías de aporte; 6) establecía un gravamen sobre los combustibles destinado a financiar a las Cajas Previsionales.

¹⁷ A mediados de 1992, la Cámara de Empresas Previsionales que nuclea a las instituciones que operan este tipo de seguros, tiene 8 socios y otras tantas solicitudes de ingreso. Tres empresas (Sur, Asegurar y La Estrella) reúnen aproximadamente el 70% del mercado.

²⁰ En dichas elecciones aparece el "Partido Blanco de los Jubilados", encabezado por un periodista que, a través de uno de los canales de televisión de mayor audiencia, actuaba de vocero de las protestas de los pasivos en los medios de comunicación. Pese a obtener un porcentaje respetable de votos en algunos distritos, nunca logró funcionar como partido político fuera de las elecciones. No se le conocen locales partidarios ni participa orgánicamente en las manifestaciones públicas de las organizaciones de jubilados. Con la llegada del peronismo al poder, el periodista de referencia fue nombrado Director del INSSJyP.

Se selló así el período reformista del gobierno de la U.C.R. El proyecto elaborado en 1986 por la Secretaría de Seguridad Social (a cargo de Roberto Bigatti), nunca fue presentado al Congreso²¹. El paquete de medidas se componía de cuatro proyectos: 1) se instituía una prestación básica no contributiva teniendo como único requisito la edad o la invalidez; 2) se derogaban los regímenes de "privilegio"; 3) se modificaba el régimen de autónomos y de trabajadores en relación de dependencia integrando la prestación con dos componentes: el básico y un complemento vinculado a la remuneración. Paralelamente, en el Congreso se fueron presentando proyectos de algunos diputados, pero nunca pasaron de ser iniciativas individuales sin consenso político²².

Los resultados favorables al Partido Justicialista (P.J.) en las elecciones de 1987 marcaron un punto de inflexión en el proceso de recuperación democrática en Argentina. El peronismo había realizado elecciones internas, donde aparentemente se había desplazado a sus expresiones más autoritarias y populistas. Llega así a las elecciones legislativas y de gobernadores encabezado por dirigentes de una línea autodenominada "renovadora", la cual estructuraba su discurso en base a los clásicos postulados de un partido demócrata cristiano y, en algunos casos, buscaba espacios en las ideas socialdemócratas que reivindicaban los principales dirigentes de la U.C.R.

Pese al triunfo en las elecciones generales, el predominio de esta "Renovación Peronista" se diluye rápidamente en los comicios internos de 1988 cuando Carlos Menem ganó la precandidatura a la presidencia de la Nación encabezando una línea opositora a la dirigencia partidaria. Menem, gobernador de una pequeña Provincia del noroeste argentino, obtuvo su resonante triunfo en base al discurso populista, caudillista y hasta místico que caracterizó tradicionalmente al peronismo.

A partir de aquí, y hasta el acceso de Menem a la presidencia de la Nación a mediados de 1989, el panorama político se carga de confrontaciones, predominando una generalizada sensación de que "nada importante se podía hacer hasta los resultados de las elecciones presidenciales". La oposición del peronismo se vuelve más

²¹ La propuesta pretendía que la Tesorería General garantizara al sistema previsional que la totalidad de sus recursos no fueran inferiores a un porcentaje del P.B.I. equivalente a la participación de la población pasiva en la población total.

²² En CIEFP (1991a) se sintetiza el contenido de las principales iniciativas de reforma.

frontal e inorgánica, dado que el partido estaba controlado por dirigentes de la renovación mientras el entorno del candidato a Presidente se presentaba como el verdadero representante de la oposición. Por su parte, el sindicalismo -alineado históricamente con el peronismo- se presentaba como una fuerza con poder propio, dividida entre quienes apoyaban a uno u otro sector y aquellos que tenían proyectos independientes.

Todo esto facilitó la acción de las fuerzas tendientes a la conservación de las estructuras vigentes del sistema previsional. El resultado previsible fue la profundización de su crisis patrimonial, lo cual aumentó el estado de anomia y erosionó aún más la legitimidad del poder político que no pudo cumplir con las promesas formuladas al derogar la emergencia previsional.

Esta situación se profundizó con la aceleración del proceso hiperinflacionario, el descontrol de las variables económicas y el clima político creado ante la alta probabilidad del triunfo del partido opositor. Derrotada en las elecciones presidenciales, a mediados de 1989 la U.C.R. entrega el gobierno al P.J., con seis meses de anticipación a lo estipulado por la Constitución Nacional.

Este es el punto de definitiva crisis del sistema de políticas públicas de Argentina, porque la sociedad tomó conciencia de que sus alteraciones patrimoniales se transformaban en una amenaza a la propia integración del conjunto del sistema social. Más que por la crisis política que determina la entrega anticipada del gobierno, en un país acostumbrado a ello, la conciencia acerca de los problemas de integración social se explica por las secuelas del proceso hiperinflacionario. La situación se agrava con la suspensión de apoyo financiero por parte de los organismos internacionales de crédito, el total descontrol de las variables económicas -en gran medida por la acción en los mercados de los grupos económicos más concentrados- y la prédica desde los medios masivos de comunicación en favor de un rápido recambio político.

La propia organización política republicana se degrada en este contexto, permitiendo que el Partido Justicialista inicie su gestión de gobierno con poderes extraordinarios. A poco de asumir, se sancionan las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado, cuya aprobación había formado parte del acuerdo político para la entrega anticipada del gobierno. El P.J. consolida este poder extraordinario mediante la ampliación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, lo cual le permite configurar un Poder Judicial gobernado por una mayoría con fuertes vínculos con la coalición política en el Poder Ejecutivo. A partir aquí, el peronismo no sólo cuenta con consenso para

llevar adelante las reformas, sino también con las alianzas y los instrumentos necesarios para ello.

III) EL AMBIENTE DE LA REFORMA

III.1) Funcionamiento y rendimientos del sistema

III.1.1) Los aportantes potenciales y los efectivos. La cobertura

Toda institución previsional se propone asegurar que los ciudadanos reciban, al llegar a su vida laboralmente pasiva, una renta periódica: la discusión gira en torno a la fuente del derecho a percibirla y a la medida de ese derecho. Según sea la definición sobre estos dos aspectos, serán los objetivos específicos de un particular sistema en cuanto a la cobertura, el nivel de los beneficios y la regulación de los movimientos de la oferta laboral.

El principal obstáculo para la pretensión masificadora de las normas previsionales está en la heterogénea situación de los ciudadanos en el mercado laboral. Por ello, al definir un particular arreglo normativo para el sistema previsional, la pregunta central a responder es (hasta dónde se convalida la heterogeneidad de la vida activa en la pasividad?). El análisis del mercado laboral no sólo sirve para inferir de qué manera éste condiciona la situación de los cubiertos en la pasividad, sino también quiénes son y qué características tienen los probables excluidos.

A comienzos de la década del noventa, la ocupación en el mercado laboral argentino se presentaba conforme lo ilustra el Cuadro 15²³. El 78% de la PEA trabajaba en ocupaciones cubiertas por el Régimen Nacional de Previsión Social, casi el 11,5% lo hacía bajo Cajas especiales del sector público y el 10,5% restante no estaba obligado a aportar, ya sea por su condición de desocupado pleno o por contar con un beneficio previsional. Dentro del SNPS, cerca del 65% de los aportantes potenciales correspondía a la Caja de Industria, Comercio y Actividades Civiles (ICyAC), casi el 8% a la del Estado y el 27% restante a la de Autónomos²⁴.

Esta información contrasta con las estimaciones oficiales acerca de los aportantes efectivos. A la Caja de ICyAC

²³ La metodología para la construcción del Cuadro 15 se presenta en Barbeito y Lo Vuolo (1992a: Anexo A). Durante la década del ochenta, cayó la PEA potencialmente cubierta por el SNPS, con un paralelo avance de las Cajas especiales y los no obligados.

²⁴ Esta estimación no considera cuestiones como el empleo múltiple y algunas "filtraciones" en la ubicación de los trabajadores, como es el caso del empleo doméstico registrado en autónomos o ciertas empresas públicas que, por alguna norma especial, aportan a la Caja de ICyAC.

aportaban aproximadamente 3.500.000 de personas y 780.000 a la de Autónomos -si bien en esta última había cerca de 3.360.000 empadronados y se emitían 1.117.000 boletas de pago. Suponiendo que el Estado Nacional aportaba por todos sus dependientes, de los 9.357.000 aportantes potenciales al SNPS, a comienzos de la década del noventa sólo cumplían con sus obligaciones alrededor de 5.020.000 (el 54% de los obligados), estimándose en 42% la cantidad de evasores en ICyAC y en 70% en la Caja de Autónomos.

(Quiénes son los evasores?. En la Primera Parte de este trabajo se señaló que, además de los desempleados abiertos, en mayo de 1990 cerca del 7% de la PEA de Argentina estaba subempleada en forma visible (aproximadamente 854.000 personas) y otro 25,6% trabajaba en carácter de subempleado invisible (3.060.000 personas)²⁰. En este último grupo se encuentra el servicio doméstico, el desempleo disfrazado en el sector público -estimado en 65.000 personas para las empresas y 350.000 para el sector público no nacional-, el sector informal urbano -1.420.000 personas, que los estudios empíricos ubican principalmente en comercio y servicios personales, con una mayor incorporación en los últimos años de la construcción- y los trabajadores rurales pobres -cerca de 517.000 personas que se desempeñan como trabajadores "golondrina" o en pequeñas explotaciones minifundistas de muy baja productividad-.

Excluyendo a los subempleados en el sector público, la información anterior permite inferir que alrededor de 4.250.000 personas (35,5% de la PEA) eran potenciales evasores del sistema previsional por las condiciones de desempleo o subempleo en que se encontraban. La diferencia con el total de evasores detectados previamente (cerca de 800.000 personas), debería corresponder a quiénes, pese a estar en condiciones de hacerlo, no aportan regularmente al sistema y que se ubican en los sectores de ingresos medios y altos del trabajo autónomo²¹.

(Cómo se refleja esta situación en la cobertura del actual sistema previsional?. Para responder a esto hay que considerar que gran parte de la población en edad pasiva -principalmente las mujeres- no participó de la PEA durante la etapa activa de su ciclo de vida. La incidencia de esta situación puede estimarse depurando la población en edad de

²⁰ MTSS/PNUD/OIT (1990: Cuadro 11).

²¹ Esta conclusión surge tanto de la información que se presenta luego acerca de la distribución de ingresos y evasión en el trabajo autónomo, como de la elevada concurrencia a inscribirse en la Caja respectiva ante las nuevas exigencias en materia de facturación vigentes a partir del 1 de enero de 1992.

jubilarse según la normativa general por la tasa de participación económica de los "hombres y mujeres centrales" de -digamos- veinte años atrás (Cuadro 8). El resultado de este ejercicio se presenta en el Cuadro 16.

Al considerar la señalada depuración, la cobertura estimada es total e incluso se observa sobrecobertura, particularmente en el caso de las mujeres. Aún cuando el número de personas no aportantes supera el 40% de la PEA, ya sea por las reiteradas moratorias, por las facilidades para demostrar el cumplimiento de los requisitos exigidos o por el mero hecho de que los años de aportes exigidos son menores a los de efectiva prestación de servicios, al SNPS ingresan prácticamente todos los que participaron del mercado de trabajo durante su vida activa²⁷. Dadas las fuertes diferencias regionales que los Censos detectan en la cobertura previsional, este promedio nacional oculta fuertes diferencias espaciales.

III.1.2) La recaudación potencial y el nivel de evasión

En el Cuadro 17 se presenta una estimación, para el año 1990, de la base potencialmente imponible del sistema previsional argentino²⁸. De allí surge una masa salarial equivalente al 27% del PBI de ese año, o el 44,5% del Ingreso Personal Disponible. Si esa masa salarial se depura de aquellos trabajadores que corresponden a Cajas Especiales, se obtiene una base potencialmente imponible para las Cajas de trabajadores en relación de dependencia equivalente a u\$s 26.411 millones del año 1990. Considerando la alícuota del 21% vigente para ese año (aportes más contribuciones), esto equivale a una recaudación potencial de u\$s 5.550 millones anuales (alrededor de u\$s 427 millones mensuales).

Dado que en ese año la recaudación efectiva de las Cajas de trabajadores dependientes ascendió a u\$s 3.100 millones, puede estimarse la evasión en casi u\$s 2.500 millones anuales, o sea el 80% de la recaudación real o 45% de la potencial. La recaudación efectiva de la Caja de ICyAC fue el 54% de la potencial y también en la Caja del Estado se observa una recaudación 30% menor que la potencial.

²⁷ Una encuesta realizada por la Secretaría de Seguridad Social entre el 7 de agosto y el 7 de setiembre de 1991 a quienes solicitaron el beneficio previsional en ese período, detectó que el promedio de aportes para los hombres era de 31 años y para las mujeres entre 20 y 25 años (SSS: 1992).

²⁸ Los criterios aplicados para la estimación son los mismos que se utilizaron para los Cuadros 12, 13 y 14 expuestos en la Primera Parte de este trabajo, y que se explican en Barbeito y Lo Vuolo (1992a).

La recaudación potencial de los trabajadores autónomos se estima en el Cuadro 18, asignándolos a las categorías donde deberían estar conforme a los indicadores de distribución de ingreso²⁹. Sin embargo, en los hechos, el 90% de los inscriptos está en las tres categorías más bajas. Esto explica que, según la estimación presentada, el sistema no recaudó en todo el año 1990 lo que aquí se presenta como recaudación potencial mensual (u\$s 390 millones).

De esta manera queda claramente expuesto que el problema de la evasión en la Caja de Autónomos es sustantivamente diferente al de las Cajas de los trabajadores dependientes. Aún cuando los aportantes a la Caja de Autónomos representan menos del 20% del total de aportantes, los beneficios pagados por esa Caja pasaron de representar el 13% del total de beneficios en 1971, al 34% en 1991 (Cuadro 21). La relación entre aportantes efectivos y beneficios pagados - tasa de sostenimiento- en la Caja de Autónomos era de 0,72 en ese último año, de 1,08 en la Caja del Estado y de 2,4 en la de ICyAC.

III.1.3) El desbalance financiero

Las caídas durante la década del ochenta del gasto del SNPS, de su cobertura aparente y del gasto por beneficio, se verificaron aún cuando descendió la tasa de crecimiento de la población en edad pasiva (Cuadro 19). Pese a la caída del gasto, la situación financiera se fue deteriorando sostenidamente: la emergencia previsional fue acompañada por un descenso en los ingresos propios del sistema (Cuadro 20)³⁰. Más aún, las necesidades de financiamiento que surgen de la comparación entre ingresos y egresos del sistema no son las reales, en tanto el mismo no paga los beneficios estipulados legalmente y acumula deudas.

Al 31 de marzo de 1991, fecha en que el gobierno intenta la consolidación de la deuda con los pasivos mediante la

²⁹ Para ello, se utilizan los valores vigentes durante el año 1990 para las bases imponibles mínimas de cada categoría (según información suministrada por la Secretaría de Seguridad Social). Como en aquel año se practicaban ajustes trimestrales, y para evitar el impacto adjudicado exclusivamente al retardo en ajustar esos montos en un período de alta inflación, se extrapolaron los valores para construir una serie mensual y de allí se obtuvo el valor promedio de cada categoría.

³⁰ En el año 1991, dentro de los ingresos propios del sistema, el Cuadro 20 incluye cerca de u\$s 400 millones provenientes de la privatización de la Empresa Nacional de Teléfonos.

entrega de títulos públicos, la misma se estimaba en u\$s 7.500 millones (superior la recaudación anual del SNPS). Luego de esa consolidación, el sistema reinició la acumulación de deuda a razón de u\$s 200 millones mensuales, equivalentes a 35% de la recaudación. Estas cifras ilustran acerca de la magnitud del problema financiero del sistema previsional argentino y de su importancia para el futuro del conjunto de la política fiscal.

III.1.4) El deterioro del poder adquisitivo de los haberes

El deterioro del poder adquisitivo del haber previsional y de su relación con el salario medio de la economía es un reflejo de todos los fenómenos señalados previamente (Cuadro 22). En consecuencia, no deben extrañar los resultados de una encuesta realizada a los beneficiarios del sistema: el 85% consideraba que su situación era peor que durante la actividad, 21% tenía como complemento el ingreso previsional de su pareja y 30% recibía ayuda familiar complementaria³¹.

Esto también es coherente con las distribuciones de ingresos consignadas en los Cuadros 12, 13 y 14: en los tres deciles más bajos se ubica el 71,4% del total de pasivos, el 24,8% del total de trabajadores autónomos y el 13,3% de los asalariados. La fuerte concentración de los pasivos en los deciles más bajos los hace más sensibles a modificaciones marginales en su ingreso: En los pasivos, la diferencia entre el ingreso promedio del decil 3 y el 1 es de 35%, mientras que en los asalariados es 97% y 120% en autónomos.

No existe información primaria acerca del grupo familiar de los pasivos, pero puede suponerse que su familia tipo es aquella conformada por matrimonio sin hijos y con un solo perceptor³². Si se considera esa relación para calcular la línea de pobreza familiar de los pasivos, y aplicando el mismo criterio que para los activos, el 52% de los núcleos familiares de los perceptores pasivos estaba por debajo de la línea de pobreza en 1990.

Sin embargo, de encuestas realizadas en la propia Secretaría de Seguridad, no surge que esta situación determine la decisión de prolongar hasta el máximo la fecha de retiro, al menos para los hombres³³. Más bien parece haber una

³¹ Gallup (1991). De los que trabajaban, 70% respondió que lo hacen únicamente por necesidad. Además, de los que no trabajaban, 56% considera que necesitaría trabajar y 41% desearía hacerlo.

³² Esto es coherente con el dato de los registros del INSSJyP, que muestra un coeficiente de 0,47 familiares a cargo por cada titular y, por otra parte, coincide con criterios adoptados en otros ejercicios sobre el tema.

tendencia a retirarse y buscar otro trabajo aunque sea en condiciones más precarias, lo que explicaría el aumento que se detecta en la década del ochenta de la tasa de actividad del grupo "mayores" de la FEA.

III.2) El ambiente político

Al igual que en el resto de las políticas sociales, la iniciativa estatal explica la implantación y desarrollo de las instituciones del sistema previsional argentino. La expansión de la cobertura y el otorgamiento de privilegios sobre los requisitos exigidos para acceder al beneficio, fueron instrumentos reiteradamente utilizados para cooptar lealtades políticas. Las presiones de los grupos corporativos, más que explicar la instauración y el sentido de las reformas, se vinculan con la dinámica meritocrática, la fragmentación y la dispersión de los beneficios.

La conclusión más llamativa de una serie de encuestas realizadas a grupos con algún interés directo en el problema previsional, es que los representantes de trabajadores y jubilados carecen de proyectos propios y desconocen aquellos presentados en instancias legislativas o en corporaciones empresariales³⁴. En el caso de las asociaciones sindicales, que cuentan con recursos y burocracia para encarar este tipo de trabajo, la explicación debe buscarse en su tradicional dependencia de la acción del Estado, en el hecho de que sus principales dirigentes pertenecen al P.J. y en su falta de interés frente a problemas que no los involucren

³³ SSS (1992). Las mujeres retardan más su solicitud. Otro dato llamativo es la preeminencia de quienes pedían su beneficio por Autónomos (36%), Estado (43%) e ICyAC (21%). Las explicaciones pueden ser variadas, pero está incidiendo seguramente las políticas de ajuste del empleo público y la utilización de la Caja de Autónomos como "terminal" cuando falta justificar años de aporte.

³⁴ CIEPP (1991b). Este trabajo, realizado en el segundo semestre de 1991, relevó la posición de tres Organizaciones de Jubilados y Pensionados, dos Compañías de Seguro de Retiro, la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA, que agrupa a los de capital nacional), la Unión Industrial Argentina (UIA), la Confederación General de la Industria (CGI), una de las fracciones en la que estaba dividida la Confederación General del Trabajo (CGT Azopardo) y una institución empresarial de estudios técnicos. La otra central sindical (CGT San Martín), expresó no estar en condiciones de pronunciarse sobre el tema. Las posiciones de los partidos políticos se analizan en base al Informe Final de la Comisión Especial para la Reformulación del Sistema Nacional de Previsión de la Cámara de Diputados de la Nación.

directamente en la administración de los fondos. En cuanto a las asociaciones de jubilados, la causa está en su escasa representatividad, la falta de recursos y en que, al ser beneficiarios de un sistema que se pretende abandonar, su preocupación no está en una reforma que no los abarcaría y que en muchos puntos es colusiva con sus intereses perentorios³⁵.

El interés específico de cada sector aparece claramente en las interpretaciones con respecto a la naturaleza de la crisis previsional y al contenido que se pretende de una eventual reforma. Para las organizaciones de jubilados, la crisis previsional se explica por la evasión y la "expropiación" por parte del Estado de los fondos acumulados originariamente. Para las compañías administradoras de los seguros privados, es una cuestión de "deficientes relaciones técnicas" vinculadas al régimen de reparto. Para los empresarios industriales, se deriva de la madurez del sistema, de los impactos del desbalance demográfico y de la elevada presión impositiva para financiarlo. Además de las distorsiones del método de reparto, los representantes del sector financiero enfatizan la incapacidad del Estado para administrar sanamente los fondos que capta.

Todas aquellas cuestiones que implican interés de otros grupos se consideran problemas a resolver por el Estado. Se confirma así la práctica política típica de los grupos corporativos en Argentina, los cuales visualizan al Estado como la contraparte de una relación bilateral, diluyendo los conflictos de intereses en una compleja e intransparente trama de transferencias fiscales.

Las organizaciones de jubilados consultadas y la C.G.T., creen necesario sólo una reforma parcial que garantice el financiamiento de los derechos consagrados en el actual sistema. Para ello, reclaman aumentos en los recursos y, en algunos casos, modificaciones en la edad de retiro, pero no admiten alteraciones ni los derechos consagrados por la ley vigente ni en el método de financiamiento mediante el reparto entre ingresos y gastos corrientes.

Si bien ambos grupos no están de acuerdo con el sistema de capitalización privada, los motivos esgrimidos son distintos. En el caso de las organizaciones de jubilados, el temor reside en que la capitalización privada de aportes personales implica un drenaje de fondos hoy destinados a pagar a los actuales beneficiarios. Para los sindicatos, el problema fundamental es la administración de los fondos de capitalización: su pretensión es que sean administrados por las asociaciones de trabajadores.

³⁵ En Gallup (1991), sólo el 15% declara estar afiliado a alguna asociación de jubilados y el 70% no conoce ninguna.

Esta posición sindical no surge de lo declarado en las encuestas sino de sus cambiantes actitudes a medida que se fueron desarrollando los hechos. La estrategia es ubicarse en el extremo opuesto para avanzar hacia el punto que se pretende negociar. Pese a declararse públicamente en contra de la reforma, algunos gremios (mercantiles, mecánicos) ya habían adoptado en sus convenios colectivos sistemas complementarios de jubilación en asociación con grupos aseguradores privados³⁴.

Aquellos que se declararon en favor de una reforma integral (empresarios, compañías de seguro y algunos partidos políticos), se inclinan por un sistema mixto que combine un pilar de reparto con otro de capitalización individual. La diferencia está en las características que se pretenden de un arreglo institucional de este tipo.

Para las compañías que operan los seguros de retiro, se debería exigir un aporte mínimo obligatorio que permita su viabilidad financiera, otorgar facilidades impositivas para la constitución de los fondos y resolver independientemente la situación de la actual masa de jubilados. La Unión Industrial Argentina propone una reforma a todos los programas del seguro social (incluyendo obras sociales y asignaciones familiares), centrandó su preocupación en la carga general sobre los costos empresariales, las formas alternativas de consolidar las relaciones laborales y la necesidad de establecer un beneficio básico que cubra a quienes no posean ingreso.

En cuanto a los partidos políticos, lo más llamativo es observar la posición del P.J. En la Comisión Especial de la Cámara de Diputados, se pronuncia a favor de una reforma parcial en línea con la lógica tradicional del sistema, aún cuando ya era público que su propio gobierno estaba trabajando en una reforma integral en base a un sistema de capitalización individual de aportes.

Al igual que en el caso de los sindicatos, la posición del P.J. se modifica en el tiempo. Al momento de enviar el gobierno su anteproyecto de reforma a la Legislatura, el Consejo Nacional del Partido Justicialista salió rápidamente a respaldarla. Otras figuras partidarias fueron tomando distancia durante el proceso de reforma sólo en aquellos puntos que los afectaba en su actual función. Por ejemplo, los gobernadores peronistas rechazando sólo aquellas

³⁴ La Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios (FAECyS), contrató el año pasado un seguro de retiro privado, que tiene 250.000 adherentes y se financia con un aporte empresario de 3,5%.

cuestiones de financiamiento que afectaba a las finanzas provinciales.

El otro partido mayoritario, la U.C.R., sigue trabajando en el Congreso en un proyecto en línea con el que había elaborado la Secretaría de Seguridad Social al momento de declarar la emergencia. El bloque de diputados de la U.C.R. presentó un proyecto alternativo al del P.J. basado en el financiamiento mediante el reparto de ingresos y gastos, con un beneficio básico para todos los ciudadanos después de cierta edad. Sin embargo, esto no implica que la oposición no esté dispuesta a discutir los lineamientos propuestos desde el gobierno, en tanto el anteproyecto previsional es parte del diálogo político y de varios temas sobre los que pretende redefinirse la relación de los partidos.

Los cambios de posiciones de los partidos políticos no deben extrañar, en tanto el ambiente político de Argentina se caracteriza por la presencia de grandes partidos "ómnibus", omnicomprendivos, con discursos muy maleables, capaces de englobar intereses disímiles y que, al llegar al gobierno, imponen alianzas políticas a la propia estructura partidaria, la cual queda desactivada en gran medida. Más aún, los partidos políticos argentinos muestran preferencia por presentarse como parte integrante de "movimientos" más amplios y abarcadores. Grupos de distinto estrato social e ideología pueden votar a un mismo partido, lo cual explica la volatilidad de un gran porcentaje de votos en plazos muy cortos.

Lo mismo parece suceder con la identificación entre ciudadanos y entidades intermedias, donde la dirigencia parece tener identidad e intereses propios. Esto es muy claro en los sindicatos, donde casi no se encuentran ejemplos en que la conducción oficial pierda alguna elección porque: 1) la legislación vigente exige haber sido dirigente para poder ser candidato o elevadísimas cifras de avales; 2) esto vuelve muy frecuente los "arreglos" entre listas opositoras; 3) son reiterados los casos de maniobras en los comicios que pueden llegar incluso a fraudes³⁷. Aún cuando las encuestas de opinión muestran que la población argentina está disconforme con su dirigencia sindical, no aparecen movimientos con fuerza para reemplazar a quienes detentan la representación³⁸.

³⁷ El anteproyecto de Ley Sindical enviado por el Ejecutivo al Congreso convalida la práctica de la "carrera sindical".

³⁸ Una encuesta reciente señala que "más de la mitad de los argentinos creen que los dirigentes sindicales sólo se representan bien a sí mismos; seis de cada diez los mira con malos ojos y las tres cuartas partes piensan que su

De esta manera, al analizar el particular ambiente político de la reforma, más que la opinión de los actores políticos, se vuelve importante seguir su acción concreta a lo largo del tiempo. Más que el contenido de los discursos de sus dirigentes, se debe observar sus alianzas, las cuales varían según el problema de que se trate y el momento en que deba resolverse. Más que la posición de cada uno frente a intereses generalizables, hay que dilucidar en qué medida se afecta su interés particular. Más que los tradicionales principios programáticos, hay que tener presente los elementos de corto plazo que marcan el ritmo político de la coyuntura.

representatividad es poca o nula. Sin embargo, esta ilegitimidad ... no tiene más correlatos prácticos que un vago sentimiento de indiferencia y en el mejor de los casos, de desprecio" (Página/12, 7 de junio de 1992).

IV. CRISIS DE INTEGRACION SOCIAL Y ESTRATEGIAS DE REFORMA

IV.1) La construcción del camino hacia la presentación del proyecto de reforma

El peronismo tiene tradición en encabezar gobiernos que se arrojan carácter "fundador" e incluso "revolucionario". Dada su particular inserción social, históricamente se caracterizó por hacer políticamente viables procesos de cambio que ya estaban en desarrollo a nivel de las fuerzas productivas y de las relaciones de poder social.

En la década del cuarenta consolida un modelo de integración social sobre las tendencias marcadas por el nuevo contexto internacional de la Segunda Guerra Mundial y por la política económica encarada desde 1930. En el 73-75 acompaña primero a los movimientos sociales alimentados desde el nacionalismo de izquierda y luego anticipa su represión con un gobierno de extrema derecha; primero profundiza el agotamiento del modelo económico impulsado por la demanda efectiva y luego inicia la sucesión de planes de estabilización tendientes a cerrar abruptamente las brechas entre el sector productivo, el externo y el fiscal.

En los años noventa vuelve al gobierno para afianzar la transformación económica que ya había sido delineada en la segunda mitad de la década del setenta por la última dictadura militar y cuya dinámica se potenció durante el gobierno de la U.C.R. El tiempo del primer gobierno de recuperación democrática puede considerarse como el de la lucha entre las fuerzas que pretendían afianzar la transformación y las que la resistían. El del segundo gobierno democrático es el de la consolidación de ese cambio, mediante la directa incorporación a la administración de los asuntos públicos de los grupos interesados en consolidar el sentido de la transformación.

El acceso del peronismo al gobierno coincide con el momento en que las alteraciones patrimoniales del sistema social vigente amenazan en transformarse en una situación de "crisis de integración social". El rumbo emprendido por el P.J. en el gobierno, luego de una campaña con un discurso típicamente populista, agrega el elemento necesario para configurar un estado de crisis de legitimidad del sistema institucional vigente: la percepción de amplios sectores de la población de la situación crítica y su apoyo al poder político que comanda su desarticulación.

La particularidad de la actual experiencia del gobierno peronista es que, a diferencia de otras épocas, el cambio que está ayudando a consolidar implica la exclusión del juego político y económico de un gran número de actores y fuerzas productivas. Cuando el peronismo afianzó las bases del sistema de políticas públicas cuyos principios de

organización hoy colabora en desmantelar, prevalecía la imagen de que se estaba "construyendo" un modelo institucional alternativo. Por el contrario, el sentido de la actual transformación genera una imagen de "deconstrucción", donde amplios sectores se sienten excluidos y puede percibir más claramente que es lo que se está muriendo pero no tienen muy claro que está naciendo en su reemplazo.

El estado de anomia social en el cual el P.J. asume el gobierno, no sólo otorgó consenso para emprender el desmantelamiento del sistema institucional, sino que, además, le permitió apropiarse de los instrumentos formales necesarios para conciliar la legitimidad con la legalidad y, de allí, la perdurabilidad del cambio emprendido. Los dos pilares para ello son las leyes de Reforma del Estado (23.696) y de Emergencia Económica (23.697), que se aprobaron en agosto de 1989 como parte del acuerdo que derivó en el traspaso anticipado del gobierno.

Mediante la ley de Reforma del Estado se declara en "emergencia administrativa" a todos los organismos dependientes del Estado nacional y se norma acerca de las "privatizaciones y participación del capital privado", estableciéndose una metodología para declarar "sujetos a privatización" a prácticamente todas las empresas y entes del Estado nacional. Al mismo tiempo, se modifica la legislación sobre el régimen de concesiones para la explotación de servicios públicos y se suspende por dos años la ejecución de todas las sentencias y laudos arbitrales que condenen al Estado nacional al pago de una suma de dinero³⁷.

La Ley de Emergencia Económica se sanciona "con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece". Para ello suspende los subsidios y subvenciones que directa o indirectamente afecten al Tesoro Nacional, los regímenes de promoción industrial y minera, las normas restrictivas para la inversión de capital extranjero en el país, los reintegros, reembolsos y devolución de tributos, las disposiciones del régimen de "compre nacional" (mediante el cual se otorgaba prioridad a los proveedores del Estado de origen nacional). También se faculta al Poder Ejecutivo para que desafecte los fondos fiscales con destino específico y revise los regímenes de empleo vigentes para la administración pública, se modifica el sistema de indemnización laboral y se establece un régimen penal, incluida la prisión, para quienes no cumplan con sus obligaciones tributarias y previsionales.

³⁷ Entre las excepciones a esta norma, está el cobro de créditos laborales y las jubilaciones y pensiones.

Estas dos leyes marcan un punto de inflexión tanto en el camino hacia las reformas de las instituciones públicas como en el propio curso del proceso de recuperación democrática en Argentina. Además de cuestionar legalmente la eficacia de la mayoría de los arreglos institucionales vigentes, delegan amplios poderes en el Ejecutivo, modificando los procedimientos para administrar los crecientes conflictos derivados de la crisis social. Este mayor poder del Ejecutivo se consolida cuando amplía los miembros de la Corte Suprema de Justicia para garantizar una mayoría adicta al poder administrador, asegurándose así el aval del máximo tribunal para aquellas medidas cuya legalidad podría cuestionarse⁴⁰.

En la primera etapa de la reforma del Estado encarada por el gobierno del P.J., la cuestión previsional no ocupa un lugar prioritario. La preocupación fundamental estuvo en la rápida venta de las empresas públicas con mayor rentabilidad potencial y en la desregulación de algunos sectores de la economía. En aquel momento prevaleció la búsqueda de impactos políticos inmediatos que permitieran consolidar el espectro de alianzas en base al cual el peronismo sostiene su gobierno. La propia acción de los funcionarios aparece como individual e incluso competitiva con otras áreas del Ejecutivo.

En ese primer momento, la política económica fue piloteada por representantes de uno de los grupos económicos más importantes del país (Bunge y Born), para luego continuar en manos de quien fuera Ministro de Economía en la Provincia de La Rioja durante la gestión de Menem como gobernador. En ninguno de los dos casos se trataba de hombres y de políticas coordinadas y con objetivos precisos.

En este contexto, la nueva gestión de Santiago de Estrada al frente de la Secretaría de Seguridad Social puede catalogarse como inercial. El anteproyecto de ley previsional elaborado durante su gestión, que se envía al Congreso poco antes de su renuncia, buscó simplemente un impacto político para respaldar su candidatura a la gobernación de la Provincia de Buenos Aires. El proyecto no contó siquiera con el respaldo del propio gobierno y llegó para dormir en el Congreso⁴¹.

⁴⁰ El número de miembros se lleva de cinco a nueve, incluyendo a ex-funcionarios del propio gobierno. Esta cuestión es clave para la reforma previsional porque los litigios suelen fundarse en la inconstitucionalidad de cualquier modificación de la normativa vigente.

⁴¹ El proyecto planteaba alteraciones parciales en los parámetros del sistema vigente, con la intención de reciclar más fondos hacia el mismo.

Hacia fines de 1990 esta primera etapa del gobierno del P.J. hace crisis y en enero de 1991 asume el Ministerio de Economía Domingo Cavallo -hasta ese momento Ministro de Relaciones Exteriores-, que lanza poco tiempo después el denominado "Plan de Convertibilidad"⁴². Este puede considerarse como el primer programa económico articulado del gobierno del P.J., que a su vez implica la consolidación de las líneas generales encaradas desde un principio. La característica sobresaliente de este plan es el recorte definitivo de los pocos márgenes de maniobra que le quedaban a las políticas fiscal y monetaria en Argentina.

Un punto clave para entender el Plan de Convertibilidad es el canje forzoso, que se realizó en diciembre de 1989, de los depósitos bancarios por títulos de la deuda pública. La absorción de la mayor parte de la base monetaria, sumada al fuerte ajuste de los ingresos por el trabajo, creó el campo propicio para el "cepo" fiscal y monetario que el Plan de Convertibilidad impuso al fijar un tipo de cambio legalmente inamovible y un respaldo total de la base monetaria con las reservas en oro y divisas.

Al mismo tiempo, el gobierno asume compromisos estrictos con los organismos internacionales de crédito y avanza en la apertura económica, definiendo un contexto en donde no queda alternativa a un elevado superávit fiscal y de allí a la reestructuración global del funcionamiento de las políticas públicas. A partir de aquí, el ajuste y la reestructuración se convierte casi en una condición de supervivencia del nuevo modelo de integración social que el P.J. pretende consolidar desde el gobierno.

Como signo del nuevo rumbo emprendido, se nombra al frente de la Secretaría de Seguridad Social a un economista de confianza del Ministro de Economía, el cual llega con la misión central de encarar una reforma integral del sistema que esté en línea con la política económica. Aún cuando su Secretaría está en la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Walter Schulthess se integra como miembro permanente del equipo de trabajo del Ministerio de Economía y, a los pocos meses de asumir el cargo, convoca a un grupo de técnicos para encarar estudios en las distintas áreas que conforman el problema de la reforma previsional.

⁴² Cavallo fue Presidente del Banco Central durante la última dictadura militar, desde donde definió en gran medida el proceso de estatización de la deuda privada interna y externa. Para las elecciones de 1987 se incorporó al peronismo de la Provincia de Córdoba y desde allí es elegido diputado. Su equipo económico se nutre de miembros de la Fundación Mediterránea, entidad dedicada al análisis y asesoramiento económico, fundada y sostenida por importantes empresas del país.

Los trabajos se ocupan de las cuestiones jurídicas, las proyecciones demográficas, la conformación y proyección del mercado de trabajo, la distribución del ingreso y la recaudación potencial, la administración y fiscalización del funcionamiento de los fondos de pensiones, el particular problema de los trabajadores autónomos, la evaluación de las distintas posiciones de los actores políticos y de las propuestas de reforma impulsadas desde distintos sectores en los últimos tiempos. Desde la Comisión Nacional de Valores se aportan propuestas y proyectos inspirados en la reforma chilena, que enfatizan la cuestión del impacto de los eventuales fondos de capitalización en el mercado de capitales argentino⁴³. Paralelamente, el staff administrativo de la propia Secretaría avanza en cuestiones referidas a la implementación y gestión del nuevo sistema⁴⁴.

El camino hacia la definitiva presentación de la propuesta de reforma se va abriendo con una serie de medidas parciales que van conformando un apropiado para las ideas centrales que las inspiran. Además de modificaciones en la legislación y administración del sistema previsional vigente, estas medidas se refieren principalmente al funcionamiento del mercado de capitales y a la política tributaria.

Así, en agosto de 1991 se promulgó la Ley 23.966 donde, junto con las modificaciones en otros tributos, se elevaron las alícuotas de contribución del empleador y de aporte de los autónomos (Cuadro 1). Al mismo tiempo, se transfirió hacia el financiamiento del SNPS, la recaudación del impuesto al salario destinada al programa de viviendas (FONAVI)⁴⁵.

⁴³ Es interesante observar como el Presidente de la Comisión Nacional de Valores se transformó en un protagonista principal del gobierno y en reiterado vocero de los lineamientos de la futura reforma. Hasta este momento, quienes habían ocupado ese cargo no sobresalían entre el conjunto de funcionarios.

⁴⁴ En la sistematización y redacción definitiva de la reforma participan principalmente los representantes de la Comisión Nacional de Valores, los asesores jurídicos (vinculados a la Fundación Mediterránea) y algunos funcionarios del propio staff de la Secretaría.

⁴⁵ Para el FONAVI, se definieron montos a transferir desde los impuestos a los servicios públicos, los cuales teóricamente asegurarían un monto mínimo similar al que hasta ese momento recibía el programa de viviendas a través del aporte patronal.

Al mismo tiempo, se expandió la base de imposición del IVA, se incrementaron sus alícuotas y aquellas que recaían sobre los servicios todavía públicos (combustibles, gas, energía eléctrica, agua). Para asegurar mayor discrecionalidad en el manejo de la política tributaria, la ley autorizó al Poder Ejecutivo para fijar, dentro de una "banda", alícuotas impositivas sin que le resulte necesario la aprobación por el Congreso (incluidos los aportes y contribuciones sobre el salario).

En setiembre de 1991 se realizaron elecciones para cargos de diputados y gobernadores, cuyos resultados favorecieron, en general, al Partido Justicialista. Fortalecido por esta situación, el gobierno sorprendió al mes siguiente con el Decreto 2567/91, por el cual se estableció la caducidad de gran parte de las normas que regulaban distintas áreas del comercio, la industria e incluso el ejercicio de ciertas profesiones. Además de sus impactos sobre estas áreas, el efecto más importante de esta medida se vincula con el equilibrio entre los distintos poderes del sistema republicano de gobierno.

Mediante este decreto, el Poder Ejecutivo avanza una vez más sobre el Legislativo. En los propios considerandos del Decreto se admite que si bien las disposiciones allí removidas, "en algunos casos ... fueron impuestas por normas cuyo dictado corresponde al Honorable Congreso de la Nación ... el Poder Ejecutivo está legitimado para removerlas cuando, como ocurre actualmente, su mantenimiento afecta la más pronta superación de la situación de emergencia declarada por las Leyes 23.696 y 23.697".

A más de dos años de asumir, el gobierno sostiene que "la emergencia institucional obliga en la especie al Poder Ejecutivo Nacional a ejercer competencias sustantivamente legislativas, urgido por la necesidad de liberar a los habitantes de las restricciones y limitaciones al ejercicio de sus derechos y garantías constitucionales, que les habían sido impuestas en atención a situaciones de hecho que ya no existen". Y termina afirmando que la jurisprudencia "no reconoce derechos absolutos en momentos de perturbación social y económica y en otras situaciones semejantes de emergencia ... ya que el principio de la división de poderes no puede ser entendido de modo tal que impida proveer utilmente a la satisfacción de la suprema necesidad de la vida del Estado". Pese a que la legalidad de este decreto puede ser seriamente cuestionada, sus disposiciones se imponen.

Quedan expuestas así algunas características de la cultura política en Argentina que son claves para entender el proceso de reforma institucional en marcha. En primer lugar, el escaso respeto a las instituciones republicanas. En segundo lugar, el desprestigio de la clase política que se

identifica particularmente con los legisladores. Lo anónimo de la actividad de la mayoría de ellos, los confusos trámites de la acción parlamentaria, la prédica contra sus prebendas, la identificación de su interés con el partido no sólo erosionan la legitimidad de su acción política sino la de las propias leyes que les corresponde dictar. Los reiterados gobiernos autoritarios en Argentina no favorecieron el aprendizaje social con respecto al funcionamiento de instituciones caracterizadas por la búsqueda de consenso mediante la negociación: la cultura política de Argentina es propensa a las medidas abruptas, unilaterales y hasta prepotentes.

El decreto de desregulación es también un mojón en el camino hacia la reforma del sistema previsional. Mediante el mismo, se creó el Sistema Unico de la Seguridad Social (SUSS), a través del cual el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MT y SS) asume directamente todas las funciones que hasta ese momento cumplían las Cajas de Asignaciones Familiares -que son disueltas-, el Instituto Nacional de Previsión Social y el sistema de prestaciones para los desempleados que se crearía luego la Ley de Empleo (24.013, de noviembre de 1991). Se instituye también la Contribución Unica de Seguridad Social (CUSS), que absorbió todas las alícuotas del impuesto sobre el salario destinadas a financiar al SNPS, al INSSJyP, a las disueltas Cajas de Asignaciones Familiares, al Seguro de Salud, al Régimen Nacional de Obras Sociales y al posteriormente creado Fondo Nacional de Empleo.

La unificación de la recaudación y fiscalización del impuesto sobre el salario tiene un claro contenido político. Además de afirmar la naturaleza tributaria de los aportes y contribuciones -en línea con la tendencia señalada en la reforma de octubre de 1980-, se consagra el carácter público de los ingresos destinados a las Cajas de Asignaciones Familiares y a las Obras Sociales, tradicionalmente reclamados por los sindicatos como de propiedad "privada" de sus afiliados.

Además de buscar una mejor fiscalización de la recaudación, el CUSS apunta a preparar la gestión administrativa de la proyectada reforma previsional, la cual contempla que la recaudación de los impuestos al salario quede en manos del fisco, quien luego los redistribuirá a las distintas administradoras de fondos de capitalización. También el CUSS es funcional con la intención de privatizar el área de salud mediante un sistema de "captación" donde los afiliados pagarían una misma cuota para elegir libremente a sus prestadores.⁴⁶

⁴⁶ Lanzado a la opinión pública, este proyecto hasta ahora si diluyó ante la fuerte oposición de los sindicatos y la

En diciembre de 1991 el gobierno dio un paso más en el camino hacia la reforma previsional, al presentar su proyecto de creación del Impuesto al Excedente Primario de las Empresas (IEPE). Este impuesto, prácticamente sin antecedentes en la legislación tributaria mundial, pretendía reemplazar la contribución patronal al sistema previsional, mediante un tributo que gravase a todos los factores de producción por igual. Su método de cálculo partía de la diferencia entre ingresos y egresos de explotación, y se compensaba con el IVA, el CUSS y el impuesto a las ganancias distribuidas, dispuestas o consumidas que se creaba en reemplazo del tradicional impuesto a las ganancias como forma de alentar la inversión.

El IEPE significaba una carga menor para las empresas intensivas en mano de obra⁴⁷. También se colocaba en el centro de la coparticipación de impuestos con las Provincias, a las que se pensaba destinar un 10% de su recaudación en tanto adhirieran al sistema eliminando una serie de impuestos de su jurisdicción. Entre otros efectos, el IEPE permitía que el gobierno se ahorre el costo de sus propios aportes patronales por los trabajadores dependientes a su cargo.

Este impuesto fue fuertemente resistido por los sectores empresarios y por las provincias, así como por la U.C.R. en el Congreso, por lo cual el gobierno lo retiró del Congreso en marzo de 1992 para reconsiderar sus disposiciones. Dado que el IEPE era considerado un elemento clave de la reforma previsional y el punto de articulación entre la misma y la política tributaria que se pretendía consolidar, de aquí en más la oportunidad de presentación del anteproyecto de reforma previsional quedó en gran medida supeditada a las definiciones que se tomen sobre este tema.

El proceso de discusión sobre el IEPE alertó también sobre los amplios alcances de la reforma previsional. La misma no es una cuestión que tiene que ver exclusivamente con la cobertura de sus beneficiarios en la pasividad, sino que abarca aspectos que hasta pueden colocar a la cuestión exclusivamente previsional en un plano secundario. Por

decisión del gobierno de transformar al Ministro de Salud y Acción Social en su carta "populista" frente a los cuestionamientos de falta de sensibilidad social de su programa. No obstante, marca la visión de lo que pretende el gobierno en el tema y es parte de la actual negociación con los sindicatos.

⁴⁷ Paralelamente, y para no desalentar la inversión en capital, el gobierno planteaba un impuesto a las ganancias distribuidas, dispuestas y consumidas para favorecer aquellas que se reinvertían en la empresa.

ejemplo, entre las primeras modificaciones que se le introducen al proyecto original está la reducción del porcentaje de la recaudación que se destinaría al SNPS en favor de las Provincias.

Mientras tanto, se van cerrando algunas "filtraciones" en la normativa general del sistema vigente que repercutían como mayor gasto. En abril de 1992 se modificaron los requisitos para el acceso al beneficio previsional del grupo más numeroso dentro de los llamados "regímenes diferenciales": los docentes. Por ley 24.016 se aumentó la alícuota de aporte, se establecieron topes de edad mínima para jubilarse -hasta ese momento sólo se exigían 25 años de servicio pero no había límite mínimo de edad- y, se dejó sin efecto el 82% móvil que este mismo gobierno había establecido en 1990, con lo cual el haber máximo se reduce al 70%⁴⁶.

La Ley 23.982 de Consolidación de Pasivos Previsionales es el último paso importante hacia la presentación del proyecto de reforma. Mediante esta norma, el gobierno pretende cancelar las deudas acumuladas con los jubilados hasta el 31 de marzo de 1991 -tanto aquellas reclamadas en los estratos judiciales como las devengadas y sin trámite judicial-⁴⁷. Para la cancelación de la deuda que el Estado tiene con los beneficiarios del sistema previsional, se les ofrecen cuatro opciones: 1) recibir un título de la deuda pública en pesos (Bono de Consolidación, BOCON en pesos), el cual acumula intereses conforme a los que paga el Banco Nación por Caja de Ahorro; 2) recibir un título en dólares, acumulando intereses según la tasa LIBOR para depósitos a treinta días (BOCON en dólares); 3) uno o varios pagos en pesos efectivos; 4) una parte en efectivo (con un máximo) y el resto con BOCON.

⁴⁶ La Ley 23.895 que había sancionado el 82% móvil para los docentes es un claro reflejo de las contradicciones y el cambio de rumbo del gobierno en materia previsional. Pese a su sanción, prácticamente no tuvo vigencia efectiva.

⁴⁷ En el Mensaje de elevación del anteproyecto de ley de reforma previsional, se consigna que existen 20.000 juicios con sentencia firme y 60.000 en curso, aunque dos terceras partes de los beneficiarios (cerca de dos millones de jubilados y pensionados) tienen derecho a demandar la recomposición de sus haberes. El monto estimado a esa fecha era de aproximadamente 7.000 millones para los dependientes y u\$s 500 millones para los trabajadores autónomos.

⁴⁸ El cálculo de la deuda individual depende de: 1) la situación de cada jubilado frente a los decretos 648/87 y 366/89 que habían establecido un sistema de pago por los montos adeudados entre mediados de 1985 y enero de 1987; 2) la fecha de obtención del beneficio; 3) si tienen o no

Los títulos son a diez años, y se abonarán en 48 cuotas mensuales recién a partir del sexto año de su entrega, la que no se hace al titular sino que es un asiento contable a su nombre en el Mercado de Valores. Es la institución bancaria que habitualmente le liquida el haber previsional la que le otorga un comprobante de titularidad, sobre el cual se puede disponer la venta o esperar a su vencimiento para cobrar capital e interés²¹.

Para aquellos que optaren por el pago en efectivo, el gobierno no asume fecha de pago y lo deja librado a la capacidad financiera de la Tesorería General de la Nación. Como dato, se advierte que la Ley de Presupuesto General de la Nación para el año 1992 contempla solamente \$ 120 millones para ese fin. Lo exiguo de este monto y la incertidumbre de las cantidades futuras, son señales para obligar a los pasivos acreedores a aceptar la cancelación de la deuda en títulos. Es ilustrativa, y toda una definición política, la prédica que la propaganda oficial realiza sobre este tema: "de lo posible a lo ideal, siempre es mejor lo posible".

El BOCON puede utilizarse para abonar deudas con el sistema previsional anteriores al 1 de abril de 1992 y para la adquisición de empresas sujetas a privatizaciones. A la vez que difiere el pago a un grupo poblacional con urgentes necesidades de consumo y corta esperanza de vida, permite que, quienes no cumplieron con sus obligaciones previsionales (agravando la situación financiera del sistema previsional y del fisco en general), puedan comprar a valores bajo la par los títulos representativos de la deuda que el Estado tiene con los pasivos y cancelar así las suyas o comprar activos públicos por su valor nominal.

También se produce una transferencia de ingresos entre los propios jubilados. Según sea la necesidad de liquidez que tengan, será el valor que cada uno cobrará; aquellos que no estén urgidos por canjear el BOCON se beneficiarán porque la cotización subirá a medida que se aproxime la fecha de su

sentencia judicial; 4) si son rurales y domésticos en el mínimo o de la Caja de Autónomos, para quienes, hasta el momento de presentar este trabajo, aún no se había establecido fecha cierta de reconocimiento de deuda.

²¹ A partir de mayo de 1992 se comenzaron a entregar parte de los bonos correspondientes a los beneficiarios de la Caja de Industria, Comercio y Actividades Civiles. Al momento de finalizar este trabajo no se tenía una estimación cierta de la cantidad de jubilados que optaron por una u otra opción, ni de eventuales reclamos acerca del método utilizado para calcular la deuda.

cancelación. Por último, dado que el título se transfiere a los herederos en caso de fallecimiento, un efecto probable es la reversión de la solidaridad generacional implícita en todo sistema previsional: no sólo ya no son los jóvenes los que sostienen a los viejos, sino que incluso éstos últimos pasan ingresos a las nuevas generaciones.

Además del contenido regresivo de las transferencias implícitas en esta estrategia de cancelación de deuda, tampoco se resuelve definitivamente el problema. Desde la misma fecha hasta la cual se reconoció la deuda devengada, comenzó a acumularse una nueva a razón de aproximadamente u\$s 200 millones mensuales (35% de la recaudación). Al momento de la presentación formal de la reforma, el gobierno anuncia su intención de cancelar, con una nueva emisión de BOCON, las deudas acumuladas desde la anterior consolidación.

IV.2) El proyecto de reforma

En la primera semana de junio de 1992, el Poder Ejecutivo envió al Legislativo su anteproyecto de reforma del sistema previsional argentino cuyas principales características están sintetizadas en Capítulo V del mensaje de elevación:

"a. El beneficio jubilatorio constará de una prestación básica universal (PBU) a cargo del Estado, y de una prestación adicional proveniente de los aportes capitalizados en la cuenta individual de cada aportante.

"b. La prestación básica universal consistirá en una suma fija para cada jubilado, la que sólo dependerá del número de años de aportes efectuados. El otorgamiento de esta prestación estará a cargo del Gobierno Nacional.

"c. La PBU se financiará básicamente con contribuciones patronales e impuestos específicos existentes o a crearse.

"d. La PBU se instituirá bajo un sistema de reparto puro. Quienes cumplan con los requisitos de edad y años de aporte que establezca la ley, percibirán por este concepto una asignación determinada en función del monto recaudado.

"e. Los aportes de los trabajadores afiliados al nuevo régimen, por su parte, se orientarán a un sistema de capitalización, con el cual se generará una prestación previsional cuyo monto dependerá de las sumas aportadas por cada individuo durante su permanencia en la fuerza laboral y a partir de la vigencia del nuevo régimen.

"f. Los trabajadores autónomos y en relación de dependencia del sector privado y público nacional, menores de 45 años a la fecha de sanción de la ley, estarán comprendidos

obligatoriamente en el nuevo sistema, pudiendo además efectuar aportes voluntarios.

"g. La administración de los fondos de capitalización estará a cargo de sociedades anónimas constituidas exclusivamente con esa finalidad, pero la recaudación de los aportes estará a cargo del Gobierno Nacional.

"h. El gobierno establecerá además, a través de instituciones creadas a tal efecto, las normas pertinentes para un perfecto control que garantice la protección de los fondos, así como una aplicación eficiente de ellos dentro de la canasta de inversiones permitidas por la ley a las administradoras.

"i. La integridad de los fondos estará garantizada por el hecho de que los mismos no se incorporarán al patrimonio de las administradoras. Para asegurar una aceptable rentabilidad se pondrán en marcha los mecanismos de competencia, pero con pautas de inversión estrictas que privilegien la seguridad de los fondos depositados.

"j. La prestación jubilatoria comenzará a abonarse a partir de los 65 años de edad del aportante, y luego de no menos de 30 años de imposiciones. El beneficio estará integrado por la PBU más la renta mensual que generen los fondos de la cuenta de capitalización individual.

"k. Mediante un sistema de seguro colectivo contratado por las administradoras, se cubrirán los riesgos de invalidez total y muerte.

"l. El Estado amparará a la población que, bajo condiciones especiales, quedará excluida del presente régimen, a través de pensiones asistenciales, que se financiarán con fondos de rentas generales".

A partir de la sanción de la ley, la población se dividirá en tres grupos conforme a su situación frente al sistema previsional. Los actuales beneficiarios que seguirán regulados por las normas bajo cuya potestad se dictó el acto administrativo que les otorgó el beneficio. Los obligados a ingresar al sistema alternativo (nacidos a partir del 1 de enero de 1947) y quienes pueden optar entre el viejo y el nuevo sistema (menores de 45 años). Para estos últimos, los límites de edad serán 65 años para los varones y 60 años para las mujeres, debiendo acreditar 30 años de servicios con 22 años de aporte como mínimo, modificándose en forma escalonada los límites desde los actualmente vigentes. La jubilación por edad avanzada sería a partir de los 70 años, con quince años de servicios y aportes.

Para los mayores de 45 años, el haber previsional será equivalente al 70% de la remuneración mensual promedio de

los últimos 10 años aportados, actualizada por índices salariales determinados conforme a la recaudación del propio sistema. Esto implica tres modificaciones sustanciales a la normativa vigente: 1) en lugar de los tres mejores años dentro de los últimos diez, se tomarán todos estos últimos para evitar así los aumentos acordados con el empleador en el último tramo de la vida activa; 2) se reduce a un porcentaje fijo de 70% la relación entre el haber y esas remuneraciones; 3) el índice salarial que establecerá la movilidad es el que surja de la propia recaudación del sistema, con lo cual se estimula la declaración real de los ingresos y se atan los parámetros de la ecuación financiera.

Para los trabajadores dependientes, el aporte sería equivalente al 11% de su salario -que se destina a los fondos de capitalización- y la contribución patronal del 16%, destinada a financiar la PBU. Los autónomos aportarán el 27% sobre categorías que la reglamentación fijará como obligatorias conforme a la situación del afiliado frente al Impuesto al Valor Agregado. Dieciseis puntos porcentuales de ese aporte, se destina a financiar el haber básico y el resto a la capitalización individual²². La ley preve que la PBU se financiará también con recursos provenientes de rentas generales, para lo cual también se proponen modificaciones tributarias.

La base imponible previsionalmente, tendrá límites mínimos y máximos y todos los aportes serán deducibles de la base del impuesto a las ganancias, incluso las imposiciones voluntarias. Las rentas del fondo de capitalización no se considerarán a los efectos de ese impuesto, pero sí las jubilaciones y retiros que se paguen.

Además de capitalizar aportes para el retiro ordinario, las sociedades que administren los fondos de capitalización de aportes deducirán de los mismos una prima para contratar seguros de invalidez y muerte. De aquí se deriva otra modificación importante para el fisco; dado que la contingencia de invalidez se cubre por el Régimen de Fondos de capitalización, el beneficiario sólo tendrá derecho a la percepción de la PBU para jubilarse.

La prestación básica universal que se compromete a pagar el Estado será equivalente a una vez y media (1,5) el aporte medio previsional obligatorio, incrementándose a razón de 2% por año de aporte que exceda a los treinta obligatorios. Ese

²² Además de los aportes obligatorios, los afiliados pueden efectuar imposiciones voluntarias con el objeto de incrementar o anticipar la jubilación ordinaria bajo el Régimen de Fondos. Por otra parte, sigue vigente la posibilidad de contratar "seguros de retiro" para la percepción de una renta vitalicia en el futuro.

aporte se calculará en función de la recaudación promedio de las denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), con lo cual el haber básico debería ser de aproximadamente un 16,5 % del salario promedio (sustancialmente menor al que hoy se paga como jubilación mínima). Se mantiene el criterio de pagar en dos cuotas una prestación complementaria (aguinaldo), la cual será equivalente al valor de la PBU y sólo podrá percibirse una PBU, aún cuando se aporte a más de un régimen obligatorio.

Quiénes cumplan con los requisitos para acceder a la jubilación Ordinaria o a la de Invalidez Definitiva, podrán disponer del saldo de su respectiva cuenta de capitalización para constituir su jubilación o retiro conforme a dos modalidades: 1) renta vitalicia previsional; 2) retiro programado. En el primer caso, con el saldo de su cuenta de capitalización el afiliado contrata directamente con una compañía de Seguros de Retiro el pago de una renta mensual mientras que en el retiro programado opta por retirar fondos con cargo al saldo de su cuenta de capitalización individual. El anteproyecto también preve la jubilación anticipada en el Régimen de Fondos cuando el haber jubilatorio al que tiene derecho supere ciertos límites, así como la posibilidad de postergar la jubilación cuando exista acuerdo con el empleador.

Las AFJP se formarán con un capital mínimo de \$ 1,5 millones de pesos convertibles, a la vez que se les exige constituir un fondo de garantía equivalente al 2% de los fondos que administren, no pudiendo ser inferior a \$ 1,5 millones de pesos convertibles. El proyecto les permite invertir los fondos de capitalización en títulos públicos y privados, incluyendo inversiones en el exterior, estableciéndose topes máximos de participación de cada clase de títulos en la cartera total pero bajo ningún punto de vista pueden establecerse topes mínimos.

El control de todo lo atinente a las AFJP, incluidas las pautas de rentabilidad que se exigirá, quedaría a cargo de una Superintendencia de Entidades Previsionales, que dependería del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La Superintendencia de Seguros de la Nación controlaría el rubro de invalidez y muerte, así como los seguros de retiro y de vida, estableciéndose también su ámbito legal. La evolución de las inversiones se controlará en base a la rentabilidad promedio y mínima del sistema en su conjunto, equivaliendo esta última al 70% de la primera. La rentabilidad de cada fondo no podrá ser menor a la rentabilidad mínima del sistema, cálculo que se realizará en forma mensual tomando en consideración la evolución de las cuotas del fondo en los últimos doce meses.

Además del encaje obligatorio, la rentabilidad mínima del fondo se garantizaría mediante la constitución de un Fondo

de Fluctuación con la rentabilidad del fondo que exceda en más del 30% a la rentabilidad del conjunto del sistema. Cuando ni el encaje ni el Fondo de Fluctuación alcanzaren para cubrir los requisitos de rentabilidad mínima en un mes, el Estado completará la diferencia, en cuyo caso se disuelve la Administradora. Se establecen disposiciones para evitar el control de empresas a través del fondo y viceversa.

Complementariamente, en el mismo cuerpo del anteproyecto se establece que, en el mes próximo al de su promulgación como y a la que disponga la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), los haberes de los actuales jubilados serán recompuestos a sus valores legales. Al mismo tiempo, se establece un financiamiento complementario mediante la modificación de las alícuotas y distribución del Impuesto al Valor Agregado, como así también de Ganancias.

IV.3) La presentación de la reforma y los términos del debate

Tan importante como el contenido del proyecto de reforma previsional es la operación política que se articuló para su lanzamiento. Luego de polemizar públicamente acerca de la imposibilidad de aumentar los haberes de los actuales beneficiarios, el Presidente Menem sorprende con un mensaje donde anuncia que se estaría en condiciones de pagar el 82% móvil si el Congreso aprueba la anteproyecto de reforma previsional conjuntamente con la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) "sin tocar una coma".

Para lograr este propósito, el Poder Ejecutivo sepulta su pretensión de imponer el discutido IEPE y postula derivar al SNPS un mayor porcentaje de la recaudación del IVA (en principio 26%, que se elevaría en los próximos años)⁹³. Dado que el IVA es coparticipable con las Provincias, con esta medida el Ejecutivo pretende modificar la distribución legal asignando mayor porcentaje al SNPS⁹⁴. El argumento para justificar esta medida es que la recaudación del IVA se incrementará debido a que se extiende por decreto su alcance

⁹³ De esta manera, se hace lugar a las presiones empresariales contra el IEPE y se lo reemplaza por el IVA con el cual, según el Boletín Oficial del 11 de mayo de 1992, el 30% de las grandes empresas mantenía crédito a su favor (El Economista, 5 de junio de 1992, pág. 4).

⁹⁴ Ya se destinaba un 11% de la recaudación del IVA al SNPS. Los quince puntos porcentuales de aumento implican una cifra cercana a u\$s 160 millones mensuales, equivalentes al 70-80% de lo que el Ejecutivo estima como deuda mensual que se acumula con los beneficiarios del actual régimen.

a todos los préstamos bancarios y al transporte de cargas, a la vez que se solicita autorización para ampliar la "banda" de la alícuota hasta 22,5%²⁵. El Ejecutivo sostiene que, si bien se modifica el porcentaje que recibirían las Provincias, el valor absoluto comprometido en el Presupuesto General no se alterará.

Si bien se abandona la pretensión de imponer el IEPE, una de sus ideas centrales -no gravar a la mano de obra más que a otros componentes del costo de producción-, queda latente. El anteproyecto estipula que, cuando el Poder Ejecutivo haga uso de su facultad para incrementar las tasas del IVA hasta el nuevo tope, podrá al mismo tiempo disponer que el importe abonado en concepto de contribución del empleador se deduzca, total o parcialmente, de la liquidación de ese impuesto "de forma tal que el monto del producido del incremento de las aludidas tasas no sea menor al monto de la reducción resultante del cómputo de tales pagos a cuenta".

Por otra parte, y con el objeto de "capitalizar" al sistema previsional (esto es, reducir sus deudas o evitar que se sigan acumulando), se propone derivarle el 20% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias y la totalidad de lo que se reciba por la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales²⁶. Para ello se contempla un aumento en la recaudación del Impuesto a las Ganancias como resultado de una insólita medida: entregar BOCON por los importes que las empresas declararon en el pasado como quebrantos impositivos, evitando que deduzcan dichos quebrantos de sus futuras ganancias imponibles. Además, en el propio proyecto se solicita autorización para extender hasta la fecha de aprobación de estas nuevas medidas, la consolidación de deuda previsional con BOCON.

La cuestión de la privatización de YPF es el núcleo central de la operación política del gobierno. Los cálculos previos estiman en cerca de u\$s 4.000 millones de dólares la

²⁵ El IVA "generalizado" entró en vigencia en enero de 1990 con una alícuota del 13%. Al poco tiempo se elevó al 15,6%, luego al 16% y en agosto de 1991 se llevó la alícuota al 18%. En mayo de 1992 el IVA representaba 40% de la recaudación total de impuestos nacionales y casi el 60% de lo que ingresó por la Dirección General Impositiva.

²⁶ El anuncio se hace en el momento en que una de las primeras privatizaciones del gobierno (Aerolíneas Argentinas), se encuentra seriamente cuestionada, con acusaciones de vaciamiento de empresa por parte de los adjudicatarios que dio lugar a intervención de la justicia y allanamiento de las oficinas administrativas en la misma semana del anuncio del paquete previsional atado a la privatización de YPF.

recaudación para el fisco de esta privatización. Además de la importancia de este dinero para mantener el superávit fiscal y de allí el Plan de Convertibilidad, derivarlo a "capitalizar" el sistema previsional es una manera de mantenerse en línea con los acuerdos con los organismos internacionales de crédito: la venta de activos se utiliza para cancelar pasivos.

La propuesta de entregar BOCON por los quebrantos impositivos acumulados por las empresas, implica una nueva transferencia de recursos. Estos quebrantos sólo son utilizables en la medida en que se produzcan ganancias futuras de las empresas, con lo cual el gobierno aumentaría la deuda pública a cambio de una eventual recaudación futura que nadie sabe si se generará²⁷. Por un lado se capitaliza a las empresas y por el otro se cancelan deudas con los jubilados, transformando de esa manera al BOCON en el título más importante de la deuda pública argentina²⁸.

Las medidas tributarias complementan coherentemente el paquete que busca darle aliento al Plan de Convertibilidad. La extensión del IVA a los préstamos bancarios y la elevación de la alícuota, busca deprimir el consumo y de allí a desacelerar la tasa de inflación, favoreciendo los préstamos a las empresas dado que ellas pueden utilizar el crédito fiscal del IVA incorporado en los créditos.

El compromiso de pagar lo establecido legalmente depende del éxito en la mayor recaudación de este impuesto y de lo que se logre con Ganancias. Según estimaciones de la Secretaría de Seguridad Social, al momento de lanzar la reforma la diferencia mensual entre haberes pagados y legales era de u\$s 244 millones (u\$s 162 millones para las jubilaciones y u\$s 82 millones para las pensiones)²⁹. Llevar el gasto a los niveles exigidos legalmente, implica elevarlo en aproximadamente el 30%.

²⁷ Previamente, se había elevado del 20% al 30% el Impuesto a las Ganancias y se había eliminado el método de ajuste por inflación en los balances, principal elemento para justificar contablemente los quebrantos impositivos. Las previsiones del gobierno sostienen que la recaudación de este impuesto se duplicará.

²⁸ El monto no es menor, estimándose en u\$s 4.000 el aumento de la deuda interna que se produciría por esta medida, valor que se suma a la emisión de BOCON para cancelar deuda con los jubilados.

²⁹ La Caja de Industria y Comercio da cuenta del 62% de esa diferencia, la del Estado de 33,5% y Autónomos del 4,5%.

Pero estas medidas tributarias implican también modificaciones en el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 23.548). Esta es una ley-convenio, cuyas características le otorgan un rango parecido a un acuerdo federal porque la misma regula la voluntad de las Provincias de delegar el cobro y percepción de sus impuestos en la Nación, estableciendo al mismo tiempo las participaciones de cada una en la distribución. Sólo es ley de la Nación una vez ratificada por todas las legislaturas provinciales sin excepción.

Las modificaciones tributarias que impulsa el gobierno como parte de la operación política que incluye el proyecto de reforma previsional, modifica el esquema de la ley de Coparticipación al derivar un mayor porcentaje de la recaudación del IVA al sistema previsional. Esta medida está en línea con las exigencias de ajuste fiscal en las Provincias por parte del FMI y el Banco Mundial, lo cual implica seguir recibiendo asistencia financiera y continuar cumpliendo con los compromisos necesarios para el ingreso definitivo al Plan Brady⁴⁰.

La cuestión de la Coparticipación Federal es otro espacio de colisión entre las distintas políticas sociales. El intento por resolver el problema previsional ajustando el gasto provincial, que seguramente fue el que más resistió el ajuste, tiene una cara oculta dado que las Provincias han asumido paulatinamente mayor responsabilidad en el gasto social. De hecho, la política de este gobierno es continuar la transferencia de servicios educativos y de salud a las jurisdicciones provinciales y municipales. Independientemente de la racionalidad de las exigencias de ajuste a los Tesoros Provinciales, las medidas propuestas implican un nuevo avance del gasto previsional sobre el de otras políticas sociales.

⁴⁰ En la misma semana en que se hizo el anuncio de la estrategia de presentación de la reforma previsional, el presidente del Banco Mundial, Lewis Preston, acordaba con el Ministro Cavallo otorgar prioridad "uno" a los Programas Provincias I y II, con lo cual el organismo internacional de crédito financiará la realización del ajuste fiscal en las cuentas provinciales (alrededor de u\$s 400 millones en el primer caso y u\$s 700 millones en el segundo). Previamente, el inspirador del Decreto de Desregulación desde el Ministerio de Economía, Héctor Domeniconi, había pasado al cargo de Secretario de Provincias del Ministerio del Interior para hacerse cargo del tema. A la fecha, en Argentina había en ejecución cerca de veinte proyectos con asistencia financiera del BM, habiéndose desembolsado por los mismos cerca de u\$s 4.000 millones (sobre un total de casi u\$s 6.200) para apoyo en reformas en carreteras, energía, agua potable y otras empresas públicas.

Como en toda construcción de un sistema de capitalización de ahorros individuales, la otra cuestión clave del proyecto de reforma tiene que ver con el impulso al mercado de capitales precisamente en el momento en que el Plan de Convertibilidad se ve amenazado por las salidas de fondos que oportunamente lo habían expandido. Las estimaciones para el año 1993 ubican en u\$s 2.000 millones los aportes al pilar privado del nuevo sistema, de los cuales serían capitalizables aproximadamente u\$s 1.400 millones mientras que por primas para seguros de invalidez y muerte se derivarían u\$s 300 millones y otro tanto representarían las comisiones netas cobradas por las AFJyP. Algunas estimaciones consideraban que los fondos de pensiones podrían responsabilizarse por aproximadamente el 6% del stock anual que se comercia en el mercado de capitales argentino, estimado en u\$s 30.000 millones.

Por último, todo el paquete que incluye al sistema previsional tiene una fuerte importancia en el reacomodamiento de las alianzas políticas del gobierno. En primer lugar, las medidas se lanzan a pocos días de una elección crucial para Senador de la Capital Federal. El candidato del P.J., ex-ministro de su gobierno surgido de la alianza con los sectores conservadores, pierde por amplio margen frente al candidato de la U.C.R.; es la primera derrota electoral significativa desde que el P.J. asumió el gobierno.

Al mismo tiempo, el gobierno enfrenta una nueva estrategia de los sindicatos que ahora volvieron a unificarse en torno a la CGT y que aspiran a recuperar posiciones de poder. En particular, la cuestión previsional se enlaza con la discusión sobre la estatización a través del SUSS de los fondos de las obras sociales que los sindicatos reclaman como propios^{e1}.

Por último, está el frente de los grupos económicos, quiénes son protagonistas principales del contenido y del proceso que lleva a la presentación del proyecto de reforma. Estos grupos, por diversos medios, son los que más propuestas acercaron al gobierno, participando de hecho en la elaboración del propio proyecto de reforma a través de sus voceros de la Comisión Nacional de Valores. La aprobación del mismo es clave para otorgarle nuevo aire a un Plan

^{e1} La recaudación por este concepto es de alrededor de u\$s 170 millones y, junto con la posibilidad de manejar sus propios fondos de capitalización previsional, es el eje de la discusión con los sindicatos. La semana posterior a la derrota electoral del oficialismo en Capital Federal, la CGT anuncia la primer huelga general durante el gobierno menemista.

económico que se enfrenta a serias restricciones para seguir desarrollándose.

V. OBSERVACIONES FINALES

El trabajo pretende ofrecer elementos para analizar el proceso que lleva a la presentación del proyecto de reforma integral del sistema previsional argentino. Para ello, y siguiendo las líneas metodológicas propuestas, el problema se aproxima desde una "visión estructurada, que incorpore los conflictos potenciales entre los distintos objetivos de la política pública, entre los intereses de los diferentes actores y entre los subsistemas burocráticos a cargo de los diferentes instrumentos". Por lo mismo, la experiencia argentina se analiza como "contexto de estudio" y como "unidad de análisis indicativa de algunas configuraciones causales pasibles de constituirse posteriormente en objeto de comparación internacional".

En el trabajo se articulan lo que oportunamente se denominaran "cinco formas mayores de comparación": 1) históricas; 2) estadísticas; 3) socio-económicas; 4) institucionales; 5) sectoriales. Dadas estas sugerencias metodológicas, más la preocupación acerca de los diferentes estadios de desarrollo implícitos en los casos a comparar, se optó por ser exhaustivo en la exposición de los instrumentos, del proceso de desarrollo y del ambiente específico en que se presenta el anteproyecto.

Del análisis surge que el problema no se agota ni en la regulación de conductas a través de normas, ni en la definida por la posición relativa de los actores, ni en aquella que surge de las relaciones de funcionamiento económico. La perspectiva histórica ilustra acerca de un proceso acumulativo alimentado tanto por la lógica de funcionamiento del sistema como por diferentes dinámicas a las que responden estas distintas dimensiones hasta confluir en una situación de crisis.

Al exponer los ejes principales del enfoque teórico utilizado a lo largo del trabajo, se argumentó que no sólo es necesario identificar las alteraciones en la integración patrimonial de una institución o sistema social, sino también el momento en que éstas se transforman en amenazas para la propia integración social. Para ello, es clave el análisis del ambiente de referencia, en tanto los mecanismos de autogobierno del sistema deben procesar las complejidades de aquel para obtener sus objetivos fundantes. Dada la población afectada como así también la importancia fiscal del sistema previsional, el mismo aparece como el ejemplo más ilustrativo de este tipo de interrelaciones en la experiencia argentina.

El desarrollo del sistema previsional sigue la lógica general del resto de las políticas sociales, particularmente de aquellas organizadas conforme al esquema del "seguro

social". En Argentina, este esquema es un híbrido institucional caracterizado por la disolución entre las obligaciones contraídas y la medida del derecho. Esta particularidad definió una dinámica meritocrática propensa a la práctica clientelística e ignorante de las relaciones de balance del sistema. En general, el sistema previsional argentino refleja una cultura política que gusta de buscar consensos universales mediante sumatoria de intereses de raíz particular.

La crisis patrimonial del sistema, cuyos primeros signos aparecen sobre el final de la década del sesenta, se acentuó en la del ochenta con los problemas de financiamiento fiscal, retracción del empleo productivo, contracción de la masa salarial, profundización de la distribución regresiva del ingreso y evasión de las obligaciones fiscales. El sentido procíclico de los arreglos institucionales que definen el funcionamiento del sistema previsional, profundizó los impactos de las alteraciones del ambiente económico en sus rendimientos.

A esto se sumó el ambiente político y social creado por la recuperación democrática, configurando un escenario típico de las crisis de legitimación de los Estados de Bienestar del capitalismo contemporáneo. El agotamiento del modelo de expansión económica impulsado por el manejo autónomo de la demanda efectiva se sumó a una profunda transformación del sistema económico para definir la crisis patrimonial. Las presiones sociales derivadas de un juego político acostumbrado a las relaciones bilaterales entre los distintos grupos sociales y el Estado, la mayor preponderancia de grupos económicos, la oposición política (tanto partidaria como de los propios sindicatos) y la propia indefinición del gobierno acerca del rumbo a seguir, canalizaron esa crisis patrimonial hasta configurar un estado de crisis de integración social del conjunto del sistema de políticas sociales.

No son los actores directamente vinculados al problema previsional los que plantean su reforma, sino que su actitud es más bien defensiva frente a las alteraciones en su lógica de funcionamiento. La iniciativa viene por parte del poder político, tanto por presiones de la situación fiscal como por necesidades del propio modelo de acumulación que se está imponiendo en el país. Esto determina una visión "economicista" del problema previsional, la cual relega a un segundo plano cuestiones vinculadas a la filosofía jurídica del derecho social y al propio debate acerca de la mejor racionalidad para la construcción de un Estado de Bienestar alternativo en el país.

Las particularidades características del tipo de contingencia social que atiende la política previsional, la colocan en una posición muy singular al momento de evaluar

el problema de la "mayor eficacia del Estado" atribuible a la reforma. Esto es así porque la misma apunta a modificar la propia naturaleza del sistema previsional vigente, tratando de incorporarle funciones que hasta el momento no estaban contempladas en sus objetivos y abandonando otras que se verificaban en su funcionamiento efectivo. Más que evaluar la relación entre medios alternativos para lograr un mismo fin, la discusión se traslada al nivel de los propios objetivos que se pretenden de la institución previsional.

Esto surge tanto de la dimensión "institucional" del problema como de observar el juego político de los actores: los grupos económicos y el sistema financiero pasan a ser elementos claves de una política que antes no los comprendía. Lo mismo puede decirse de los organismos internacionales de asistencia técnica y financiera, aunque en este caso su participación es indirecta y como parte de una nueva realidad que impregna al conjunto de las políticas públicas. Probablemente su participación más importante, además de la influencia ideológica, sea un eventual crédito de asistencia para financiar la transición.

También en el aspecto institucional, puede afirmarse que la reforma apunta a terminar con la naturaleza híbrida de la prestación previsional en Argentina. Los aportes personales van a un fondo de capitalización individual; el impuesto en cabeza del empleador más las rentas generales se utilizarían para pagar la prestación básica y la carga pública del actual sistema. Esto implica a su vez un cambio en el papel de la propia burocracia del sistema.

Los "parámetros" o "principios de eficiencia" sobre los cuales se pretende evaluar la reforma no son ni la cobertura ni el nivel del eventual beneficio, sino la posibilidad de conformar fondos de capitales, el equilibrio financiero y el problema de la evasión. El nivel del beneficio básico queda indeterminado en función del de la futura recaudación, mientras que nada se dice en el anteproyecto de ley sobre el beneficio asistencial que se anuncia en los considerandos. Por supuesto, el beneficio que surja de la capitalización de aporte, también es indeterminado.

En cierta manera, la reforma cambia la clientela del sistema previsional: la preocupación central no está en los actuales beneficiarios sino en los futuros y en los grupos claves para sostener el sentido de la transformación económica. No obstante, la operación política de lanzamiento de la reforma incluye una momentánea atención del problema de los actualmente pasivos porque de lo contrario sería difícil obtener consenso para su aprobación.

La tendencia privatizadora, que impregna el proceso de reforma de prácticamente todo el sistema de políticas públicas, en este caso se dá fundamentalmente a nivel de la

gestión de la cartera de los fondos mientras que la recaudación sigue en manos del Estado que también se haría cargo de una prestación básica y de los actuales beneficiarios. Más que un traspaso, hay una división de tareas: el fisco ejerce el poder fiscal para recaudar pero no administra los fondos.

En cuanto a la "dimensión fiscal" de la reforma, la principal preocupación está en asegurar el equilibrio financiero dinámico, en tanto el pago de la prestación básica está sujeto a la recaudación y el del fondo de capitalización cierra por propia definición (en tanto no se produzca una descapitalización que obligue a operar a la garantía del Estado). Pero tan importante como el equilibrio del propio sistema, son los objetivos fiscales ajenos al sistema previsional que se busca consolidar utilizando a la reforma. Por un lado, privatizar la mayor empresa pública del país (YPF) y de allí obtener fondos que permitan sostener el Plan de Convertibilidad. Por el otro, consolidar un esquema tributario sustentado en el IVA, con tendencias a disminuir la carga sobre el salario.

El trabajo también ofrece elementos para analizar los "condicionantes políticos e institucionales" de la propuesta de reforma. La reforma no implicó un compromiso ideológico electivo por parte del actual gobierno e, incluso, se ubica en las antípodas de aquel. Tampoco figuraba en el programa o en las orientaciones originales del gobierno. Además de las presiones derivadas de la crisis patrimonial del sistema, el sentido de la reforma se define y toma impulso por necesidades del programa económico en curso, lo cual condiciona su contenido y los actores que la han de llevar adelante.

Es desde aquí donde el proyecto logra consenso en las propias áreas de gobierno, dado que la política económica se transformó en su principal bandera de batalla electoral. La "coalición reformista" de Argentina es una mezcla difusa entre los intereses de los grupos económicos locales, los efectos de la fuerte presencia de los organismos internacionales de crédito, asesores técnicos y los funcionarios políticos de cada área. Es muy difícil dilucidar el peso de cada factor, pero en el caso del sistema previsional ha sido clave el papel de la Secretaría como integrante del equipo económico y el de los directamente interesados en los movimientos del mercado de capitales.

En cuanto a la "política de la reforma", nuevamente las características peculiares del sistema previsional juegan un rol decisivo. La magnitud del cambio no se ha de percibir sino después de transcurridos muchos años. Por lo tanto, lo que prima actualmente son sus impactos colaterales que pasan a ser centrales para la coyuntura. El gobierno amenaza,

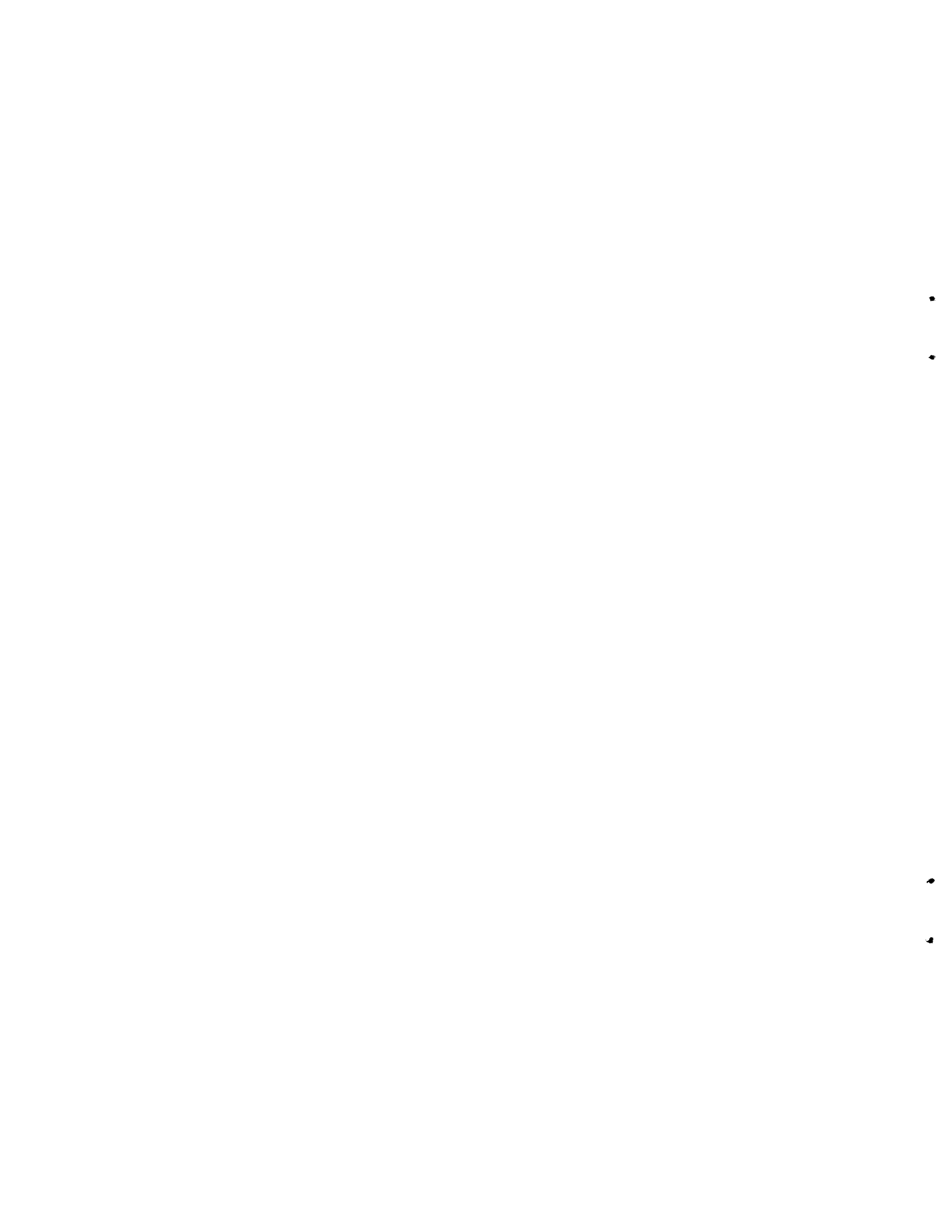
incluso, con sacar las disposiciones por decreto. Las justificaciones oficiales de la reforma se nutren de todas estas particularidades y siguen una actitud política de permanente reafirmación del superior poder del Ejecutivo con respecto a sus pares en el sistema republicano de gobierno.

La tradicional burocracia del sistema previsional quedó desactivada del proceso de reforma. Las definiciones se tomaron por grupos ajenos a la misma y puede asegurarse que el sentido de la reforma no responde a las ideas que oportunamente se proponían desde los funcionarios de la línea administrativa. Esto no es exclusivo del sistema previsional sino una característica común del camino emprendido por el gobierno en el conjunto de la reforma del Estado y del proceso de expulsión de empleo público. La burocracia está afectada a recomponer su tarea hacia las nuevas exigencias administrativas del sistema y a justificar su propio puesto de trabajo.

Lo que queda por dilucidar es la suerte del proyecto en el Legislativo. El principal partido opositor presentó uno alternativo, las Provincias están cuestionando principalmente el impacto sobre sus finanzas, los representantes sindicales el papel que les cabe en el manejo de los fondos. Pero además, la posición del gobierno cambió sustantivamente luego de los resultados electorales de Capital Federal que se suman a una escalada de las denuncias por corrupción y a las primeras manifestaciones públicas de oposición.

El eventual desvío del diseño original de la reforma es una tarea que queda pendiente luego que cierre este complejo proceso. La misma puede convertirse en una arena de pulseada política cuyos alcances superan el problema previsional. Llega en un momento en que el gobierno empieza a sentir que su legitimidad se erosiona y esto arrastra al conjunto de su acción política. Pese a los alcances temporales de largo aliento que la reforma conlleva, probablemente su suerte se defina por cuestiones de muy cortísimo plazo. Pero, por primera vez en más de una década donde se sucedieron intentos reformistas, puede pensarse que este proyecto tiene chances de imponerse.

CUADROS



Cuadro 15

POTENCIALES COTIZANTES AL SISTEMA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL
(1990)
(miles de personas de más de 14 años)

SECTORES	Régimen Nacional	Cajas Especiales	No Obligados	TOTAL	% s/PEA
A) RELACION DE DEPENDENCIA	6795	1360		8156	68,1
-Sector primario				723	6,0
-Sector no primario				7433	62,1
1. PRIVADOS (1)	6057			6058	50,6
1.1 Otros	4671			4671	39,0
1.2 Agropecuarios	670			670	5,6
1.3 Domésticos	717			717	6,0
2. PUBLICOS	738	1360		2098	17,5
2.1 Nacional					
* Civil (2)	738			738	6,2
- Administración Nac.	445			445	
- Judicial	13			13	
- Legislativo	10			10	
- Empresas públicas	270			270	
* FFAA y Seguridad		135		135	1,1
- Militar		90		90	
- Policial		45		45	
2.2. Provincial y Munic.		1225		1225	10,2
- Provincias		1005		1005	
- NCBA		90		90	
- Otras Munic		130		130	
B) AUTONOMOS (3)	2562		183	2745	22,9
- Sector primario				434	
- Sector no primario				2311	
- Activos s/jub	2562			2745	
- Activos c/jub			183		
C) OTROS			1071	1071	8,9
Desocupados			734	734	6,1
Trabajador sin rea.			337	337	2,8
-Sector primario				170	
-Sector no primario				167	
	9357	1360	1254		
PEA OCUPADA				11238	
PEA TOTAL				11972	100
Participación en PEA	78,2	11,4	10,5	100,0	

(1) Corresponden a la Caja de Industria, Comercio y Actividades Civiles.

(2) Corresponden a la Caja del Estado.

(3) Corresponden a la Caja de Trabajadores Autónomos.

Cuadro 16

INDICADORES DE COBERTURA
(1990)

	BENEFICIOS SNPS (1)			BENEFICIOS SNPS MAS OTROS REGIMENES (2)		
	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total
I) TOTAL POBLACION EN EDAD DE JUBILARSE	0,87	0,33	0,50	0,96	0,36	0,55
II) PARTICIPANTES DE LA PEA	0,96	1,07	1,00	1,06	1,17	1,11

Notas: Se consideran las jubilaciones de Varones de 65 y más y mujeres de 60 y más:
 (1) Registradas en el Sistema Nacional de Previsión.
 (2) Las consignadas en (1) más un 10% de regimenes provinciales y municipales.
 Se consideran dos grupos poblacionales:
 (I) El total de la población en edad de jubilarse.
 (II) Se aplica sobre (I) la tasa de participación económica de hombres y mujeres centrales de 1970.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC y Secretaría de Seguridad Social.

Cuadro 17

REMUNERACION POTENCIALMENTE IMPONIBLE
SISTEMA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL

SECTORES ECONOMICOS	Año 1990			Remuneración Anual Unitaria (en u\$s)	INGRESOS TOTALES (Millones u\$s)	
	Régimen Nacional	Cajas Especiales	No Obligados			TOTAL
RELACION DE DEPENDENCIA	6795	1360		8155	3637,0	29659,8
- Sector primario				723	2110,5	1531,7
- Sector no primario				7432	3784,7	28128,1
1. PRIVADOS (1)	6057			6057		23302,1
1.1. Otros	4670			4670	4494,9	20991,0
1.2. Primarios	670			670	1811,1	1213,4
1.3. Domesticos	717			717	1531,0	1097,7
2. PUBLICOS	738	1360		2098	3030,3	6357,6
2.1 Nacional (2)				873	3931,2	3432,0
A.1. Civil	738			738	4213,5	3109,5
- Administración	468			468	2388,3	1117,7
- Empresas publicas	270			270	7377,0	1991,8
A.2 FFAA y Secur.		135		135	2388,3	322,4
- Militar		90		90		
- Policial		45		45		
B. RESTO ADM PUBL.		1225		1225	2388,3	2925,7
- Provincias		1005		1005		
- MCBA		90		90		
- Resto Municipal		130		130		
AUTONOMOS (3)	2562		183	2745	11323,2	31082,1
						60741,9

(1) Corresponden a la Caja de Industria, Comercio y Actividades Civiles.

(2) Corresponden a la Caja del Estado.

(3) Corresponden a la Caja de Autónomos.

Fuente: Barbeito y Lo Vuolo (1992a). Tipo de cambio: =A= 4880 por dólar.

Cuadro 18

ESTIMACION DE LA RECAUDACION MENSUAL POTENCIAL DE AUTONOMOS
SEGUN CATEGORIA E INGRESOS MINIMOS VIGENTES
(1990)

CATEGORIAS	Ingresos Minimos (1)	Aportes Minimos (1)	Cantidad Aportantes (2)	Recaudación potencial	
				(3)	(%)
A	44	9	198,7	1.828	0,47
B	66	14	198,8	2.743	0,71
C	88	18	95,0	1.748	0,45
D	131	28	187,8	5.183	1,33
E	219	46	277,2	12.749	3,28
F	307	64	180,1	11.597	2,98
G	438	92	190,8	17.551	4,52
H	657	138	177,3	24.464	6,30
I	846	178	317,6	56.410	14,52
J	1314	276	921,7	254.350	65,45
			2745,0	388.623	100,00

Notas: (1) En dólares, promedio mensual. Tipo de cambio: u\$s 4880 por dólar.

(2) En miles de aportantes.

(3) En miles de dólares.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Permanente de Hogares y Secretaría de Seguridad Social.

Cuadro 19

FACTORES DE EXPANSION DEL GASTO EN PREVISION SOCIAL

(% de variación anual acumulativa)

Periodos	Gasto	Población en edad pasiva (1)	Cobertura Aparente (2)	Gasto por Beneficio
1991/61	3,97	2,63	2,01	-0,69
1961/70	7,85	3,37	2,56	1,73
1970/75	6,7	2,74	1,26	2,56
1975/80	5,52	2,47	4,11	-1,1
1980/85	-0,90	2,39	0,80	-3,99
1985/91	-1,00	1,93	0,92	-3,77

Notas: (1) Varones de 60 años y más, mujeres de 55 y más.
 (2) Total de beneficios previsionales de las Cajas del Sistema Nacional.

Fuente: en base a datos del INDEC-CELADE (1982), INDEC (1986), Lo Vuolo (1989) Schulthess (1991) y Secretaría de Seguridad Social.

Cuadro 20

INGRESOS Y EGRESOS CONSOLIDADOS
DEL SISTEMA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL

(en millones de australes de diciembre de 1991) (1)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
I. INGRESOS	99.400.994	76.816.528	80.804.290	59.468.249	65.823.915	81.612.238
1. Propios del regimen	95.248.078	75.488.677	59.746.534	57.951.749	63.953.696	74.224.261
1.1 Aportes y contribuciones	71.709.357	72.262.921	54.608.738	40.204.583	47.764.001	61.365.885
1.2 Tarifados (2)	23.538.720	3.225.756	5.137.796	17.747.166	15.850.729	12.752.950
1.3 Intereses	0	0	0	0	338.966	105.426
2. Otras fuentes	4.152.916	1.327.851	21.057.756	1.516.500	1.870.219	7.387.977
2.1 Sistema Impositivo	0	0	18.869.787	0	0	0
2.2 Subsidios Familiares	3.469.291	1.689.751	2.187.969	1.516.500	1.825.247	2.269.347
2.3 Otros	683.625	0	0	0	44.973	5.118.631
II. EGRESOS	92.026.027	94.270.295	85.175.560	68.251.261	69.915.416	78.989.333
1. Prestaciones	84.613.979	81.754.142	75.844.636	63.943.888	68.812.286	77.411.686
1.1 Prestaciones previsionales netas	83.193.876	80.613.589	74.747.866	62.834.144	67.100.945	75.330.603
1.2 Pensiones no contributivas	1.420.103	1.140.553	1.096.770	1.109.743	1.153.673	1.410.190
1.3 Subsidio por sepelio	0	0	0	0	557.668	670.894
2. Gastos administrativos	1.894.870	1.835.807	1.708.587	1.500.000	1.697.500	2.199.619
3. Transferencias netas a otros organismos (Incluye FONAVI, INSSJP, etc.)	5.257.518	10.428.807	7.331.367	2.574.562	(36.703)	48.921
4. Otros	259.660	251.537	290.970	232.811	0	0
5. Necesidad de financiamiento	7.374.967	(17.453.767)	(4.371.270)	(8.783.012)	(4.091.500)	2.622.905
INGRESOS POR APORTES/EGRESOS POR PRESTACIONES	0,85	0,88	0,72	0,63	0,69	0,79
INGRESOS PROPIOS/TOTAL EGRESOS	1,04	0,80	0,70	0,85	0,91	0,94

NOTAS: (1) deflactado por índice de precios al consumidor, nivel general.

(2) incluye impuestos sobre combustibles líquidos y gaseosos, consumo telefónico, IVA y riqueza a partir de setiembre de 1991.

(3) neto transferido.

FUENTE: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Seguridad Social.

Cuadro 21

ESTRUCTURA DE LOS BENEFICIOS POR CAJA
SISTEMA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL

(En % sobre el total de beneficios) (a)

Año	Relacion de dependencia			Autonomos	Total
	Industria	Estado	Sub-total		
1971	56	31	87	13	100
1974	53	27	80	20	100
1977	50	24	73	27	100
1980	46	23	70	30	100
1983	47	23	69	31	100
1986	46	22	68	32	100
1989	46	21	67	33	100
1990	46	21	66	34	100
1991 (b)	45	21	66	34	100

(a) Datos a diciembre de cada año.

(b) Estimación propia en base a datos de agosto de 1991.

Fuente: Elaboracion propia en base a datos de la
Secretaria de Seguridad Social.

— — —

Cuadro 22

HABERES PREVISIONALES

Año	Relación con el salario promedio de la economía		Poder adquisitivo (base 1986=100)	
	Haber mínimo	Haber medio	Haber mínimo	Haber medio
1983	0,48	0,57	114,83	119,21
1984	0,38	0,45	110,33	113,58
1985	0,37	0,44	96,49	98,74
1986	0,38	0,43	100,00	100,00
1987	0,30	0,42	75,63	87,52
1988	0,34	0,43	68,80	78,60
1989	0,32	0,38	55,55	67,01
1990	0,34	0,44	59,40	64,29
1991	0,34	0,45	63,59 (1)	72,23 (2)

NOTAS:

- (1) promedio enero-setiembre de 1991
- (2) promedio enero-junio de 1991

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Seguridad Social.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS



REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BARBEITO, Alberto y LO VUOLO, Rubén (1992a): La reforma del sistema previsional, el mercado de trabajo y la distribución del ingreso (Buenos Aires: trabajo presentado en el 1er. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, mayo).

BARBEITO, Alberto y LO VUOLO, Rubén (1992b): La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina (Buenos Aires: UNICEF/CIEPP, Editorial Losada, en prensa).

CIEPP (1991a): Identificación de las principales iniciativas de reforma (Buenos Aires: Convenio CIEPP/PNUD, Proyecto ARG 88/005, mimeo, setiembre)

CIEPP (1991b): Opiniones y posicionamiento de diferentes actores sociales acerca de la reforma del sistema previsional (Buenos Aires: Convenio CIEPP/PNUD, Proyecto ARG 88/005, mimeo, diciembre).

DIEGUEZ, Héctor y PETRECOLLA, Alberto (1974): La distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950-72 (Buenos Aires: Desarrollo Económico, No 55, Vol. XIV, octubre-diciembre).

GALLUP ARGENTINA (1991): Encuesta sobre jubilados y pensionados, realizada para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.

ISUANI, Ernesto (1985): Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina).

JARACH, Dino (1978): Finanzas públicas. Esbozo de una teoría general (Buenos Aires: Editorial Cangallo).

LO VUOLO, Rubén (1986): The Financing of Social Security Programs and the Impact on Employment: the Case of Argentina (Pittsburgh: University of Pittsburgh, Master Thesis, April).

LO VUOLO, Rubén (1991): Economía política del Estado de Bienestar: mitología neoliberal y keynesianismo populista, en "El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis" (Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila Editores).

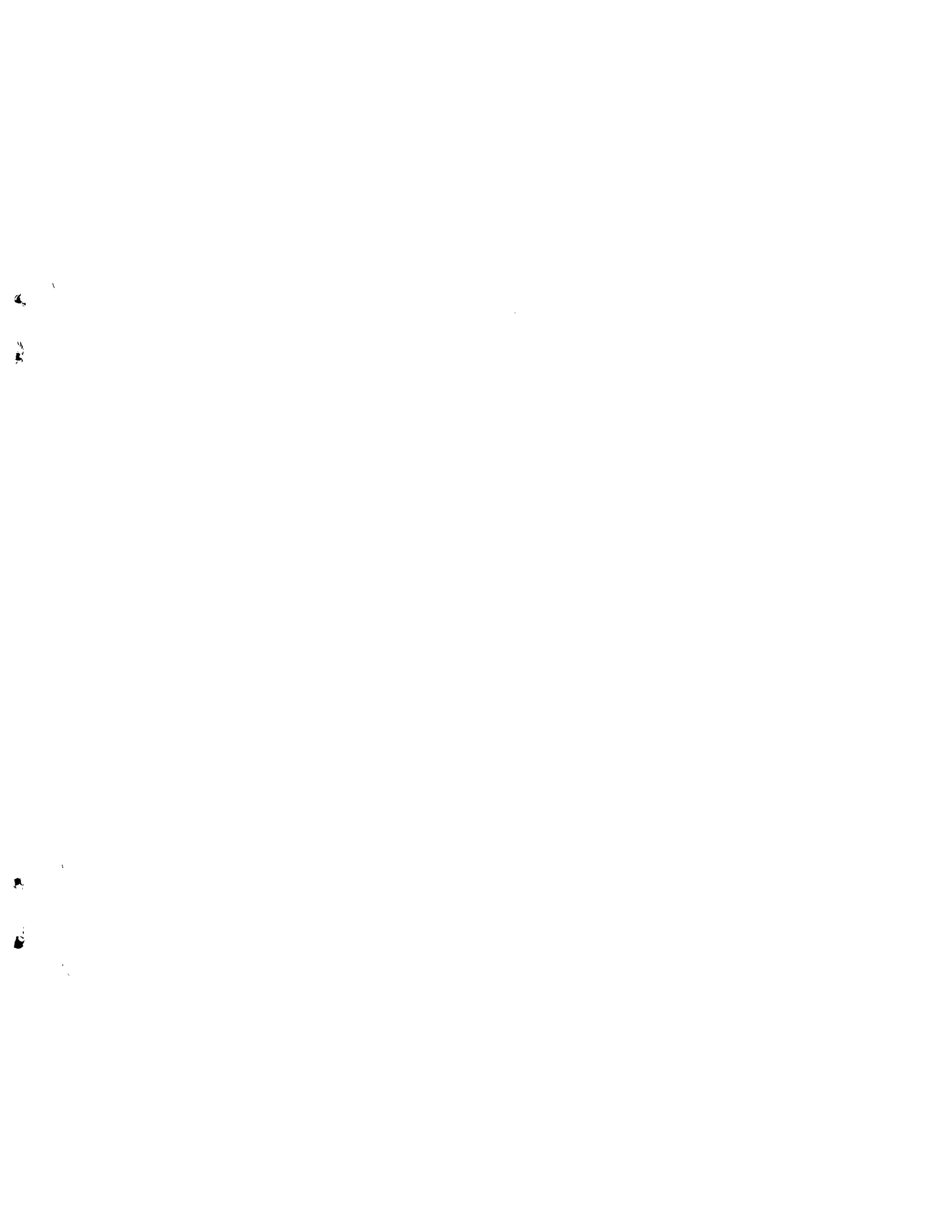
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS/PNUD/OIT) (1990): Síntesis estadística de la situación ocupacional argentina (Proyecto ARG/90/007, setiembre).

REVISTA DE SEGURIDAD SOCIAL (1980): Ley 22.293 (Buenos Aires: Ministerio de Bienestar Social, Secretaría de Estado de Seguridad Social, octubre-diciembre).

SCHULTHESS, Walter (1990): Sistema Nacional de Previsión Social: su evolución y situación a fines de la década del ochenta (Buenos Aires: Proyecto ARG/88/055, mimeo).

SCHULTHESS, Walter (1991): Jubilaciones de privilegio (Buenos Aires: semanario El Economista, 9 de agosto).

SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL (SSS) (1991): Información sobre jubilados y pensionados. Sistema Nacional de Previsión Social (Buenos Aires, mimeo, febrero).



3 1 1960