

*Nuevos Horizontes*

# La política de las reformas previsionales en Argentina (1993-2015)

*Mariana Rulli*

  
EDITORIAL  
UNRN



Universidad Nacional  
de Río Negro



**LA POLÍTICA DE LAS REFORMAS  
PREVISIONALES EN ARGENTINA  
(1993-2015)**

Esta publicación no tiene un proceso de mediación editorial, sino que la tesis se mantiene tal como fue aprobada por el jurado correspondiente.

Sí tiene incorporadas las intervenciones imprescindibles de maquetación y puesta en libro.

**Nuevos Horizontes**

**LA POLÍTICA DE LAS REFORMAS  
PREVISIONALES EN ARGENTINA  
(1993-2015)**

Mariana Rulli



**EDITORIAL  
UNRN**



# Índice

9		<b>Presentación</b>
15		<b>Prólogo</b>
17		<b>Resumen</b>
19		<b>Abstract</b>
21		<b>Agradecimientos y reconocimientos institucionales</b>
25		<b>Introducción</b>
35		Capítulo 1 <b>Marco Teórico y Metodológico de la Tesis</b>
71		Capítulo 2 <b>Orígenes, Expansión, Maduración y Crisis del Sistema Previsional en Argentina (1810-1993)</b>
97		Capítulo 3 <b>La política de la reforma estructural del Sistema de Pensiones y Jubilaciones en Argentina. Su impacto económico y en la cobertura (1993-2003)</b>
161		Capítulo 4 <b>La política de la re-reforma previsional (2003-2008)</b>
245		<b>Conclusiones</b>
257		<b>Bibliografía</b>
277		<b>Fuentes</b>



## Presentación

Este libro es el resultado de una investigación sobre los factores que impulsaron y determinaron las reformas previsionales implementadas en Argentina en el período que se inicia con la introducción en 1993 del sistema previsional mixto (un pilar privado y un pilar público) y finaliza con su nacionalización en 2008. Ambas reformas fueron concebidas y modeladas por un contexto nacional de restricciones económicas y financieras.

Mientras este hallazgo -relativo al peso de los factores económicos sobre las reformas previsionales- es consistente con la literatura comparada en este campo (Leibrecht y Fong, 2017; van Maurik, 2017), la presente investigación señala que, sin embargo, los mecanismos políticos e institucionales de representación de los diversos intereses en juego y de formación de consensos políticos, así como los legados institucionales, afectaron y delimitaron los objetivos de la intervención social del Estado en el sistema previsional.

La reforma previsional estructural de los noventa fue impulsada en Argentina por las instituciones de Bretton Woods bajo el paraguas ideológico del Consenso de Washington, y la Nueva Ortodoxia Previsional, con el objetivo de privatizar el sistema previsional a fin de crear un -todavía- inexistente mercado de capitales privados necesario para la implementación de la estrategia económica del gobierno basada en el Plan de Convertibilidad. Esta reforma atravesó un proceso político de amplio debate que culminó con la introducción de modificaciones al proyecto original aunque sin afectar su espíritu privatizador. Es decir, hubo una clara subordinación de la reforma previsional a la estrategia económica general, incluso explícitamente planteada por sus impulsores. Sin embargo, la estrategia económica y la propuesta de reforma del Ejecutivo encontraron sus límites en los mecanismos políticos e institucionales de representación de los distintos intereses y de formación de consensos políticos y los legados institucionales. Fue a partir de las relaciones de fuerza entre los distintos actores políticos y sociales, fundamentalmente representados a través de los bloques partidarios (sobre todo en el oficialismo) en el Congreso Nacional que se definieron los límites políticos de la reforma.

Por su parte, la re-reforma previsional de 2008 (especialmente la nacionalización y creación del Sistema Integrado Previsional Argentino) fue impulsada como respuesta al impacto de la crisis global y a las restricciones financieras externas que afrontaba Argentina. Sin embargo,

la reforma fue impulsada también con un objetivo político vinculado a fortalecer al gobierno después de atravesar una crisis política y por sus auspiciosas implicaciones electorales. El escenario y “clima ideológico” internacional eran diferentes al de los noventa: la emergencia de los BRICS, el G77 y la nueva agenda de desarrollo y crecimiento con inclusión promovida por los países en desarrollo, en particular gobiernos latinoamericanos permeables y en sintonía con esas ideas, posibilitaron la implementación de reformas orientadas al Estado en la región.

Esta vez el proceso político de la re-reforma fue implementado con escaso diálogo social y debate previo. Tampoco fue una prioridad la búsqueda de consensos entre los distintos partidos políticos, y no estuvo basada en los estudios y recomendaciones de expertos en el tema que recomendaban una reforma integral del sistema. El gobierno logró imponer su capacidad y voluntad política para implementar reformas opuestas a fuertes intereses económicos concentrados (Repetto, 2011), viéndose fortalecido por los amplios consensos alcanzados con otros sectores no oficialistas que apoyaron la reforma previsional en el Congreso. Finalmente, a pesar de la nacionalización y del retorno al sistema de reparto, los argumentos y justificaciones que se utilizaron para la reforma estaban centrados en los resultados negativos del pilar privado del sistema y no en las ventajas del nuevo SIPA. No se discutieron ni implementaron medidas para contrarrestar las debilidades del sistema público que ya existían antes de la privatización. Es decir, no se debatieron ni resolvieron los problemas vinculados al desfinanciamiento del sistema y a la sostenibilidad fiscal (Hujo y Rulli, 2014a).

Varias razones me han llevado a publicar y divulgar los resultados en 2019. En primer lugar, porque esta investigación y sus hallazgos pueden contribuir a los estudios comparados en torno a las reformas previsionales. Argentina no ha sido ajena a los debates mundiales sobre reformas previsionales, con lo que estudiar los procesos, contenidos y resultados de las reformas previsionales llevadas a cabo en Argentina puede contribuir a entender mejor los procesos más allá de sus fronteras así como a analizar cómo las tendencias globales impactan a nivel nacional.

Por otra parte, la coyuntura política actual en Argentina pareciera anunciar una nueva reforma del sistema previsional. Es dable destacar que el escenario mundial se encuentra signado por la austeridad y el ajuste, que se suelen traducir en una erosión del derecho a la seguridad social. Más concretamente, entre 2010 y 2015 más de 105 gobiernos (60 en países en desarrollo y 45 en países de altos ingresos) comenzaron a debatir la posibilidad de introducir cambios en los sistemas previsionales tales como elevar las tasas de cotización, aumentar los periodos de elegibilidad, prolongar la edad de jubilación o los años de aportes, o reducir

los beneficios (Ortíz, et. al, 2015: 12). En América Latina y el Caribe, entre 2012 y 2015, trece países comenzaron a plantear reformas en el sistema de pensiones<sup>1</sup>. También se han comenzado a implementar reformas de flexibilización laboral<sup>2</sup> que a su vez tienen un impacto negativo sobre los sistemas previsionales (ortíz, et. al, 2015: 12 y 13).

Argentina, no es la excepción. En febrero de 2016 se sumó al grupo de países latinoamericanos antes mencionados ya que el gobierno de Mauricio Macri anunció una nueva reforma previsional<sup>3</sup> mientras que los recientes acuerdos con el FMI recomiendan retrocesos en la reforma de 2008. En este libro se pueden encontrar argumentos históricos, políticos y económicos que sugieren que las reformas previsionales exigen un abordaje integral, participativo y anclado en los derechos humanos.<sup>4</sup>

A partir del análisis histórico-comparativo de los contextos financiero y económico, del proceso político de las reformas, de su impacto socio-económico, así como de la estrecha relación entre el sistema previsional, las finanzas y la deuda pública, se observa que los debates y reformas del sistema previsional implican cuestiones que exceden la discusión binaria administración a cargo del Estado o del mercado. De hecho, los sistemas previsionales han sido utilizados como instrumento de política de crecimiento económico en dos épocas diferentes: en los paradigmas de desarrollo impulsados por los Estados (basados en los sistemas públicos nacionales) y también en los paradigmas de desarrollo orientados al mercado (basados en las cuentas de ahorro individuales) (Hujo, 2014a). El caso argentino analizado en este libro es un ejemplo claro de ello. Y como se demuestra en los capítulos, el movimiento pendular de Estado-mercado-Estado de las últimas tres décadas del sistema previsional no ha abordado eficazmente sus problemas crónicos y estructurales: déficit, insostenibilidad y falta de cobertura universal.

Una reforma integral del sistema previsional es necesaria para poder trascender el ritmo pendular de reformas del que da cuenta esta

---

1 Belice, Costa Rica, El Salvador, Granada, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas.

2 Informe del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos, A/HRC/34/57, 26 de diciembre de 2016.

3 Véase por ejemplo: Página 12, “La reforma previsional en agenda” (15 de febrero de 2016) disponible on line en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-292481-2016-02-15.html>; y El Tribuno, “Jubilación: la reforma previsional ya está en marcha” (31 de marzo de 2016) disponible on line en: <http://www.eltribuno.info/jubilacion-la-reforma-previsional-ya-esta-marcha-n694868>

4 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observación General No. 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9)”, E/C.12/GC/19, 4 de febrero de 2008.

investigación a fin de avanzar hacia un ingreso básico universal no contributivo e incondicional para todas las personas laboralmente pasivas. Asimismo, investigaciones recientes han señalado que si bien la nacionalización del sistema argentino en 2008 ha generado un efecto positivo en la aumento de la cobertura y mejorado la sostenibilidad financiera, aún no ha logrado un diseño estable que garantice la sostenibilidad a largo plazo en relación a la adecuación de los beneficios, la cobertura y el equilibrio financiero (Bertranou et. al, 2018).

El debate por una reforma previsional integral debería considerar las causas de las restricciones económicas y financieras que han condicionado históricamente -y aún condicionan- al sistema: un sistema tributario regresivo que fortalece y amplía las desigualdades económicas y una estrategia de deuda pública que ahoga paulatinamente el espacio fiscal necesario para realizar el derecho a la seguridad social. Este trabajo propone capitalizar la actual crisis económica y financiera como una oportunidad para la futura agenda previsional. Los derechos económicos y sociales ofrecen un marco conceptual, político y normativo consistente que sumado a la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sustentable puede traccionar y generar una sinergia virtuosa en pos de la realización efectiva del derecho a la seguridad social.

Es decir, discutir el futuro sistema previsional debería conllevar, por un lado, el debate sobre justicia tributaria (Pogge y Krishen, 2016), incluyendo reformas para disminuir la evasión fiscal y ampliar así los ingresos tributarios, la disminución de flujos de fondos ilícitos, y la conversión de impuestos recesivos en progresivos.<sup>5</sup> Por otro lado, la administración prudente, transparente, democrática y responsable de la deuda soberana constituye también una asignatura pendiente. Argentina es hoy, según la CEPAL, el país más endeudado de la región.<sup>6</sup>

Argentina no sólo votó los “Principios Básicos para la Reestructuración de Deuda Soberana” en la Asamblea General en 2015, y apoyó los “Principios de Préstamos Soberanos Responsables” de la UNCTAD en 2012, sino que también acordó que la sustentabilidad de la deuda sea un objetivo de desarrollo sustentable. Estos dos desafíos -el tributario y el de la deuda-, los avances políticos y normativos globales en tales campos, así como los compromisos tomados por Argentina en ese mismo contexto, llamativamente no forman parte de la agenda previsional argentina.

---

5 Hoy el 60% de los ingresos nacionales por impuestos provienen de impuestos al consumo.

6 CEPAL, “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe”, Santiago, 2018.

Una reforma integral y sustentable del sistema previsional argentino debería estar basada en un diálogo social que permita generar consensos promoviendo campañas de comunicación, tal como lo señala la OIT en sus investigaciones recientes (Ortíz, et. al, 2018) y en sus recomendaciones vinculadas a los estándares de seguridad social y la ratificación de la Convención de la OIT Nro. 102<sup>7</sup>. El rol de la discusión política en las reformas previsionales argentinas del que esta investigación ha dado cuenta anima a pensar que el requisito del diálogo social no sólo es deseable sino posible.

No todos los lectores estarán interesados en leer cada uno de los capítulos de este libro. Algunos lectores focalizarán en la discusión teórica con los principales enfoques y teorías que han explicado los orígenes, desarrollo, expansión y retroceso de los regímenes de bienestar y los sistemas previsionales en el mundo y en América Latina en particular (Capítulo 1). Otros, se concentrarán en el análisis histórico del desarrollo del sistema previsional argentino, recuperando las claves para entender su desarrollo y las rupturas y continuidades de los distintos actores políticos y sociales. Esta lectura, en clave histórica, permitirá develar las permanentes crisis de financiamiento del sistema desde mediados del siglo pasado. El análisis histórico de los procesos políticos permite visualizar el modo en que se han ido transformando las relaciones de fuerzas entre Estado, mercado y sociedad, intentando trascender el análisis dicotómico de matriz mercado-céntrica y matriz Estado-céntrica (Capítulo 2).

Otros lectores podrán bucear en el análisis histórico-comparativo de los factores económicos y políticos que delimitaron las reformas en 1993 y 2008 (Capítulo 3 y 4 respectivamente). Ese análisis les permitirá identificar que ambas reformas fueron impulsadas a partir de restricciones económicas y/o financieras pero registrando diferencias en sus contextos político, social y económico, en los procesos y dinámica política de debate que se establecieron para su diseño y aprobación, y en los resultados socio-económicos de su implementación, resultados estos que a su vez contribuyen a entender por qué y cómo se implementaron las reformas así como también permiten analizar los posicionamientos de los distintos actores sociales y políticos.

En todos esos casos, al estar esos temas desarrollados en capítulos autónomos pueden ser leídos separada o aisladamente, aunque se advierte que el abordaje integral de este estudio aspira a ser más que la suma de sus partes. La visión global del estudio permite bucear en las

---

7 Véase ILO Convention No. 102 and other social security standards, Social Protection for All Issue Brief, Ginebra, Agosto 2018. Disponible on line en: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55196>

repuestas a preguntas como: ¿Qué lecciones se pueden aprender de reformas pasadas y sus resultados? ¿Qué estrategias pueden desarrollar los distintos actores políticos para promover reformas previsionales inclusivas desde un enfoque sustentable y de derechos humanos? ¿Qué hacer para superar el movimiento pendular crónico del sistema previsional al que han empujado las cíclicas restricciones financieras y/o económicas del país? ¿Es posible concebir una vía distinta al ajuste y la mercantilización de la previsión social por un lado, y la administración estatal de los recursos expuesta sin más a los vaivenes de las finanzas públicas, por el otro?

Este libro consiste, básicamente, en la tesis realizada bajo el programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Argentina) que fue defendida y aprobada en julio de 2017. He discutido con muchas personas las ideas que están volcadas en este libro. Así, comprobé que es infinita la posibilidad de perfeccionarlas e interpelearlas, así como hallar aristas novedosas para las tensiones de poder vinculadas al sistema previsional. Aceptado todo eso, me decidí ahora a publicarla con la convicción de que pueda ser útil para los actores sociales y políticos comprometidos con la transformación de la sociedad hacia modelos más inclusivos.

*Mariana Rulli*  
*Viedma, abril de 2019*

## Prólogo

Los sistemas previsionales suelen figurar entre los más importantes programas de seguridad social, tanto en términos de gasto social como en cobertura, características que adquieren más relevancia en países de ingresos medianos o altos, y en contextos con un envejecimiento de la población avanzado. Por esas razones, las pensiones son frecuentemente tema de debate en el ámbito público y tema de investigación en la academia. Sistemas previsionales van más allá del gasto social y de números: nos muestran como un gobierno diseña y planifica su política social en el largo plazo, si conceptualiza la política social como parte del desarrollo económico y la construcción de un estado de derecho y democrático, y finalmente, si la sociedad considera el sistema previsional un contrato social, inter-generacional, con varios objetivos tales como protección, redistribución, igualdad de género; o más bien como un contrato privado de ahorro forzado entre un individuo y una entidad financiera, basado en las reglas del mercado. Estas distintas visiones en cuanto a la protección social y los sistemas de pensiones corresponden a diferentes modelos o regímenes de bienestar y representan diferentes ideologías y epistemologías del desarrollo social y del rol del estado y del individuo respectivamente. América Latina, y Argentina incluida, ha sido un laboratorio de modelos y políticas previsionales durante las últimas décadas, mostrando un stop-and-go entre enfoques centrados en un sistema público de reparto y objetivos de cobertura universal, y modelos de pensiones privadas basadas en la capitalización individual y la rentabilidad financiera.

El estudio de Mariana Rulli nos proporciona un análisis de fondo sobre los contextos y procesos políticos que han determinado las diferentes políticas previsionales en Argentina, un país pionero en la política social y previsional en la región, focalizando en la privatización del sistema en los años 90, y la extensión de la cobertura y la re-nacionalización en los 2000. Rulli analiza los resultados que tales reformas estructurales han producido para las personas mayores, especialmente los grupos más vulnerables, pero también los efectos sobre la institucionalidad pública, la credibilidad y legitimidad del sistema social, y la estabilidad económica y social.

Es un análisis fascinante, relevante y revelador. Rulli aplica una perspectiva histórica que muestra que las políticas sociales no son ejercicios técnicos, sino el resultado de negociación, contestación y decisiones políticas dentro de un sistema de poder asimétrico y determinados por

variables que trascienden los del sub-sistema previsional y los del sistema nacional, lo cual requiere un análisis holístico e interdisciplinario, en particular un análisis integrado de políticas sociales y económicas y de procesos nacionales y globales.

Disponer de información y análisis rigurosa es importante para actuar, poder defender y luchar para los derechos y la dignidad de las personas, y para influenciar los procesos políticos que afectan a todos y todas, a la economía y a los derechos sociales, al bienestar individual, y a la inclusión social. Esperemos que las lecciones de este estudio llevan a una mejor comprensión del pasado para diseñar un futuro mejor, así como lo aspira la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sustentable promovida por las Naciones Unidas: trabajar hacia un cambio transformador que ataca las causas fundamentales de la pobreza, desigualdad y destrucción de nuestro planeta.

Katja Hujo  
Investigadora y Coordinadora  
Programa de Política Social y Desarrollo  
Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Social  
UNRISD, Ginebra

## Resumen

En las últimas tres décadas, el sistema previsional argentino fue reformado en dos etapas diferentes. En 1993 mediante una reforma estructural que implementó un sistema mixto (combinando un pilar de reparto estatal y un pilar de capitalización privado). Y entre 2003-2008, a través de un proceso de re-reformas que flexibilizó las condiciones de acceso al sistema y luego lo nacionalizó. Esta tesis analiza de los factores económicos y políticos que contribuyen a explicar las mencionadas reformas, poniendo énfasis en el contexto socio-económico y en las relaciones de fuerzas entre los distintos actores políticos y sociales que intervienen imponiendo sus límites y alcances.

Se concluye que si bien ambas reformas fueron impulsadas y condicionadas por restricciones económicas y/o financieras –pero con diferencias en sus respectivos contextos socio-económico-, los procesos políticos de debate y de formación de consensos políticos afectaron y delimitaron los objetivos de esas mismas reformas. Asimismo, se plantea que ni el sistema mixto implementado en 1994 ni el SIPA creado después de la estatización de 2008 trascendieron la lógica bismarckiana del sistema previsional. También se explica que el movimiento pendular Estado-mercado-Estado del sistema en las últimas tres décadas no ha abordado eficazmente sus problemas crónicos y estructurales: déficit, insostenibilidad y cobertura no universal.

Finalmente, se presentan reflexiones para futuras investigaciones y para la agenda previsional argentina. La primera es que una reforma integral del sistema es necesaria. La segunda, que para trascender el ritmo pendular de reformas procíclicas del que ha dado cuenta esta investigación, el debate debería considerar las raíces de las restricciones económicas y financieras que lo condicionan: un sistema tributario regresivo y una deuda soberana que ahoga el espacio fiscal necesario para asegurar la realización de los derechos económicos y sociales. La actual crisis financiera global y las medidas de austeridad que están siendo implementadas ofrecen una ventana de oportunidades para avanzar con este debate.



## Abstract

In the last three decades the Argentine pension system was reformed in two different periods. In 1993, through a structural reform that implemented a mixed system (combining a pillar of state distribution with a pillar of private capitalization). And between 2003-2008, through a process of re-reforms that made the conditions to access to the system more flexible and then nationalized it. This thesis analyzes the economic and political factors that contribute to explain the aforementioned reforms, emphasizing on the socio-economic context and the power relations among different political and social actors that intervene imposing their limits and scopes.

It is concluded that even when both reforms were driven and limited by economic and/or financial restrictions -but with differences in their respective socio-economic contexts-, their political processes of debate and political consensus building affected and limited the objectives of these same reforms. Likewise, it is suggested that either the mixed system implemented in 1994 neither the SIPA created after the nationalization of 2008 went beyond the Bismarckian logic of the pension system. It is also explained that the pendular movement State-market-State of the system in the last three decades has not efficiently tackled its chronic and structural problems: deficit, unsustainability and non-universal coverage.

Finally, reflections for both future research and for the Argentine pension agenda are presented. The first one is that a comprehensive system reform is needed. The second one is that, in order to go beyond the pendular rhythm of procyclical reforms presented in this research, the debate should consider the roots of the economic and financial restrictions that limit it: a regressive tax system and a sovereign debt that suffocates the needed fiscal space to ensure the realization of economic and social rights. The current global financial crises and austerity measures being implemented offer a window of opportunity to advance this debate.



## Agradecimientos y reconocimientos institucionales

Confieso que mientras trabajaba en el proyecto de investigación y comenzaba a leer material para la tesis, consideraba que la sección de los agradecimientos sería una verdadera formalidad. Sin embargo, ahora que me dispongo a escribirla, una vez terminado el trabajo después de tantos años, me doy cuenta que no sólo estaba equivocada, sino que es una parte muy importante de la tesis. Porque pone las cosas en su lugar, porque reconoce y agradece a quienes me han ayudado y también porque da cuenta de cómo han sido verdaderamente las cosas: esta investigación fue producto de un esfuerzo y trabajo colectivo, del que sólo yo rindo cuentas de los errores.

He recibido ayuda de diversas naturalezas –teóricas, metodológicas, becas, emocionales, libros, tiempo, entre otras- y todas ellas ensambladas han logrado que pudiera hacer la investigación, escribir, presentar y defender la tesis.

Quisiera agradecer, en primer lugar, a mi directora Rosalía Cortés, que desde que le propuse mis ideas me animó constantemente a bucear y rastrear entre los factores determinantes que impulsan las reformas de seguridad social y, especialmente, que tienen un impacto en las condiciones de vida de la población. Agradezco y he apreciado mucho la calidad de sus consejos, su dedicación y su esfuerzo ya que, aún proviniendo de distintas disciplinas de las Ciencias Sociales y la distancia geográfica que nos ha separado durante casi toda la investigación, ha logrado que sus aportes fueran siempre oportunos y provechosos. Y a Katja Hujo, quien me recibió en el Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas (UNRISD) en Ginebra, que rigurosamente colaboró con mi formación como investigadora y que generosamente contribuyó a mis borradores e ideas. Estimo, por sobre todas las cosas, la amistad con que ambas me han honrado.

A todos los profesores del Doctorado en Ciencias Sociales de FLACSO, especialmente a los que me han acompañado en los Seminarios de Taller de Tesis: Pablo de Marinis y Pablo Forni. A todos los miembros de FLACSO Argentina que me han ayudado: a los bibliotecarios, a los compañeros de la oficina del área de economía con quienes compartí unos meses, a los secretarios del doctorado, Paula, Javier, Fernanda y Damián.

Afectuosamente, a mis compañeros de cohorte con quienes compartí muchas horas y cuyos aportes significaron un constante enriquecimiento para mi formación, el trabajo de la tesis y también en lo personal. El

Programa de Doctorado en Ciencias Sociales fue un factor determinante para que conociera buena gente.

Al jurado de la Tesis de Calificación que presenté en 2012: Oscar Centrángolo y Laura Goldberg quienes rigurosamente leyeron y evaluaron mis primeros capítulos, y me animaron a profundizar la tesis.

A todos los investigadores y especialistas con los que me contacté, que han colaborado con comentarios y material bibliográfico que mejoraron notablemente la investigación: Fabián Repetto, Luciano Andrenacci, Camila Arza, Guillermo Alonso, Aldo Isuani, Manfred Nistch, Katharina Müller, Elisabet Almeda Samarranch. Seguramente me olvidaré de muchos y les pido disculpas por ello.

Al Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, al Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD) y al Ministerio Nacional de Educación Argentino que me permitieron pasar un invierno en Heidelberg, acceder irrestrictamente a las bibliotecas, discutir los avances en seminarios internos y nutrirme de comentarios muy valiosos. Especialmente a Mariela Morales Antoniazzi.

También a Sarah Cook y a todos los colegas de UNRISD con quien compartí mi estancia de investigación en Ginebra, de quienes me enriquecí notablemente.

A los amigos “ginebrinos” que quedan para toda la vida: Mónica Hae-feli, Katja Hujo, Mara Arizaga, Natalia Delgado, Xylenia Amaya, Andrea Meraz, Cristián Curtis, Jazmín Cazón, Alfredo y Nicole Calcagno.

A Sergio Emiliozzi de la Cátedra de Ciencia Política del CBC-UBA quien fue uno de los primeros colegas que me impulsó en el mundo de la investigación y me animó a que me inscribiera en el doctorado.

A Conicet porque comencé a cursar el doctorado cuando estaba finalizando mi Beca Tipo I y a Profor porque recibí una beca para los cursos de los primeros años del Programa de Doctorado de Flacso.

A la Universidad Nacional de Río Negro y a sus autoridades en la que como profesora investigadora desarrollé gran parte de esta investigación. Especialmente, a mis colegas que me acompañaron: Guadaluper Peter, Dino Di Nella, Facundo Albacete, Soledad Vercellino y Javier Torres Molina.

A todos los que con su afecto y comprensión me han acompañado durante este tiempo de intenso trabajo: mis hermanos, familiares y amigos, Matías Rulli, Martín Rulli, Nora Mancuso, Tina Gentili, Pablo y Violeta Bohoslavsky. A colegas y amigos incondicionales: Julieta Lenarduzzi, Berenice Anaya, Ariel Saricouet, Lucía Gadano y Nicolás Bohoslavsky.

Por último y, especialmente, a:

Mis padres, Marcela Mancuso y Roberto Rulli, por el apoyo constante e incondicional y por el ejemplo, fundamentalmente. Por sus años

dedicados al servicio público e intentar cambiar la realidad injusta, que me han enseñado en dónde debo poner mi energía.

A Juan Pablo por su amor y tolerancia. Que ha sido un compañero perfecto y ha aportado con insumos de todo tipo y color: Amor, tiempo, comentarios teóricos acertados, correcciones rigurosas, consejos punzantes y críticos, discusiones intensas y, fundamentalmente por su visión descarnada y profunda acerca de cómo funciona la política, la economía y los derechos humanos.

Fundamentalmente, a León y Joaquín dueños del tiempo que esta tesis les ha robado.



## Introducción

En un mundo en el que el envejecimiento de la población es cada vez más acelerado, hay profundos cambios en los modelos de familia y de distribución de los cuidados hacia los adultos mayores y aumento de la brecha de cobertura formal e informal, los sistemas de protección de los ingresos a la vejez son claves en los desafíos de la política social (Hujó, 2014a).

Según un informe del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>1</sup>, el envejecimiento de la población es una de las transformaciones más relevantes del siglo XXI. Actualmente, el 10% de la población mundial es mayor de 60 años (aproximadamente 700 millones de personas), y se calcula que para 2050 el número de personas mayores alcanzará el 20% de la población global. Tendencias similares se observan para el caso de América Latina y el Caribe: la proporción de personas mayores de 60 años será más del doble entre 2010 y 2050, aumentando del 10% al 25%, alcanzando a 188 millones de personas.

Correlativamente, los sistemas previsionales son los programas de seguridad social más amplios en términos financieros y fiscales impactando sustancialmente en el crecimiento económico, la redistribución de los ingresos y, especialmente, en las condiciones de vida de la población.

En términos políticos, recientemente los proyectos y las reformas a los sistemas previsionales han sido vitales para ganar elecciones como es el caso de Bachelet en Chile en 2006<sup>2</sup>, Argentina con posterioridad a la reforma en 2008 y Perú en 2011; así como también para desatar masivas

---

1 UN, Economic and Social Council (2012), Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights. E/2012/51. Disponible on line en: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/2012/51](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2012/51)

2 Bachelet presentó su proyecto de reforma al sistema previsional en 2006 y creó una Comisión para su debate. Finalmente la reforma se concretó en 2008. Véase Hujó y Rulli, 2014.

protestas en las calles como el caso de Francia<sup>3</sup> y Grecia<sup>4</sup> en 2010 (Hujo, 2014b).

Asimismo, los sistemas previsionales constituyen el sector más dinámico de las políticas sociales, no solo por la cantidad de reformas y la frecuencia de éstas sino también por el interés y la atención recibida en los debates académicos como políticos. Recientemente, entre 2010 y 2015, 105 gobiernos del mundo (60 en países en desarrollo y 45 en países de altos ingresos) están discutiendo posibles reformas a sus sistemas previsionales que incluyen aumento de las contribuciones, de la edad de retiro, entre otros (Ortíz, et. al, 2015). En marzo de 2016, el nuevo gobierno argentino ha anunciado el lanzamiento de una nueva reforma previsional.

En la literatura académica, durante el siglo xx y hasta la década del ochenta, los debates sobre los orígenes, desarrollo y las reformas de los sistemas previsionales estaban concentrados, generalmente, entre el modelo bismarckiano de seguro social contributivo y el modelo Beverigiano característico de una seguridad social universalista (Flora y Alber, 1982). Es decir, los sistemas previsionales son constitutivos del tipo de régimen de bienestar de cada país. Ya sea que estén basados en derechos universales y en la ciudadanía o en los derechos laborales, reflejan cómo las sociedades reconocen diferentes tipos de trabajo (remunerado y no remunerado), distribuyen ingresos y riesgos en los distintos grupos según género y generaciones, y qué rol le asignan a las instituciones públicas y privadas en la protección social (Hujo, 2014a).

Con la inauguración de la privatización del sistema chileno en 1981, los sistemas previsionales se convirtieron en un laboratorio de políticas.

---

3 En 2010 en Francia se desataron violentas y masivas protestas como respuesta a la reforma del sistema previsional que implicaba entre otras cosas el aumento de dos años de la edad mínima para jubilarse. Según la nueva ley, la edad jubilatoria mínima pasó a 62 años de los 60 anteriores. Además, se **subió de 65 a 67 el límite de edad para que una persona tenga derecho a una pensión completa**. En 2010, los sindicatos argumentaban que el acceso a la jubilación a los 60 años era uno de los pilares del sistema de seguridad social del país y un derecho ganado con una lucha de consagrada finalmente en 1980. Al lograr la aprobación de la ley, Sarkozy logró lo que no pudo Jacques Chirac, quien en 1995 debió dar marcha atrás con un proyecto similar luego de tres semanas de protestas y paro total de transportes en todo el país. Véase: <http://www.iprofesional.com/notas/107049-Francia-ya-es-ley-la-polmica-reforma-previsional-de-Sarkozy>

4 También en 2010 hubo grandes protestas en Grecia en contra de los recortes a las jubilaciones y el aumento a 65 años de la edad de jubilación. La reforma fue implementada por el gobierno socialista de George Papandreou como una clave para acceder al rescate de la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional.

Bajo el paraguas del *Consenso de Washington* (Williamson, 1990) y la *Nueva Ortodoxia Previsional*, afrontaron cambios paradigmáticos desde una provisión del Estado trasladada a los mercados. Entre 1981 y 2010, al menos treinta países atravesaron reformas que implicaron algún tipo de privatización en sus sistemas previsionales.

Tabla Nro. 1: Privatizaciones al sistema previsional en el Mundo (1981-2010)

Año	País	Año	País
1981	Chile	2002	Estonia
1986	Reino Unido	2002	Bulgaria
1993	Perú	2002	Croacia
1994	Argentina	2003	República Dominicana
1994	Colombia	2003	Rusia
1996	Uruguay	2003	Eslovaquia
1997	China	2004	Lituania
1998	Hungría	2005	Nigeria
1998	El Salvador	2005	Taiwan
1998	Kazakhstan	2006	Macedonia
1999	Suecia	2007	Uzbekistan
1999	Polonia	2008	Rumania
2001	Costa Rica	2008	Panamá
2001	Latvia	2010	Ghana
2002	Kosovo	2010	Kyrgyztan

Fuente: Hujo (2014a)

Sin embargo, en los primeros años del nuevo milenio, la comunidad internacional ha establecido objetivos y estándares dirigidos a reducir la pobreza en los que el rol de los sistemas de previsionales (y su función de protección y redistribución) resulta crucial. Los Objetivos del Milenio que debían cumplirse en 2015 son un ejemplo de ello<sup>5</sup>.

5 Desde Septiembre de 2015, los estados miembros de la ONU han establecido nuevos Objetivos de Desarrollo Sustentable para transformar el mundo. Los 17 nuevos objetivos son: 1) Fin de la pobreza; 2) Hambre cero; 3) Salud y Bienestar;

También lo es la aprobación de la Recomendación Nro. 202 de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre Pisos Nacionales de Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la que se reafirma el derecho a la seguridad social como un derecho humano, reconociéndolo como una “necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso” y como una “una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial” es un ejemplo. La recomendación plantea el establecimiento de estándares mínimos de protección social comprometidos por el Estado en su función principal y los otros actores sociales.

Asimismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2006), la Comisión Económica y Social para Asia y Pacífico (Escap, 2011) e incluso en Banco Mundial (2012) plantearon estrategias globales de protección social que incluyen a la previsión social con el objetivo de ser implementadas a escala nacional (Hujo, 2014a). En este contexto, varios países latinoamericanos encararon nuevas reformas orientadas al Estado y a la inclusión social como es el caso de Bolivia (Lloyd-Sherlock y Artarza, 2014) y Chile (Hujo y Rulli, 2014), por ejemplo.

Argentina no fue la excepción. Es más, ha estado en la vanguardia de los orígenes, el desarrollo y las reformas en los distintos periodos históricos: ha sido uno de los países pioneros en la creación de su sistema previsional a comienzos del siglo XX (Mesa-Lago, 1977a) con una clara orientación bismarckiana. También ha sido uno de los países modelo en la implementación de reformas estructurales en los noventa y uno de los primeros que, junto a la reforma chilena en 2008, encaró una nueva ola de re-reformas orientadas al Estado y hacia una mayor inclusión social (Hujo y Rulli, 2014a).

Es decir, en las últimas tres décadas el sistema previsional argentino fue reformado significativamente en dos etapas diferenciadas: En 1993, a través de una reforma estructural, impulsada desde la *Nueva Ortodoxia Previsional*, que implementó un sistema mixto que combinaba un pilar de reparto estatal y un pilar de capitalización privado. Y, en el período

---

4) Educación de calidad; 5) Igualdad de Género; 6) Agua limpia y saneamiento; 7) Energía asequible y no contaminante; 8) Trabajo decente y crecimiento económico; 9) Industria, Innovación e infraestructura; 10) Reducción de las desigualdades; 11) Ciudades y Comunidades Sostenibles; 12) Producción y Consumo Responsables; 13) Acción por el Clima; 14) Vida Submarina; 15) Vida de Ecosistemas terrestres; 16) Paz, Justicia e Instituciones sólidas; 17) Alianzas para lograr los objetivos. Para más información véase: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

2003-2008 que se estableció un proceso de re-reformas que en primer lugar, flexibilizó las condiciones de acceso y en segundo lugar, estatizó el sistema previsional.

Estos dos últimos periodos de reformas ofrecen una singularidad para el análisis comparativo de los factores económicos y políticos que determinan el origen de las reformas en la seguridad social y su impacto posterior en las condiciones de vida de la población. Si bien ambas fueron impulsadas a partir de restricciones económicas y/o financieras -pero con diferencias en el contexto socio-económico- sus procesos políticos de debate determinaron los alcances y límites políticos y sociales de las reformas.

Desde los noventa, la mayoría de los estudios e investigaciones sobre las reformas estructurales a los sistemas previsionales latinoamericanos -y, especialmente el caso argentino- se han concentrado en el análisis y evaluación del impacto económico y fiscal (Cetrángolo y Grushka, 2004; Hujo, 2004; Basualdo et al, 2009; Mesa-Lago, 2001, 2004a, 2004b; 2004c, entre otros); en el impacto en la cobertura y las condiciones de vida de la población (Bertranou, et al, 2004, 2011; Rofman et al. 2009; Rofman y Luchetti, 2006; Rofman y Oliveri, 2011, entre otros) en el proceso político-institucional y la lógica de los distintos actores políticos, económicos y sociales (Isuani y San Martino, 1995; Schultess y De Marco, 1994, De Marco, 2000; Lo Vuolo, 1996, Brooks, 1998, Mesa-Lago, 1996; Mesa-Lago y Müeller, 2002, 2004; Alonso, 1997; 1998, entre otros); en el impacto de la seguridad social como un mecanismo de estratificación social y principios de igualdad (Mesa-Lago, 1994; Arza, 2009; 2010); así como también, sobre la gran influencia que las reformas estructurales latinoamericanas tuvieron en los países de Europa del Este (Müeller, 2003), Asia y África sub-Sahariana (Lewis y Lloyd-Sherlock, 2009).

Otras investigaciones, además de incorporar el análisis del impacto económico y en la cobertura, se han dedicado, especialmente, a realizar propuestas de posibles reformas al sistema implementado en los noventa (Lo Vuolo, 1996; Golberg y Lo Vuolo, 2002; 2005; entre otros) alimentando el debate sobre la necesidad de modificarlo a partir del 2001. Desde una perspectiva comparada, Mesa-Lago (1994, 1996, 2002, 2004a, 2004b, 2004c) propuso tres modelos generales de las reformas estructurales a los sistemas previsionales en la región: el sustitutivo, el paralelo y el mixto en el que incluye al argentino.

Otros estudios continuaron con la lógica de los análisis que se desarrollaron para la explicación de los regímenes de bienestar europeos inspirados en los trabajos de Titmuss (1974) y Esping-Andersen (1990) principalmente y han construido modelos explicativos y/o tipologías para América Latina.

Filgueira (2001) que a partir de un estudio post reformas propone una tipología del régimen de bienestar que clasifica a los países en el modelo liberal, modelo corporativo a la continental o con mixturas híbridas (caso argentino). Huber y Stephens (2005) que siguiendo la clasificación de Filgueira antes mencionada, proponen incorporar variables como cobertura de gasto y la asignación de la inversión social clasificando a los países latinoamericanos en cuatro conglomerados diferentes. Gough y Wood (2004) han planteado que los regímenes propuestos por Esping-Andersen (1990) son variantes de una misma familia que pueden ser encontrados en países con Estados legítimos y mercados laborales formales, por el contrario en América Latina los regímenes de bienestar poseen un componente de informalidad porque la mayoría de la población depende de sus familias y redes comunitarias. Barrientos (2004) también basando su análisis en los tres mundos del bienestar, plantea que el régimen conservador latinoamericano (basado en el trabajo formal) al reformarse la orientación de la estrategia económica basada en un modelo de sustitución de importaciones a un modelo orientado al crecimiento del sector externo, se transforma a un régimen liberal-conservador en donde los riesgos que se afrontaban colectivamente se reducen profundizándose las desigualdades de ingreso y la carencia de programas focalizados sólidos.

La literatura sobre los principales debates vinculados a las reformas del bienestar se pueden agrupar en (i) qué se considera como reforma; (ii) cuáles son los tipos de reforma; (iii) cómo medir el cambio de las reformas; (iv) cuáles son los factores principales que explican las reformas; (v) cuáles son los factores que obstaculizan las reformas; y (vi) cuáles han sido las condiciones favorables que han permitido que se realizaran reformas orientadas al mercado.

Por otra parte, los estudios dedicados al análisis de las re-reformas y estatización del sistema se han concentrado en el análisis de las razones que llevaron a implementarla y sus riesgos (Mesa-Lago, 2009a). Otros estudios incluyen el análisis del proceso de las reformas al sistema previsional y su impacto como una contra-reforma y la reconstrucción de un universo de sentido opuesto a la década del noventa (Danani y Beccaria, 2011) y, otras investigaciones como las de Datz (2012) analizan la relación entre las reformas al sistema previsional y la deuda soberana.

También se han realizado varios estudios que estudian las re-reformas en Argentina y Chile en 2008 (Mesa-Lago, 2009b) y que incorporan en su análisis la comparación del proceso político y el impacto socio-económico (Hujo y Rulli, 2014a y 2014b). Arza (2009), por su parte, realiza, comparando varias reformas latinoamericanas, un análisis del impacto distributivo y en la estratificación social.

Como se ha visto, la literatura existente sobre las reformas se encuentra dividida entre estudios que ponen su énfasis en la influencia de la orientación de la estrategia económica, en estudios que focalizan en los factores político-institucionales y/o en los que analizan los impactos sociales en términos de cobertura y en las condiciones de vida.

Sin embargo, hay muy pocos trabajos que hayan analizado y estudiado conjuntamente la influencia de la orientación de la estrategia económica, las restricciones económicas y/o financieras y los procesos políticos de las reformas desde una perspectiva comparada con reformas anteriores teniendo en cuenta los cambios y transformaciones producidos en el contexto político y económico y en la configuración de los actores del escenario de la seguridad social.

Ya la experiencia de las reformas neoliberales en América Latina ha demostrado que no hubo una determinación lineal de la estrategia económica en los sistemas previsionales a pesar de las profundas presiones de los actores económicos privados nacionales e internacionales. Por el contrario, ha sido a través de los distintos escenarios, de las distintas configuraciones y reconfiguraciones de los actores políticos y sociales que la crisis y reforma del Estado de Bienestar y el modelo de sustitución de importaciones en la región ha originado resultados políticos y sociales muy diversos (Mesa-Lago y Müller, 2002; 2004; Alonso, 1997; 1998).

Es más, tal como señala Hujo (2014a) los sistemas previsionales han sido utilizados como instrumento de la política de crecimiento económico en dos épocas diferentes: en los paradigmas de desarrollo impulsados por los Estados (basados en los sistemas públicos nacionales) y también en los paradigmas de desarrollo orientados al mercado (basados en las cuentas de ahorro individuales).

Es por ello que de la misma manera que señala Brooks (2009) la cuestión no es si existe un cambio en los sistemas previsionales, sino más bien *cómo* cambian y *qué* explica la decisión a favor o en contra de una reforma específica y qué resultados e impactos implica. Es decir, la diferencia radica en la política de las políticas y su impacto.

Sin embargo, un análisis de la política de las reformas no es suficiente. Es necesario realizar un análisis exhaustivo que combine la importancia de los determinantes económicos y las restricciones así como también los factores políticos y la distribución de los recursos de poder en los distintos actores para comprender los alcances y límites de las reformas en seguridad social.

Es por ello que el objetivo general que guió esta investigación es contribuir al conocimiento teórico e histórico de los factores políticos y económicos que impulsaron las últimas reformas del sistema previsional argentino.

Es decir, desde una visión global, el objetivo innovador de esta tesis es indagar e identificar los factores económicos y políticos que explican las reformas al sistema previsional, a partir de un análisis histórico-comparativo entre reformas, que enfatiza en el estudio del contexto socio-económico y en las relaciones de fuerzas entre los distintos actores que moldean las reformas y le imponen sus límites y alcances.

La hipótesis inicial de la investigación es que la estrategia de crecimiento económico y, por lo tanto, las restricciones económicas tienen una profunda influencia en la orientación de la intervención social del Estado. Sin embargo, los mecanismos políticos e institucionales de representación de los diversos intereses y de formación de consensos políticos y los legados institucionales afectan y delimitan los objetivos de la intervención social del Estado. Es decir, los cambios en las relaciones de fuerza entre los diferentes actores políticos y sociales tienen, también, un impacto sobre los objetivos de la reforma definiendo sus alcances e imponiéndole límites.

Los aportes originales de la tesis son, básicamente, dos: El primero de ellos vinculado a realizar una contribución diferente a los ya realizados que incluye la combinación del análisis histórico de los factores económicos y políticos en la delimitación de las reformas al sistema previsional argentino, sus alcances y su impacto en la cobertura.

La segunda contribución innovadora es metodológica, ya que a partir de la comparación entre dos reformas al sistema previsional en un mismo país se analizará cómo en dos contextos socio-económico y políticos distintos se realizaron dos reformas sustancialmente diferentes. El análisis nos permitirá también visualizar la transformación de los recursos de poder de los actores políticos y sociales así como también de sus estrategias y demandas según el tipo de reforma.

Por último, a través de esta investigación se pretende contribuir en el conocimiento de los procesos que permiten comprender el modo en que han cambiado las relaciones de fuerza entre Estado, Mercado y Sociedad en Argentina a partir de las reformas en los modelos previsión social intentando trascender del análisis dicotómico entre matriz mercado-céntrica versus estado-céntrica. La ventaja y relevancia de estudiar el contexto global económico y político de las reformas es que permitirá realizar un análisis que trascienda esas clásicas dicotomías.

La tesis está organizada en cuatro partes, siendo la primera de ellas esta introducción; dos secciones de dos capítulos cada una y las conclusiones. La primera sección está compuesta por los dos primeros capítulos: el primero de ellos tiene dos objetivos: (i) describir y problematizar las principales teorías y enfoques que han explicado los orígenes, desarrollo, expansión y reformas estructurales de los regímenes de bienestar

y sistemas previsionales en los países desarrollados y en América Latina durante el siglo **xx** y asimismo, presentar las potenciales contribuciones de estas teorías para entender los procesos de reformas en los casos latinoamericanos y en el argentino en particular; (ii) describir detalladamente el marco teórico y analítico, la estrategia metodológica y las fuentes (y sus mecanismos de recolección) que fueron utilizadas para el análisis de las dos últimas reformas al sistema previsional en Argentina.

En el segundo capítulo se presentan los principales puntos de inflexión de la evolución histórica del sistema previsional argentino focalizando en los factores que han impulsado su creación, desarrollo y expansión. También se detallan las reformas que se han ido implementando como resultado de las permanentes crisis de financiamiento que ha sufrido el sistema desde mediados del siglo **xx**. La reconstrucción histórica permitirá entender las claves del desarrollo, expansión y reformas al sistema y analizar las rupturas y continuidades en las estrategias de acción de los distintos actores políticos y sociales.

La segunda sección de la tesis está compuesta por el tercer y cuarto capítulo. El tercer capítulo está organizado en cuatro secciones: la primera de ellas en las que se describe el contexto general de las reformas estructurales implementadas en América Latina, especialmente el caso chileno. En la segunda sección, se describe el contexto económico y político argentino y el surgimiento de la cuestión. En la tercera sección se describe y analiza el proceso político de la reforma de 1993-1994 específicamente. Por último, en la cuarta sección se realiza un profundo y detallado análisis del impacto económico y en la cobertura durante el período entre reformas (1994-2005).

En el cuarto capítulo se analiza el proceso político de reformas al sistema previsional en el periodo 2003-2008 organizado en cinco secciones. En la primera de ellas se describe al sistema previsional argentino como una cuestión socialmente problematizada permanente y latente. Se incluye el análisis de la crisis política, económica y social de diciembre de 2001 y su impacto en el sistema así como también los debates académicos y políticos que tuvieron lugar en ese contexto. En la segunda sección se describe el contexto político, económico y social de la reforma previsional kirchnerista (2003-2008). En la tercera sección se analiza la política previsional kirchnerista para el periodo (2003-2008) dividiéndola en cinco subsecciones que incluyen las reformas que tuvieron un impacto en la flexibilización del acceso al sistema e impacto significativo en la cobertura y las reformas que implicaron un fortalecimiento al sistema público hasta su nacionalización. En la cuarta sección, se analizan los escenarios, actores y estrategias que han implementado a lo largo de todo el periodo de la *política previsional kirchnerista*. Es decir, un análisis de la

estrategia económica y la importancia de la dimensión política. Finalmente en la quinta sección, se considera el impacto del nuevo sistema previsional en la cobertura seis años de su creación.

En las conclusiones se realiza un análisis comparativo de los procesos políticos de ambas reformas y se exponen las principales conclusiones de la investigación. Finalmente, se presentan reflexiones para futuras investigaciones y para la agenda previsional.

## I.1 Marco Teórico y Metodológico de la Tesis

*“Politics may create policies,  
but new policies also create new  
Politics by changing group interest and  
refashioning political alignments” (Skocpol, 2004).*

Este capítulo tiene tres objetivos. El primero es presentar las principales teorías y enfoques que han explicado los orígenes, desarrollo, expansión y reforma de los regímenes de bienestar de los sistemas de seguridad social en los países desarrollados y en América Latina durante el siglo XX. El segundo, analizar las potenciales contribuciones de estas teorías para entender los procesos de reformas, específicamente, de los sistemas previsionales en los países latinoamericanos y en el argentino en particular. Y por último, el tercer objetivo es detallar el marco teórico, analítico y metodológico que será utilizado para analizar los procesos políticos de las dos últimas reformas de pensiones en Argentina (1993 y 2003-2008).

El capítulo está organizado en cinco secciones. En la primera sección se describe el estado del arte de los principales debates sobre los factores que impulsaron los orígenes y expansión de la seguridad social con especial atención al caso de los países desarrollados. Teniendo en cuenta las diferentes clasificaciones de los debates se desarrollan con mayor profundidad el enfoque de la economía política, los mundos del bienestar propuestos por Esping-Andersen (1990), el enfoque de la clase social como agente político y el enfoque institucionalista.

En la segunda sección, se detallan las principales discusiones sobre las reformas del Estado de Bienestar iniciadas a partir de la década del setenta, teniendo en cuenta especialmente el desarrollo propuesto por la escuela pluralista y la neo-institucionalista. Los principales debates sobre las reformas del bienestar se presentan en función de (i) qué se considera como reforma; (ii) cuáles son los tipos de reforma; (iii) cómo medir el cambio de las reformas; (iv) cuáles son los factores principales que explican las reformas; (v) cuáles son los factores que obstaculizan las reformas; y (vi) cuáles han sido las condiciones favorables que han permitido que se realizaran reformas orientadas al mercado.

En la tercera sección se describe la literatura sobre los orígenes y expansión de la seguridad social en América Latina y se describen cuáles han sido las principales características de su evolución. En la cuarta

sección, se desarrollan las características y modelos de las reformas estructurales en la región a partir de los distintos modelos de análisis propuestos por diferentes autores.

Por último, en la quinta sección se presenta el marco teórico, analítico y metodológico de la tesis. Son definidos los principales conceptos del marco analítico a utilizar: (i) qué entendemos por el contexto político y económico y la definición de instituciones y sus atributos, (ii) quiénes son los actores, cómo identificarlos y qué recursos de poder utilizan para su intervención en el proceso político de reforma (iii) se detallan los distintos momentos del proceso/ciclo de la política pública que utilizaremos para analizar el proceso de reforma, y (iv) se describe la estrategia metodológica de recolección y sistematización de la información y las fuentes primarias y secundarias utilizadas para el análisis.

### **I.1.1 Los Debates sobre los Determinantes de los Orígenes y Expansión del Estado de Bienestar**

Los orígenes de la política social y los factores que determinan su orientación y desarrollo han sido eje de profundos debates a lo largo de todo el siglo xx. Muchas investigaciones han desarrollado marcos teóricos para su estudio.

Gran parte de la literatura sobre políticas sociales las ha estudiado y definido exclusivamente como la provisión estatal de bienes y servicios y la seguridad social; otros autores incluso le otorgan el rol de resolver los problemas sociales que surgen del proceso de modernización económica, así como de la constitución y desarrollo del capitalismo (Suriano, 2004). Desde otra perspectiva, sostienen que la política social es la manera estatal de facilitar y regular el proceso de proletarización activa en la medida que lo requiera el mercado de trabajo (Offe, 1993). Es decir, se propone entender e investigar a la intervención social del Estado como al conjunto de políticas que se dirigen a regular la fuerza de trabajo e inciden sobre las condiciones de vida de la población. De esta manera, se analiza la relación existente entre el eje de la orientación de la intervención social del Estado y el modelo o estrategia de crecimiento económico (Cortes y Marshall, 1993, 1999). En este sentido, el objetivo de la política social ha sido *“facilitar la reproducción de las relaciones capitalistas, uno de cuyos ejes sustantivos se vincula a la fuerza de trabajo”* (Repetto, 2001), *“es a la vez asegurar la acumulación y sostener la legitimidad estatal”* (O’Connor, 1973 en Mahón, 2002).

En los estudios vinculados a la configuración y expansión de las políticas sociales modernas y del Estado de Bienestar se pueden distinguir tres fases: la primera, el periodo de experimentación entre 1870 y 1920;

la segunda, el llamado periodo de consolidación entre 1930 y 1940 y, la tercera, la fase de expansión entre 1940 y 1970 (Hecló, 1981).

En las distintas etapas, se pueden encontrar en la literatura tres grandes debates en torno a la política social. El primer debate gira alrededor de lo que debe calificarse, clasificarse y conceptualizarse como una u otra denominación. Es decir, si es posible encontrar una definición general sobre la expansión o recorte o si depende del régimen de bienestar al que la experiencia pertenezca o incluso al sector de política, dado que cada uno tiene su propia dinámica de problemas y oportunidades de reforma (no es lo mismo áreas laboral y seguridad social que educación y salud) (Cortés y Marshall, 1999).

El segundo debate es el metodológico, que está relacionado con el tipo de datos e indicadores que deben utilizarse para medir el desarrollo del Estado de Bienestar o para medir el período de reforma y el horizonte temporal que éstos deben analizar. Por último, el debate que gira en derredor a los factores que determinan la orientación de la política social. Es decir, la búsqueda de la variable independiente que explica los cambios. A continuación se desarrolla más profundamente este último debate.

Esping-Andersen (1990) ha planteado que los debates sobre la expansión del Estado de Bienestar han estado guiados por dos cuestiones. Por un lado, la pregunta ha sido: ¿Si disminuirá la relevancia de las clases sociales con la ampliación de la ciudadanía social? Y, por el otro: ¿Cuáles son las fuerzas causales que hay detrás del desarrollo del Estado de Bienestar? En relación a esta última pregunta, plantea que las explicaciones acerca de la expansión de los Estados de Bienestar han sido dominadas por dos perspectivas, una acentúa estructuras y sistemas globales y otra, instituciones y actores.

Skocpol (1984) y Amenta (Skocpol y Amenta, 1986) realizan una síntesis de los determinantes de la política social distinguiendo tres escuelas diferentes. En primer lugar, el enfoque de la lógica de la industrialización que sostiene que el desarrollo de la industrialización hizo necesaria y posible a la política social. En segundo lugar, el enfoque del desarrollo del capitalismo o escuela neo-marxista que plantea que las políticas sociales son las respuestas del Estado a los avances del capitalismo. Y, en tercer lugar, el enfoque de la democratización, que plantea que en contextos democráticos los cambios en las políticas sociales están influenciados por las estructuras representativas y los procesos electorales, los efectos de las protestas sociales, los sindicatos, el sistema de partidos y la difusión internacional de ideas y modelos.

Skocpol y Amenta (1986) también señalan la importancia de considerar a los Estados como actores y cómo las diferentes políticas sociales

una vez institucionalizadas tienen un impacto en la transformación de las instituciones políticas así como también en los procesos políticos (Hujo y Cook, 2011).

En el mismo sentido, para Huber y Stephen (2001) el debate en el último cuarto de siglo acerca de los determinantes del desarrollo del Estado de Bienestar ha sido llevado adelante por tres enfoques teóricos diferentes: (i) la lógica del industrialismo (enfoque económico); (ii) la lucha política de clases (enfoque social); (iii) y el institucionalista, basado en un enfoque estado-céntrico.

Por su parte, Gough and Abu Shark (2011) proponen cinco determinantes claves del desarrollo de los Estados de Bienestar y las políticas sociales. El primero de ellos la industrialización (estructuras, sociales, desarrollo y demografía); en segundo lugar, los intereses (actores colectivos, partidos y los recursos de poder); en tercer lugar, las instituciones (estados, constituciones, democracia y los sistemas políticos); en cuarto lugar, las ideas (cultura, ideologías y las *espitemic communities*); por último, en quinto lugar la influencia internacional (guerras, organizaciones internacionales y redes, dependencias económicas).

Teniendo en cuenta las diferentes clasificaciones de los debates, serán ampliadas a continuación clasificándolos en el enfoque de la economía política, los mundos del bienestar, el enfoque de la clase social como agente político y el enfoque institucionalista.

El enfoque de la economía política predominante en los debates del siglo **xx**, ha sido el de la teoría estructuralista o sistémica y han concentrado sus estudios en la descripción de las leyes de movimiento de los sistemas y en establecer y explicar las similitudes entre los países y no en sus diferencias. La industrialización y el desarrollo del capitalismo son los determinantes de las diferentes variaciones en las relaciones de poder (Esping-Andersen, 1990).

El enfoque de la lógica de la industrialización sostiene que ésta hace a la vez necesaria y posible a la política social. Es necesaria porque los modos pre-industriales de reproducción social, como la familia, la iglesia y la solidaridad gremial son destruidos por las fuerzas que forman parte de la modernización, como la movilidad social, la urbanización, el individualismo y la dependencia del mercado. El mercado no es un sustituto adecuado y eficiente de los modos de reproducción social pre-industriales porque solo distribuye entre aquellos que son capaces de actuar en él. En consecuencia, la "*función del bienestar social*" es adoptada por el Estado nación moderno. En síntesis, esta perspectiva plantea que el Estado de Bienestar surge cuando la economía industrial moderna destruye las instituciones sociales tradicionales. (Esping-Andersen,

1990). Es decir, la industrialización hace posible el desarrollo del Estado de bienestar.

De acuerdo a la lógica de la industrialización, todos los países económicamente desarrollados deberían establecer similares secuencias de políticas sociales. Sin embargo, las principales críticas que se le han planteado es que sus indicadores solo muestran las similitudes entre los países, pero no logran explicar los cambios y diferencias a largo plazo, tampoco las específicas de las políticas de bienestar y los motivos.<sup>1</sup>

Por otro lado, la perspectiva crítica dentro del enfoque de la economía política es la propuesta por el nuevo marxismo estructuralista. Este enfoque plantea que el Estado de Bienestar es un producto inevitable del modo de producción capitalista y sus premisas fundamentales son que el poder es estructural, y que el Estado es “relativamente” autónomo de las directrices de clase (Esping-Andersen, 1990). Según O’ Connor (1973) la acumulación de capital crea contradicciones que hacen inevitables la reforma social.

Si bien el aporte de Esping-Andersen (1990) no fue la primera contribución<sup>2</sup>, ha sido una de las obras más influyentes en el debate conceptual y metodológico y en la disciplina desde su publicación. (Cortés, 2002, Arts y Gelissen, 2010, Messina, 2010).

Esping-Andersen ha desarrollado uno de los conjuntos de indicadores más sofisticados para caracterizar y analizar tres dimensiones

- 
- 1 Skocpol (1992) plantea que el modelo norteamericano de políticas sociales no puede ser explicado desde la perspectiva de la lógica de la industrialización. Demuestra que Estados Unidos, a pesar de haber sido uno de los países líderes de la industrialización, el establecimiento de pensiones o seguros sociales a nivel nacional ha sido demorado hasta 1930, incluso mucho más que en países menos desarrollados industrial y urbanamente.
  - 2 Uno de los aportes previos más significativo ha sido la tipología propuesta de Richard Titmuss. Titmuss (1974: 30-31) plantea tres modelos: El Modelo A, llamado “Modelo Residual de Bienestar” presupone que hay dos canales/instituciones “naturales” (o socialmente dadas) a través de las cuáles los individuos pueden satisfacer sus necesidades: el mercado y la familia. Las intervenciones estatales se brindan puntualmente en aquellas necesidades en las que estas dos instituciones naturales no pueden operar eficazmente. El Modelo B, llamado “Modelo de Rendimiento Industrial o Meritocrático” en el cual las instituciones de bienestar operan complementariamente a la economía y otorgan beneficios basados en el mérito y el rendimiento laboral. Por último, el Modelo C, llamado “El Modelo Institucional Redistributivo” en el cual todas las instituciones de bienestar están integradas a la sociedad y garantizan beneficios universales de acuerdo a principios de necesidad.

de fenómenos: (i) los atributos principales de los sistemas de bienestar europeos de la posguerra; (ii) las diferencias entre las modalidades de intervención social del Estado, que le han permitido clasificar los estilos de política pública del Estado que prevalecieron en los países altamente industrializados de Europa hasta la crisis del petróleo; (iii) las mutaciones que la transición a la sociedad post-industrial provocaron en las distintas formas de provisión de políticas sociales (Cortes, 2002).

Esping-Andersen propone una sociología del bienestar que permita explicar cómo las sociedades encuentran diferentes modos para producir bienestar (Valencia-Lomelí, 2010): *“los modos en que se reparte la producción del bienestar entre el Estado, el mercado y las familias”* (Esping-Andersen, 2000). De esta manera, la historia y la política son relevantes a la hora de explicar y analizar cómo las sociedades han construido bienestar relacionando de una manera específica y particular al Estado, el mercado y la familia. Teniendo en cuenta a la política y desde un enfoque de los recursos de poder, el autor plantea que el balance de poder en una sociedad es determinante para el tipo de Estado de Bienestar resultante (Arts y Gelissen, 2010).

Los distintos tipos de regímenes de bienestar son el resultado de la efectividad y la extensión de la protección que ejercen las políticas estatales frente a las contingencias del mercado y del papel que cumplen las instituciones privadas en proveer bienes y servicios. De esta manera, Esping-Andersen realiza una tipología de los *“Regímenes del Bienestar”* en función de tres criterios: (i) el grado de des-mercantilización<sup>3</sup> o grado en que los ciudadanos son menos dependientes del mercado para satisfacer su bienestar; (ii) la relación entre el Estado, la familia<sup>4</sup> y el mercado en la provisión del bienestar; (iii) el efecto de la provisión pública de los servicios en la *estratificación*<sup>5</sup> social (del Pino, 2004: 4).

Sobre la base de las diferencias en estos criterios el autor construyó tres modelos de “regímenes distributivos”: En primer lugar, el régimen *“Conservador de Estado Benefactor”*, que generó una política social corporativa con esquemas de seguridad social ligados a la fragmentación ocupacional, cuyo objetivo político fue dividir a los asalariados. Los ejemplos

---

3 El concepto de des-mercantilización significa que el grado en que el Estado de Bienestar debilita el vínculo monetario y garantiza el derecho independiente de la participación en el mercado (Esping-Andersen, 1990: 43).

4 Otro concepto relevantes es el de “des-familiarización” que implica el grado de reducción de la dependencia del individuo respecto de la familia o la capacidad del individuo sobre los recursos económicos familiares (Esping-Andersen, 1990:45)

5 El concepto de “Estratificación” es el efecto de la provisión pública en la estratificación social. Es decir, hasta qué punto los efectos de las políticas sociales contribuyen a generar nuevas desigualdades entre los ciudadanos o, por el contrario, las aminoran.

paradigmáticos de este modelo son Austria, Francia, Alemania e Italia. En segundo lugar, el régimen “*Liberal*”, que favorece a los seguros privados enfatizando al mercado como mecanismo distributivo, la participación voluntaria en el sistema estatal, el actuarialismo a nivel individual, beneficios ligados con contribuciones y performance, y escasos beneficios sociales, dando mayor relevancia a los beneficios otorgados por las propias empresas. Los ejemplos característicos son Estados Unidos, Canadá y Australia. Y por último, el régimen “*social-demócrata*”, que contribuye a la des-mercantilización de los asalariados y el consumo, y se basa en prestaciones universalizadas y principios solidarísticos, este modelo es característico de los países escandinavos como Suecia.

La tipología de Esping-Andersen recibió cuatro grandes críticas: En primer lugar, el descuido de la dimensión de género en las políticas sociales.<sup>6</sup> En segundo lugar, la falta de especificación de los Estados de bienestar mediterráneos como son los casos de Portugal, España, Italia y Grecia.<sup>7</sup> En tercer lugar, la clasificación de los Estados del bienestar de las Antípodas (Australia y Nueva Zelanda) como “liberal”<sup>8</sup>. Y, finalmente, la ausencia de reconocimiento de la contribución de los empleadores al desarrollo del Estado del bienestar (Arts y Gelissen, 2010)<sup>9</sup>.

En trabajos posteriores, Esping Andersen (1996) ha comenzado a incorporar el impacto de los regímenes de bienestar sobre las mujeres. Incluso, el propio autor ha reconocido que su teoría estaba limitada y referida a condiciones socioeconómicas en las economías capitalistas desarrolladas determinadas por: (a) sistemas de producción masivos

---

6 Muchos autores han planteado la insuficiente o ausente consideración del rol de la familia, la dimensión de género y a la división sexual del trabajo. Véase por ejemplo: Orloff (1993), Siaroff (1994), Skocpol (1992), O’Connor et al. (1999). También en el trabajo de Draibe y Riesco (2006) se puede rastrear las críticas y las propuestas feministas sobre los regímenes de bienestar.

7 Varios autores han criticado la falta de clasificación de estos países (a excepción de Italia que Esping-Andersen lo clasifica como el régimen corporativista –conservador). Los críticos han coincidido en plantear que considerando otras variables como los condicionamientos histórico-culturales (valores, religión, tradiciones familiares) se podía clasificar a estos países como el Régimen Mediterráneo (Arts y Gelissen, 2010) Véase por ejemplo: Bonoli, 1997, Castles (1993) Moreno (2000).

8 Véase por ejemplo Castles (1993) and Castles and Mitchell (1993). Huber y Stephens (2001) realizan una comparación de Australia y Nueva Zelanda con los 3 regímenes planteados por Esping-Andersen.

9 Véase Arts y Gellisen (2010:575-576) donde se encuentra una exhaustiva tabla con los diversos estudios que se han dedicado a analizar y testear empíricamente los modelos de Estados de Bienestar de Esping-Andersen.

(fordistas); (b) estructuras de clase en las que el trabajador, principalmente varón, era el arquetipo de ciudadano sujeto de derechos y obligaciones, y; (c) sociedades en las que gran parte de los hogares se estructuraban en torno a la presencia de un solo miembro familiar receptor de salarios (Moreno, 2000).

Por otro lado, la tesis de la clase social como agente político difiere tanto de la perspectiva estructuralista como de la institucional, por asignarle a las clases sociales la capacidad de cambio. Es el balance de poder entre las clases la que determina los resultados de la distribución. El modelo social-demócrata plantea que el desarrollo del Estado de Bienestar es un producto del crecimiento y fortalecimiento de la clase trabajadora en la sociedad civil.<sup>10</sup> Según esta perspectiva un Estado de Bienestar desarrollado combina beneficios sociales (seguros sociales, servicios de salud y educación, vivienda, etc.) con regulaciones industriales (salario mínimo, sindicalización, etc.) y con políticas keynesianas destinadas a asegurar el crecimiento económico y el pleno empleo (Skocpol, 1992:23).

La tesis de la movilización de clases, además de ser criticada por su “sueco-centrismo” ha recibido otras críticas. En relación con Estados Unidos como modelo opuesto, Skocpol (1992:24) plantea que el modelo socialdemócrata no explica los procesos históricos anteriores a 1940, ni para el caso de Estados Unidos ni para el caso de Europa. Entre 1880 y 1920 en Alemania, Suecia, Gran Bretaña y otras naciones establecieron un modelo paternalista de bienestar y programas de seguridad social impulsados por políticos conservadores y liberales y burócratas y no por sindicatos o partidos socialdemócratas. Asimismo, Skocpol plantea que el enfoque social-demócrata pone mucho énfasis en el conflicto político entre capitalistas y trabajadores industriales (conflicto corporativo) y no analiza la importancia de otras clases sociales y de las coaliciones entre clase (*cross-class*) en el desarrollo de las políticas sociales modernas.

Por otra parte, el análisis institucionalista fue alimentado en gran parte por el divorcio entre política y economía. Ya Polanyi (1947) planteaba a la política social como una precondition necesaria para la reintegración de la economía social.

Para este enfoque, las instituciones son las reglas, el origen, los cimientos de todo comportamiento político. Algunas son formales (Constituciones, leyes) y otras informales (normas culturales), pero sin instituciones no podría existir orden político. De esta manera, las instituciones estructuran políticas porque (i) definen quién participa en la arena política particular, (ii) conforman y moldean las estrategias políticas de

---

10 Uno de los principales autores que ha argumentado esta teoría ha sido Korpi (1989).

los distintos actores, (iii) tienen influencia sobre las preferencias de los actores (sobre qué es posible y deseable).

Básicamente, existen dos grandes escuelas teóricas desde la perspectiva que hoy se llama neo-institucionalista: la escuela institucionalista de la elección racional<sup>11</sup> y la escuela del institucionalismo histórico<sup>12</sup>. En ambas escuelas, las instituciones son centrales para sus investigaciones y análisis porque estructuran el comportamiento político aunque tienen algunas diferencias sustanciales.

La obra de Skocpol se ha convertido en un clásico a la hora de intentar analizar las particularidades del sistema Americano y para debatir acerca de cuáles son los factores que orientan la política social moderna. Skocpol plantea que el primer sistema de provisión social pública en América fue para los hombres y los dependientes de la generación de la Guerra Civil, y no va a ser reemplazado hasta la Gran Depresión y el *New Deal* en 1930. Para la autora, los Estados Unidos no siguieron el modelo de “*Paternalist Welfare State*” de otros países de occidente, en el cual las regulaciones y seguros sociales estaban dirigidas a los trabajadores industriales (*breadwinning*). Por el contrario, América estuvo más cerca de forjar un “*Maternalist Welfare State*”, con agencias públicas “dominadas” por mujeres que implementaron regulaciones y beneficios para el bienestar de las mujeres y niños.

Skocpol (1992) plantea un enfoque “*structured polity*” para explicar los orígenes y la transformación de los sistemas nacionales de provisión social. “*Polity*” es el primer punto de acción, entendiendo a las actividades políticas llevadas adelante por los políticos o por grupos sociales, condicionada por las configuraciones institucionales del gobierno y del sistema de partidos. El modelo planteado por Skocpol para analizar la provisión social en Estados Unidos tiene cuatro puntos importantes: (i) La importancia de las acciones y las iniciativas políticas en el Estado y de las organizaciones. (ii) Tanto las identidades sociales como las orientaciones y capacidades políticas de los grupos están determinadas por factores políticos (como el Estado y las estructuras partidarias y el espectro del electorado) y por factores sociales (como las relaciones socio-económicas y los modelos culturales). (iii) Las características de los ajustes (*fits*) entre las instituciones políticas (reglas del juego) y las capacidades de los grupos políticos. (iv) Por último, que las políticas (*policies*) transforman la política (*politics*). Es decir, determinadas políticas

---

11 *Racional Choice Institutionalists*, en la cual uno de sus principales referentes es Paul Pierson.

12 *Historical Institutionalists*, de la cual una de sus principales referentes es Theda Skocpol.

transforman las capacidades del Estado y provocan cambios en los objetivos y capacidades de los grupos sociales y, por lo tanto transforman la política.

También desde una perspectiva neo-institucionalista, Pierson (1994) ha realizado una gran contribución acerca de las diferencias entre los procesos de expansión y restricción del Estado de Bienestar. Pierson argumenta lo dificultoso y los costos políticos que implica implementar reformas de restricción de las políticas de bienestar. Los representados (*constituency*) perciben muy negativamente estas reformas y lejos de representar un logro implica un costo político muy alto para los gobiernos. A partir del análisis de casos, como por ejemplo el gobierno de Reagan en Estados Unidos y el de Thatcher en Inglaterra, plantea que los elementos centrales para la estabilidad del “welfare state” son: su grado de popularidad, la continuidad institucional (*path dependency*), y su grado de “rigidez institucional” (*institutional stickiness*). Muchos de los intentos de reducción y ajuste de las políticas de bienestar no pudieron ser llevados adelante por los costos políticos y el impacto negativo en el electorado. (Pierson, 1994). Más adelante desarrollaremos una definición completa y exhaustiva del concepto de institución que se utilizará en esta investigación.

### **I.1.2 Los Debates sobre las Reformas del Estado de Bienestar: La importancia de la dimensión política**

Mientras que en la sección anterior se ha revisado el estado del arte de la literatura acerca de los orígenes y expansión de las políticas de bienestar y seguridad social durante el siglo XX, en este apartado se presentarán, muy brevemente, algunos de los enfoques que analizan las características de las reformas de las últimas cuatro décadas.

Desde la década del setenta y con más énfasis después de los noventa los debates sobre el bienestar y la seguridad social han estado focalizados en el análisis de su crisis y reformas orientadas al mercado. A partir de los procesos de reformas iniciados por “*Consenso de Washington*” y después de la caída del bloque socialista, el debate se ha concentrado en intentar explicar los factores que originan las diferencias en las reformas y la intensidad del recorte específicamente desde el enfoque de la economía política.

En la literatura de la economía política básicamente han sido la escuela pluralista y la escuela neo-institucionalista las que han desarrollado marcos analíticos para las reformas del Estado.

La escuela pluralista pone el acento en los grupos de interés, la dinámica de la competencia y la negociación entre los distintos grupos que

intentan influir en los procesos de reforma. Para esta escuela el Estado es una arena neutral en la que se refleja la competencia política de los grupos de interés<sup>13</sup>.

Por otro lado, la escuela neo-institucionalista ha puesto su foco de atención en las reglas del juego formales e informales que estructuran la interacción entre los diversos actores sociales y políticos así como también la relación entre Estado y sociedad durante el proceso de reforma<sup>14</sup>. Para esta escuela, las instituciones trazan la arena política en la que los grupos sociales compiten para influir en el proceso de la política pública y sus reformas. En este sentido, la interacción de los grupos sociales interesados con quienes llevan adelante la reforma es mediada por el contexto político-institucional que define las relaciones entre el Estado y sociedad (González-Rossetti, 2005: 12-14).

En la Tabla Nro. 2 se agrupan los principales debates sobre las reformas del bienestar en función de (i) qué se considera como reforma; (ii) los tipos de reforma; (iii) cómo medir el cambio de las reformas; (iv) cuáles son los factores principales que explican las reformas; (v) cuáles son los factores que obstaculizan las reformas; (vi) y, cuáles han sido condiciones favorables que han permitido reformas orientadas al mercado.

Tabla Nro. 2 Los debates sobre las reformas del Bienestar

<p>El concepto de reforma (Del Pino, 2004:12)</p>	<p>Como recorte de las prestaciones públicas Como reconfiguración de las instituciones publicas Cuando se produce una modificación en las instituciones y las políticas Cuando hay una modificación en los derechos de los ciudadanos Cuando afecta a un número significativo de ciudadanos Cuando se modifica la esencia del régimen de bienestar</p>
<p>Los tipos de reforma (Del Pino, 2004:12)</p>	<p>Por su contenido Re-mercantilización o grado en que un individuo es de nuevo más dependiente del mercado Contención del gasto y recortes Racionalización o Actualización de los programas públicos Por su impacto en las instituciones pre-existentes Path-dependency: utilización o modificación de los instrumentos de política existentes Innovadoras: implica nuevos instrumentos y cambios en la lógica del bienestar</p>

13 González-Rossetti (2005) señala que los principales autores de esta escuela son entre otros: Kingdon, 1995; Zajac, 1995; Lindblom y Woodhouse, 1993; Lindblom, 1988; Olson, 1982, 1965; Wilson, 1980; Peltzman, 1976; Lowi, 1972; Dahl, 1961; Downs, 1967.

14 North, 1992; Geddes, 1994; Hall, 1986; Skocpol, 1985; Mann, 1984; Nordlinger, 1981.

Cómo medir el cambio	Cualitativamente Cuantitativamente Corto/largo plazo
Factores que explican las reformas (Del Pino, 2004:6)	Presiones Internas (envejecimiento de la población, post-industrialización, cambios en la composición familiar) Presiones externas (globalización, integración) Factores políticos como el apoyo popular
Obstáculos al cambio (Del Pino, 2004)	Resistencia de la opinión pública y los intentos del gobierno por evitar la culpa (Pierson, 1996) Resistencias de las élites Fortaleza y resistencia de los intereses creados por el bienestar Legados de la política (policy stability y path dependency) Inercia Institucional
Condiciones Favorables que han permitido reformas orientadas al mercado (Del Pino, 2004, Hujo y Cook (2011), y Müller (2003))	El papel de liderazgo en las iniciativas de reforma (Harberger, 1993; Sachs, 1994; Rodrik, 1994) se considera crucial a los individuos fuertes, o creadores de la política tecnocrática como impulsores de la reforma. Adecuada interpretación de los costos de la reforma, por ejemplo, culpando a los regímenes anteriores (el efecto de luna de miel para los nuevos gobiernos) (Haggard y Webb, 1993 y Rodrik, 1994). Características internas (el sistema político, incluyendo las instituciones políticas, el sistema electoral y de partidos, puntos de veto institucional) Factores externos tales como la transmisión internacional o regional de las ideas de la reforma (Müller, 2003) El papel de las instituciones financieras internacionales como catalizadores y operadores de la reforma (Toye, 1994) El efecto positivo de las reformas de mercado en la credibilidad del gobierno para los inversores (Drazon y Masson, 1994, Hujo 2004). La hipótesis de la crisis (Drazen y Grilli, 1993). Una crisis anterior/ situación de emergencia ayuda a convencer a los grupos opositores a apoyar medidas impopulares.

Fuente: Elaboración propia basada en Del Pino (2004: 10), Hujo y Cook (2011), González-Rossetti (2005) y Müller (2003)

### **I.1.3 Modelos y Debates para América Latina: Orígenes y Expansión**

Mesa-Lago (1977a, 1977b, 1977c) realizó estudios comparativos para Latinoamérica incluso antes que Esping-Andersen publicará su trabajo sobre los tres mundos del bienestar. Mesa-Lago plantea que los orígenes y expansión del seguro social fueron la respuesta del Estado a las presiones de los grupos de trabajadores organizados con un lugar estratégico en el sistema productivo. De esta manera afirma que la estratificación de la seguridad social ha sido un reflejo de la estratificación global de

la sociedad y que los grupos de presión son el lazo entre ambas y por lo tanto, la estructura ocupacional es la clave para explicar a los grupos de presión, su poder y su capacidad de presión.

Las dos fuerzas políticas que explican los orígenes y expansión de la seguridad social son el Estado y los grupos de presión y de aquí surgen dos modelos básicos que se constituyen por las distintas formas de combinación de los actores básicos y de las relaciones que entre ellos se establecen en la generación de los sistemas de seguridad social. El primer modelo plantea que la seguridad social ha sido el producto de la decisión estatal originada por la influencia y demanda que determinadas organizaciones sociales, económicas y/o políticas ejercen sobre él. Por otro lado, en el segundo modelo el Estado aparece como la fuerza principal que determina la estratificación de la seguridad social (Mesa-Lago, 1977a: 25-29).

Mesa-Lago (1977a, 1977b) considera a los *Grupos de Presión* como la fuerza más significativa, la única mediante la cual se puede explicar sistemáticamente y mejor el comienzo y la estratificación del sistema de seguridad social a lo largo de la historia latinoamericana (las otras operan a menudo en respuesta a las demandas de los grupos de presión). Estos grupos explican y son el lazo de conexión entre la estratificación social y la estratificación de la seguridad social y por lo tanto, en las condiciones que mantuvieron su reproducción y más aún su profundización. Los *Grupos de Presión* se clasifican siguiendo (i) líneas ocupacionales, (ii) según su fuente de poder determinante, (iii) a partir de la cronología histórica en la que fueron obteniendo los beneficios y (iv) por el grado de privilegios y beneficios obtenidos. Los *Grupos de Presión* son el grupo militar, los grupos político-administrativos, los grupos económicos o de mercado, el grupo sindical y el grupo de los no asegurados que incluye a los ricos (como los grandes empresarios) como así también a los subgrupos de la fuerza de trabajo que está desprovista de poder y los desocupados. Según el autor los efectos de la estratificación de la seguridad social han sido los siguientes:

- “Cada uno de los grupos es cubierto por una caja separada, pública, autónoma y autárquica, con su propia legislación y sus propios reglamentos de beneficios. Esto genera proliferación y multiplicidad de instituciones y variedad de reglamentaciones.
- Cuanto más poderoso es un grupo antes obtiene cobertura de seguridad social, mayor es su grado de cobertura, menores los costos de financiamiento del sistema y más generosos sus beneficios.

- Existe una relación positiva entre la localización geográfica de un grupo de presión y el ingreso y la excelencia de sus sistemas de seguridad social.
- La seguridad social desempeña un papel neutral o regresivo en la distribución del ingreso, reproduce las condiciones globales contrariamente a la posición tradicional en la cual se pretende que la seguridad social tenga un efecto reparador a favor de los individuos más necesitados redistribuyendo ingresos.
- En conclusión, la seguridad social históricamente como fuerza regresiva en América Latina” (Mesa-Lago, 1977a: 44-52).

El análisis de Mesa-Lago tiene la ventaja de recuperar y analizar los orígenes de la seguridad social en América Latina y a su vez establecer diferentes grados de desarrollo (Valencia Lomelí, 2010). Teniendo en cuenta el origen temporal de los primeros programas de pensiones y de seguro de enfermedad/maternidad y de su grado de desarrollo, Mesa-Lago (2001, 2004a, 2004b, 2004c) propuso tres tipos: el grupo pionero-alto; el grupo intermedio y el grupo tardío-bajo.

El grupo pionero-alto fue el primero en establecer los sistemas de seguros sociales en la región, y que durante los años veinte y los treinta, alcanzaron una alta cobertura y desarrollo de sus sistemas. Antes de las reformas estructurales neoliberales su población estaba más envejecida y los sistemas afrontaban problemas como la alta estratificación, altos costos, déficit y desequilibrio actuarial y financiero. Los países de este grupo son; Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica. Incluso los primeros tres países han implementado programas de seguridad social antes de algunos países de la OECD (Arts y Gelissen, 2010).

El grupo intermedio que implementó sus programas principalmente en los años cuarenta y cincuenta influenciados por el Informe Beveridge y los Convenios de la OIT de la época. Los países de este grupo son Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Estos países alcanzaron un desarrollo medio de sus sistemas, lograron una menor estratificación y su situación financiera era mejor que la de los pioneros.

Por último, *el grupo tardío-bajo* entre los que se encuentran Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití. Este fue el último grupo en introducir programas de seguridad social entre las décadas del sesenta y setenta. Estos países contaban con

una población más joven, un sistema más unificado y con menos problemas financieros pero con la cobertura más baja de la región.<sup>15</sup>

Por otro lado, desde un enfoque politológico, Isuani (1977, 1979) propone dos determinantes estructurales que ayudan a explicar el surgimiento de los sistemas de seguridad social: el grado de mediatez de las necesidades y el grado de probabilidad de los riesgos. Los riesgos que primero se cubren son los que tienen probabilidad percibida por parte de los trabajadores de ser víctimas y esto depende de la rama de actividad y otras características como edad y sexo. Los esquemas de la lucha de las organizaciones generalmente son por salario primero, condiciones de trabajo en segundo lugar y tercero, seguridad ante los riesgos. Las políticas desarrolladas por el Estado deberían seguir ese esquema cronológico: En primer lugar surge la política salarial; en segundo lugar, la política laboral (regula las condiciones de trabajo); y, finalmente la seguridad social.

También, Isuani (1979) describe cuatro determinantes causales de los orígenes y expansión de la seguridad social en la región: (i) La presión que las organizaciones de trabajadores ejercen sobre el Estado o grupos empresariales. (ii) El interés del Estado en cooptar ciertos sectores sociales. (iii) La utilización de la seguridad social por parte del Estado como instrumento de negociación política. (iv) Las presiones o influencia sobre el Estado, de tipo internacional.

Por otra parte, Malloy (1979) basado en el caso brasilero, presenta un esquema del desarrollo de la seguridad social corporativista-populista de arriba hacia abajo. El autor plantea que la expansión del sistema de seguridad social fue una política preventiva de la élite con el objetivo de dividir a la clase obrera a través de la inclusión controlada de beneficios, más que como una reacción a las demandas de los grupos de trabajadores. Es decir, fue la cooptación y no la fuerza organizativa de los grupos estratégicos la que determinó el momento y el alcance de las intervenciones estatales de seguridad social (Lewis y Lloyd-Sherlock, 2009:113).

A partir de la tipología dicotómica del modelo bismarckiano (de seguro social) y el modelo beveridgiano (característico de una seguridad universalista) planteada por Flora y Alber (1982), autores como Mesa-Lago (1977c), Malloy (1979), Isuani et al. (1989), han coincidido en caracterizar a la mayoría de los sistemas de políticas sociales latinoamericanos

---

15 Mesa-Lago (2002, 2004c) ha estudiado y diferenciado tres modelos para América Latina: Chile con el modelo neoliberal orientado al mercado más radical. Cuba como el único ejemplo de la región de un modelo socialista y estatista y Costa Rica con un modelo histórico mixto que combina una economía de mercado con un rol del Estado predominante.

como el tipo de seguro social bismarckiano, considerando que en la pauta secuencial de la evolución -representada por los Estados de bienestar desarrollados- la mayoría de los casos latinoamericanos no habrían alcanzado todavía la fase beveridgiana más inclusiva y universalista (Alonso, 1997:29).

Acemoglu y Robinson (2005) en su trabajo sobre los orígenes económicos de las dictaduras y las democracias consideran al desarrollo de la política social por dos vías. Por un lado, argumentan que el desarrollo de políticas sociales sea entendido como concesiones a la población en general por parte de los grupos de élite con el fin de limitar las presiones de democratización que puedan reducir su propio poder. Por otro lado, en el caso de los regímenes democráticos implementan políticas sociales siempre y cuando los costos para las élites no sean grandes como para que intenten un golpe de Estado. Teniendo en cuenta el caso argentino y la trayectoria de inestabilidad política a lo largo del siglo XX, plantean que parte de esa inestabilidad se explica por las ambiciosas políticas sociales de los regímenes populistas como es el caso del gobierno peronista y en parte por el fracaso de los regímenes no democráticos en no ofrecer concesiones sociales suficientes como para sostener su legitimidad (Lewis y Lloyd-Sherlock, 2009).

Por otra parte, Filgueira (1998) ha planteado que el desarrollo y expansión de la seguridad social en la región estuvieron estrechamente ligados al modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). Inspirado en los mundos del bienestar de Esping-Andersen (1990) y a partir de la clasificación ya realizada por Mesa-Lago (2001, 2004a, 2004b, 2004c), Filgueira (1998) propuso una nueva tipología para América Latina para el periodo 1930-1980: (i) el modelo del “*universalismo estratificado*” en el que se encuentran los países de Uruguay, Argentina y Chile; (ii) los “*regímenes duales*” para los casos de Brasil y México y (iii) los “*regímenes excluyentes*” para los casos de República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador).<sup>16</sup> El modelo del “*universalismo estratificado*” agrupa a los países con un desarrollo temprano de sus sistemas de seguridad social (los pioneros según Mesa-Lago), con una alta cobertura de su población y altos grados de des-mercantilización pero con una fuerte estratificación de beneficios y condiciones de acceso. En segundo lugar, los “*regímenes duales*” es el caso de aquellos países en donde la estratificación es aún mayor que en el modelo anterior y la heterogeneidad territorial es más profunda con una falta de protección de

---

16 Según Filgueira, el caso de Costa Rica queda excluido de los modelos porque si bien presenta características universales como en los servicios de educación y salud hay una gran expansión del sector informal sin cobertura.

amplios sectores de la población. Por último, los “regímenes excluyentes” caracterizados por sistemas de seguridad social elitista y excluyente en donde sólo alrededor del 20% de la población está cubierta y sistemas duales en educación<sup>17</sup>. Ver Tabla Nro. 3

### **I.1.4 Modelos y Debates para América Latina: Reformas Estructurales**

A partir de la década de 1980, los países latinoamericanos comenzaron a afrontar profundas reformas de sus sistemas de seguridad social. Específicamente para el caso de los sistemas de pensiones<sup>18</sup> en 2003 doce países habían reformado estructuralmente sus sistemas: Chile (1981), Perú y Argentina (1993), Colombia (1994), Uruguay (1996), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2001) Nicaragua, Ecuador y República Dominicana (2003).

Mesa-Lago (1994, 1996, 2002, 2004a, 2004b, 2004c) ha realizado investigaciones exhaustivas y ha construido una tipología de los modelos de reforma para el período 1981-2003 para el caso de las reformas estructurales de pensiones específicamente, proponiendo tres modelos generales que son: el sustitutivo, el paralelo y el mixto. (Mesa-Lago, 2004b: 23-25).<sup>19</sup> El modelo sustitutivo implica la eliminación o cierre del sistema público y la sustitución por un sistema privado de cuentas individuales. El modelo paralelo en el cual se mantiene el sistema público y se crea uno privado y compiten entre sí. Y, el modelo mixto en el que se mantiene el sistema público y otorga una pensión básica (primer pilar) combinado

---

17 Siguiendo a Filgueira, Carlos Barba (2004, 2007) clasifica en regímenes universalistas a Chile, Uruguay y Costa Rica, en regímenes duales a Brasil, México, Colombia y Venezuela y, en excluyentes a Ecuador, Bolivia, Perú, Paraguay y a gran parte de los países de Centroamérica. También el autor ha realizado un análisis detallado de las transformaciones de los regímenes de bienestar post-reformas estructurales y sus rendimientos.

18 Para el caso de modelos de salud véase por ejemplo Mesa-Lago (2004c) págs. 183-184.

19 Mesa-Lago (2004b) también realiza una distinción entre los países que llevaron adelante reformas estructurales y los que realizaron reformas no estructurales llamadas paramétricas. Estas últimas son aquellas que intentan mejorar un sistema de pensiones público para fortalecerlo financieramente a largo plazo, como por ejemplo, modificar las edades de retiro mientras que las reformas estructurales incluyeron en alguna medida el componente de capitalización individual.

Tabla Nro. 3 Modelos de orígenes y desarrollo de la Seguridad Social en América Latina

Autor	Periodo	Variabes	Modelos	Países	Características
Mesa-Lago (1977a, 1977b)	1920-1930 1940	Origen temporal/Grado de desarrollo	Pionero-Alto Intermedio	Uruguay, Argentina, Chile, Cuba, Brasil y Costa Rica Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela	Alta cobertura y desarrollo de sus sistemas. Alta estratificación. Desarrollo medio de sus sistemas, menor estratificación y su situación financiera era mejor que la de los pioneros.
	1960-1970		Tardío-Bajo	Paraguay, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití	Población más joven, sistema más unificado y con menos problemas financieros pero con la cobertura más baja de la región
Filgueira (1998)	1930-1980	Desarrollo y expansión de la seguridad social en la región estuvieron estrechamente ligados al modelo de industrialización substitutiva de importaciones (ISI).	Universalismo Estratificado	Uruguay, Argentina y Chile	Desarrollo temprano de sus sistemas de seguridad social, con una alta cobertura de su población y altos grados de des-mercantilización pero con una fuerte estratificación de beneficios y condiciones de acceso.
			Regimen Dual	Brasil y México	Estratificación es aún mayor que en el modelo anterior y la heterogeneidad territorial es más profunda con una falta de protección de amplios sectores de la población.
			Regimen Excluyente	República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador	Sistemas de seguridad social elitista y excluyente en donde sólo alrededor del 20% de la población está cubierta.

Fuente: Elaboración propia

con un sistema privado que ofrece una pensión complementaria (segundo pilar).

Como se observa en la Tabla Nro. 4 y los tres modelos planteados por el autor, la experiencia de las reformas en América Latina han demostrado que no existió un modelo de reforma único y universal como planteaba la “*Nueva Ortodoxia Previsional*” y tampoco que sólo en contextos autoritarios, como fue el caso chileno de 1981, se podían llevar adelante reformas que incorporaran el componente privado (Mesa-Lago y Müller, 2002, 2004).

Tabla Nro. 4 Modelos de Sistemas de Pensiones Post-reformas Estructurales en América Latina

Modelo	Países	Sistema
Sustitutivo	Chile (1981), Bolivia (1997), México(1997), El Salvador (1998), Nicaragua (2003), República Dominicana (2003)	Privado
Paralelo	Perú (1993), Colombia (1994)	Público o Privado
Mixto	Argentina (1993), Uruguay (1996), Costa Rica (2001), Ecuador (2003)	Público y Privado

Fuente: Elaboración propia en base a Mesa-Lago (2004b).

Basados en nueve casos de reforma<sup>20</sup>, Mesa-Lago y Müller (2002, 2004) analizan la política de las reformas estructurales en la región para explicar las diferencias en los modelos adoptados. Entre las principales conclusiones plantean que si bien existe una relación inversa entre los grados de democratización y privatización, el tipo de régimen político no permite explicar completamente los resultados de la reforma en todos los casos. Para ello es necesario realizar un análisis comparativo del proceso político interno que incluya una descripción de los actores y factores políticos y económicos que facilitaron o no la adopción de reformas estructurales. Este análisis sobre la política de las reformas, así como el impacto de ellas será realizado en profundidad más adelante en la segunda parte de la tesis.

Filgueira (2001:171) en estudios que abarcan el periodo 1980-2000 post-reformas estructurales, explica que a partir de la década del ochenta incluso los países que habían tenido una vocación universalista en sus programas de seguridad social han reorientado de diversas formas

20 Chile (1981), Perú y Argentina (1993), Colombia (1994), Uruguay (1996), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998) y Costa Rica (2001).

su matriz de bienestar. El caso chileno ha sido liberal; el uruguayo ha adoptado un modelo corporativo “a la continental” y el con “mixturas híbridas” para el caso argentino.

Huber (1995) en pleno proceso de reformas estructurales en la región planteaba dos escenarios posibles a partir de la crisis del modelo de seguro social inspirado en Bismarck. Por un lado, el modelo neoliberal orientado al mercado que profundizaría las desigualdades y la lógica individual y privatista. Por otro lado, el modelo socialdemócrata que mantendría los principios de la solidaridad y universalidad corrigiendo las desigualdades producto del mercado. Chile es el ejemplo del primero, Costa Rica del segundo (Alonso, 1997:36).

Huber y Stephens (2005) siguiendo la tipología de Filgueira (2001), realizaron una clasificación para el periodo 1970-2001 incorporando las variables de la cobertura de gasto y la asignación de la inversión social. Clasificaron cuatro conglomerados diferentes con grados descendentes de cobertura y esfuerzo social: (i) incluye Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica; (ii) Brasil y México; (iii) Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela; (iv) Guatemala El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Gough and Wood (2004) plantean que los regímenes clasificados por Esping-Andersen (1990) no son más que tres variantes de una misma familia, ya que éstos son regímenes estatales que sólo pueden ser encontrados en países con Estados legítimos y mercados laborales en donde la mayoría de la población se encuentra protegida por alguna de estas instituciones. Por el contrario, en América Latina los Estados no regulan eficazmente a los mercados y los mercados laborales excluyen a gran parte de la población. De esta manera, Gough y Wood (2004) explican que en América Latina los regímenes de bienestar poseen un componente de informalidad ya que la mayoría de la población depende de sus familias y de redes comunitarias.

Barrientos (2004: 167-168) plantea que entre 1980 y 2000, América Latina pasó de ser un régimen de bienestar conservador-informal a otro liberal informal. Realizando el ejercicio de utilizar los mundos de Esping-Andersen para los casos latinoamericanos, Barrientos considera que el régimen conservador-informal latinoamericano compartía características del régimen corporativo conservador de Europa Continental (Esping-Andersen, 1990) ya que la principal fuente de protección eran los sistemas estratificados de seguridad social basados en el trabajo formal mientras que los trabajadores informales dependían de sus ingresos y las estrategias familiares para enfrentar riesgos como la enfermedad, maternidad o vejez. Sin embargo, la transformación de la estrategia económica basada en un modelo de sustitución de importaciones por un modelo orientado al crecimiento del sector externo provocó la

transformación del régimen de bienestar a uno liberal-conservador donde los riesgos que se afrontaban colectivamente se han reducido, se han profundizado las desigualdades de ingreso y se carece de programas focalizados sólidos.

Por último, Martínez Franzoni (2007, 2008) clasifica 18 países de la región en cuatro conglomerados para el periodo 1999-2004 a partir de cuatro dimensiones principales: (i) la mercantilización de la fuerza del trabajo; (ii) la desmercantilización del bienestar; (iii) la familiarización del bienestar y (iv) el desempeño del régimen. La principal conclusión de la autora es que todos los regímenes son, en alguna medida, informales. Al primer conglomerado de países los llama “*regímenes estatal-productivista informal*” en los cuales el Estado tiene gran peso y sobre todo en las políticas públicas de formación de capital humano, incluye a Argentina y Chile. El segundo conglomerado, “*regímenes estatal-proteccionista informal*”, incluye a Brasil, Panamá, Uruguay, Costa Rica y México y están caracterizados por políticas públicas destinadas a la protección, cobertura de seguridad social fuertemente estratificada y basada en la inserción laboral. El tercer grupo de países es llamado “*regimen familiarista informal*” en el que el Estado tiene pocas capacidades, el rol de los organismos internacionales es muy importante y las familias sustituyen al mercado y Estado. Este régimen incluye países como Ecuador, El Salvador, Guatemala, Colombia, Venezuela, Perú y República Dominicana. Por último, un subgrupo llamado “*regímenes familiarista altamente informal*” que incluye Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Sin embargo, es importante resaltar que este trabajo de Martínez Franzoni no incluye indicadores en relación a los sistemas de pensiones ni antes ni post-reformas. Ver Tabla Nro 5.

## **I.2 Marco Teórico, Metodológico y Conceptual de la Tesis**

El objetivo de la tesis es indagar sobre los factores económicos y políticos que explican las reformas de seguridad social. A través de esta investigación se pretende indagar y conocer acerca de los procesos que permiten comprender el modo en que han cambiado las relaciones entre Estado, Mercado y Sociedad en América Latina a partir de las reformas en los sistemas de previsión social.

Tal como se ha mencionado en la introducción, la hipótesis inicial plantea que la estrategia de crecimiento económico y, por lo tanto, las restricciones económicas tienen una profunda influencia en la orientación de la intervención social del Estado. Sin embargo, los mecanismos políticos e institucionales de representación de los diversos intereses y

Tabla Nro. 5 Modelos Post-Reformas: América Latina

Autor/es	Periodo	Variables	Modelo	Países
Figueira (2001)	1980-2000		Modelo Liberal	Chile
			Modelo Corporativo "a la continental"	Uruguay
Huber (1995)	Escenarios posibles de reforma		Mixturas Híbridas	Argentina
			Modelo neo-liberal	Chile
Huber y Stephens (2005)	1970-2001	Cobertura de gasto/asignación de la inversión social	Modelo social-demócrata	Costa Rica
			Conglomerado 1	Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica
			Conglomerado 2	Brasil y México
			Conglomerado 3	Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela
Martínez Franzoni (2007, 2008)	1999-2004	Mercantilización de la fuerza del trabajo; desmercantilización del bienestar; familiarización del bienestar y (iv) desempeño del régimen.	Conglomerado 4	Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua
			Regimen estatal-productivista informal	Argentina y Chile
			Regimen estatal-proteccionista informal	Brasil, Panamá Uruguay, Costa Rica y México
			Regimen familiarista informal	Ecuador, El Salvador Guatemala, Colombia, Venezuela, Perú y Rep. Dominicana
			Regimen familiarista altamente informal	Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay

Fuente: Elaboración propia.

de formación de consensos políticos y los legados institucionales afectan los objetivos de la intervención social del Estado. Es decir, los cambios en las relaciones de fuerza entre los diferentes actores políticos y sociales tienen un impacto sobre los objetivos de la política social.

Como proponen Mesa-Lago y Müeller (2002, 2004) las reformas de seguridad social en América Latina en los noventa, han demostrado que no hubo una determinación lineal de la estrategia económica ni del escenario internacional proclive a reformas orientadas al mercado. Por el contrario, fueron los diversos contextos políticos, los actores políticos y sociales, los distintos escenarios que implicaron que las reformas estructurales neoliberales tuvieran resultados diferentes (Alonso, 1997). Es decir, la diferencia radica en la política de las políticas.

Comparando, por ejemplo, las reformas chilena, argentina y uruguaya (países clasificados por Mesa-Lago (1977a, 1977b) como pioneros por la temprana implementación de sus regímenes de seguridad social) se puede observar que los procesos políticos establecieron diferencias sustanciales aun cuando los países presentaban características similares en la crisis de sus sistemas: básicamente, envejecimiento de la población y regímenes basados en la contribución del salario que comenzaron a ser deficitarios a partir de la crisis del mercado laboral.

Es por ello que esta investigación propone un marco teórico, metodológico y conceptual para el análisis de la política de las reformas enfocando en la importancia de las restricciones econ[ómicas y financieras conjuntamente con el estudio del contexto político y el rol que desempeñaron los distintos actores políticos y sociales.

En otras palabras, desde una perspectiva basada en el análisis cualitativo de la política de las reformas de previsión social, esta investigación combina la importancia del análisis de las instituciones y de los actores y sus estrategias en el proceso político.

De esta manera, combinando el enfoque de la escuela pluralista y la escuela neo-institucionalista se analizará la política de las políticas, es decir, de las dos últimas reformas de previsión social en Argentina (1993 y 2008) poniendo especial atención en las instituciones y los actores (sus recursos de poder y estrategias) que intervienen en el proceso.

Las dos últimas reformas al sistema de previsión social argentino ofrecen una singularidad comparativa significativa, ya que la primera reforma orientada al mercado fue implementada a través de un proceso político de amplio debate y de marchas y contramarchas, mientras que la reforma orientada al Estado fue implementada casi sin debate previo aunque con amplios consensos.

Metodológicamente, se analiza el proceso político de cada una de las reformas a partir de los distintos momentos del ciclo de la política

pública (Oszlak y O'Donnell, 1976) prestando especial atención a los distintos actores que operan e intervienen en el proceso a través de distintos escenarios (Repetto, 2009).

En el análisis, y específicamente en las conclusiones, sobre el proceso político de cada reforma se tendrán en cuenta cuáles han sido los factores que facilitaron la posibilidad de cambio y cuáles fueron los obstáculos principales que han sido desarrollados en la sección I.1.2 del presente capítulo.

Es decir, la estrategia metodológica implementada combina el análisis cualitativo de dos casos históricos de procesos políticos de reformas al sistema previsional en un mismo país y una posterior comparación entre ambos. Específicamente en las conclusiones se realizará un análisis comparativo de los dos estudios de caso: la reforma orientada al mercado del sistema previsional argentino en 1993 y el proceso de re/reforma orientada al Estado entre 2003 y 2008.

Por otra parte, como se ha visto en la sección anterior, varios autores han planteado que no es lo mismo analizar las variables que explican el surgimiento, desarrollo y expansión de los sistemas de seguridad social que los factores que promueven u obstaculizan sus reformas (Pierson, 1994), especialmente cuando implican un recorte.

Es por ello, y por el enfoque teórico propuesto que así lo requiere, que se realizará un análisis histórico detallado de los orígenes, desarrollo y expansión del sistema previsional argentino. Especialmente, se focalizará en los procesos políticos y los actores que fueron relevantes en las iniciativas y los cambios.

La reconstrucción histórica de los antecedentes del sistema previsional incluirá también un análisis de las rupturas y continuidades en su desarrollo. Así como también las principales características de la crisis económica y de los estados de bienestar y el impacto en el sistema previsional argentino a partir de la década del setenta y con mayor evidencia en los ochenta.

A continuación se presenta la definición de los principales conceptos del marco metodológico y analítico a utilizar. En primer lugar, se describe el modelo para el estudio de las políticas públicas describiendo los distintos momentos del proceso/ciclo de la política pública que se utiliza para analizar el proceso de reforma.

En segundo lugar se describe el marco conceptual de la tesis: (i) qué se entiende por el contexto político y económico y la definición de instituciones y sus atributos; (ii) quiénes son los actores, cómo identificarlos y qué recursos de poder utilizan para su intervención en el proceso. Al finalizar la sección se presenta el Gráfico Nro. 1.2 que nos permite visualizar el marco metodológico y analítico completo.

En tercer lugar, se describe la estrategia metodológica de recolección y sistematización de la información y las fuentes primarias y secundarias, así como también otras estrategias de validación de la investigación.

### **1.2.1 Metodología de análisis de los casos: el Ciclo de la Política Pública**

En este apartado se hace referencia a los conceptos más importantes que se involucran a la hora de analizar el proceso y el estudio del ciclo de las políticas públicas. Como ya se mencionó, para esta investigación, se ha utilizará el modelo de análisis propuesto por Oszlak y O'Donnell (1976)<sup>21</sup>.

Oszlak y O'Donnell (1976) definen a la política estatal como “*un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil*”. La política estatal es la toma de posición, de parte del Estado que, decisiones mediante y en un momento histórico y contexto determinado, intenta alguna forma de resolución de una determinada cuestión.

Las políticas estatales permiten, entonces, una visión del Estado “en acción”, desagregado, descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social en el que se entrecruza con otras fuerzas sociales. En otras palabras, la política estatal es parte de un proceso social más amplio, y si el conjunto de decisiones del Estado respecto de cierta cuestión tiende a variar tanto a través de organismos estatales como a lo largo del tiempo, es evidente que tal política no puede ser entendida ni explicada con prescindencia de las políticas de otros actores.

En resumen, Oszlak y O'Donnell (1976) plantean que la política estatal no debe ser estudiada con prescindencia de las cuestiones que intenta resolver, ni de las condiciones de surgimiento de la cuestión, ni de las políticas adoptadas por actores sociales privados. Tener en cuenta el contexto es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables. La secuencia de toma de posición por parte de otros actores sociales, el cambio implicado por la diferenciación interna al Estado y por la movilización-desmovilización de actores sociales en diversos tramos históricos de la cuestión

---

21 Para un análisis detallado de bibliografía sobre el ciclo de la política pública o los distintos momentos de las políticas públicas véase por ejemplo: Parsons (1995), Tamayo Saez (1997), Acuña y Repetto (2000), Lahera (2004), Aguilar Villanueva (1993, 2009), Roggero (2009).

y sus modos dominantes de resolución, constituyen al tema propio de estudios de las políticas estatales.

Aunque los procesos de surgimiento de las políticas públicas no deben ser estudiados como un desarrollo lineal a través de distintas fases predeterminadas, es metodológicamente conveniente suponer una pauta secuencial que permita focalizar analíticamente (Alonso, 1997:25). Oszlak y O' Donnell (1976) plantean cuatro momentos diferentes como pauta metodológica para el análisis de las políticas públicas y rastrear un itinerario interactivo entre los distintos actores que será utilizado para el análisis de esta tesis:

1. (i) los antecedentes de la política y el surgimiento de la cuestión;
2. (ii) la toma de posición del Estado;
3. (iii) la toma de posición de otros actores sociales y políticos;
4. (vi) los efectos de su aplicación e implementación.

En primer lugar, las *cuestiones* son asuntos, demandas, necesidades *socialmente problematizadas*. Problematizadas porque, teniendo en cuenta que la lista de necesidades de una sociedad es bastante larga y aceptando el hecho de que ninguna sociedad posee las capacidades y los recursos para satisfacerlas, ciertas clases, fracciones de clase, organismos, grupos, creen que puede y debe hacerse algo al respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. En este sentido, toda cuestión atraviesa un ciclo vital que comienza con su problematización hasta su resolución (Oszlak y O'Donnell, 1976).

Los diferentes actores toman posición frente a la cuestión. El hecho de negar la problematicidad de un asunto, afirmar que nada puede hacerse así como reprimir a quienes intentan plantearlo, son formas de ejercicio de poder que impiden la problematización social o su surgimiento como cuestión. Es a través de un proceso social de “filtración” y decantación, que sólo algunas necesidades y demandas logran constituirse en “*cuestiones socialmente problematizadas*” como lo plantean Oszlak y O' Donnell (1976) y por lo tanto, logran ingresar en la agenda pública.

En esta etapa, la del surgimiento de la “*cuestión*” es relevante analizar qué actor/es planteó como problemática o el modo en que logró hacer predominar su criterio de “*problematicidad*” sobre otros. Poder reconstruir este itinerario de los antecedentes y el surgimiento de la cuestión puede brindarnos claves centrales para entender el proceso de su futura formulación e implementación (Alonso, 1997).

En segundo lugar, independientemente de quién haya sido el actor que tuvo la iniciativa en una política pública determinada, siempre implica la toma de posición estatal. En esta etapa se analiza si la decisión estatal –acción u omisión– es unificada o se encuentra fragmentada en distintas iniciativas de agencias, grupos políticos, etc. (Alonso, 1997).

En tercer lugar, es central analizar la toma de posición de otros actores, sus recursos de poder y sus estrategias de acción. Incluso cuando el iniciador de una política sea el mismo Estado nunca dejará de estar afectada por las posiciones de los otros actores políticos y sociales.

Por último, es muy importante el análisis de la política pública efectivamente resultante y realizar una distinción entre la adopción de la política pública y el momento de la implementación, ya que, pueden ser distintos momentos de presión para los actores y además porque es el momento en el que se puede analizar quiénes son los *ganadores* y *perdedores* de la toma de posición del Estado y finalmente de la política pública adoptada.<sup>22</sup>

## **I.2.2 Marco Conceptual**

### **I.2.2.a El Contexto Político-Económico y las Instituciones**

El contexto político-económico implica definir y presentar las características del sistema político y económico, sus instituciones, los actores claves, las características de la coyuntura y las reglas de gobernabilidad (sean estas formales o informales) (González-Rossetti, 2005).

Las instituciones son definidas como las reglas del juego formales e informales que estructuran las relaciones e interacciones entre individuos, grupos y gobiernos brindando un marco a las posibilidades de intercambio entre los distintos sectores (North, 1993). En este sentido, las instituciones son centrales en la dimensión y dinámica política del análisis del ciclo de la política pública (Repetto, 2009:143-144, 2000).

La definición y análisis a partir del marco institucional nos permite, entonces, entender la estructura de oportunidades con las que cuentan los distintos actores para interactuar y definir sus estrategias de acción.

---

22 Asimismo, es muy importante analizar cuáles son las transformaciones y reformas que generan *repercusiones horizontales* y *verticales* que se producen a partir de la implementación de la política en el seno del aparato estatal y, más aún, si efectivamente la política pública ha logrado resolver el problema planteado antes que la cuestión se problematice socialmente Oszlak y O' Donnell (1976).

Las instituciones, por lo tanto, “estructuran el juego que se genera alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no son el juego mismo” (Repetto, 2009).

Los atributos del concepto de “institución” son cuatro: (i) que las instituciones tienen un origen social; (ii) que, por ende, las instituciones son propiedades colectivas; (iii) que las instituciones se asocian a ideas de estabilidad, regularidad, persistencia y recurrencia y por eso es importante definir la extensión temporal de las mismas y, (iv) que las instituciones generan efectos sobre el comportamiento, la interacción, las expectativas estableciendo por lo tanto, restricciones y oportunidades (Schedler, 1998 en Repetto, 2009).

Una de las características de las instituciones, según los académicos de la escuela de la elección racional, es que las instituciones no se transforman fácilmente. Por lo tanto, el equilibrio institucional es considerado una norma. El estado normal de las políticas es aquél donde las reglas del juego son estables y los actores tratan de maximizar sus utilidades a través de esas reglas. Los actores aprenden las reglas, y sus estrategias se ajustan por lo tanto, al equilibrio institucional. Esto es porque como manifestamos anteriormente, las instituciones moldean las estrategias y nuevas reglas institucionales implicaría una re-adaptación y nuevas estrategias. También, estos cambios implicarían una profunda incertidumbre, resultando muy difícil calcular los efectos que producirían los cambios en las reglas del juego.

Este es un punto central a discutir a la hora de analizar casos latinoamericanos. Varios académicos han señalado las importantes limitaciones inherentes al aplicar (directamente) a las democracias latinoamericanas teorías institucionalistas estadounidenses y más aun en el caso del análisis de *path dependency* (O’Donnell, 1996; Helmcke y Levitsky, 2004; Murillo y Levitsky, 2007). Se preocupan en especial por el estrecho enfoque de esta literatura a las reglas formales. En gran parte de Latinoamérica, las reglas formales (y sin duda el estado de derecho en general) se hacen cumplir de manera irregular y, en algunos casos, se evaden por completo (O’Donnell, 1993). Las instituciones (e incluso los regímenes) son asimismo mucho menos estables que en los países industrializados desarrollados. En lugar de tener restricciones fijas o “*dadas por sentado*” muchas instituciones permanecen altamente cuestionadas. Gran parte de las “reglas de juego” que le dan estructura a la vida política en Latinoamérica no son formales sino informales (O’Donnell, 1996; Helmcke y Levitsky, 2004; Murillo y Levitsky, 2007: 65).<sup>23</sup>

---

23 Desde 1996, un grupo nutrido y creciente de comparativistas ha tratado de distinguir teóricamente a las instituciones formales de las informales y de analizar

Las reformas en seguridad social dan cuenta de los problemas de informalidad de las instituciones latinoamericanas. Por un lado, porque gran parte de los derechos y coberturas garantizados en la Constitución o en la legislación no se cumple y no se han cumplido históricamente de facto en toda la población como analizaremos en el capítulo sobre los antecedentes históricos del sistema de previsión social. Y, por el otro, porque como se analizará a lo largo de la tesis, gran parte de los mecanismos de negociación, es decir “las reglas del juego” y el juego mismo, se han dado por canales informales.

Estudiar los casos de las reformas desde las instituciones y las estrategias de los actores debería suponer (i) que esas reglas formales son cumplidas con el rigor suficiente para ser obedecidas siempre y; (ii) lo suficientemente estables para que los actores desarrollen expectativas compartidas basadas en conductas pasadas. Es decir, en términos de Murillo y Levitsky (2007) presupone que las instituciones formales son instituciones fuertes. Claramente, no es el caso de la mayoría de los países latinoamericanos que se caracterizan por tener instituciones débiles. En este contexto, los actores políticos y económicos operan en un mundo hobessiano de extrema incertidumbre, horizontes de corto plazo, y bajos niveles de cooperación y confianza.

Murillo y Levitsky (2007) proponen el concepto de debilidad institucional en función de distintos grados de las variables cumplimiento y estabilidad. Las instituciones formales fuertes son aquellas que poseen un alto grado de estabilidad y cumplimiento; las instituciones formales inestables son aquellas que no tienen estabilidad (se modifican en el tiempo) pero que tienen un alto grado de cumplimiento. Donde existen instituciones formales estables que no se cumplen, surgen las instituciones informales estables, es decir duraderas en el tiempo. Por último, las instituciones formales débiles que tienen un bajo grado de cumplimiento y estabilidad.

Según los autores, las variaciones en la fortaleza o debilidad de las instituciones informales tienen muchas implicaciones teóricas para entender cómo las instituciones funcionan. Es decir, si las instituciones

---

empíricamente los resultados de su co-existencia. Para más información ver Leiras, Marcelo (2004) “De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales?” en Fernández, Arturo (2004): *Estudios de Política Comparada: Perspectivas, Experiencias y Debates*, UNR Editora, Rosario. El mismo autor sugiere ver los trabajos presentados en la conferencia “Informal Institutions and Politics in Latin America”, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 24 y 25 de abril de 2003, conferencia organizada por Gretchen Helmcke y Steven Levitsky.

son fuertes o débiles tiene un impacto profundo en las expectativas, en las estrategias y en el comportamiento de los actores. En un contexto de instituciones fuertes los actores pueden presumir que (i) todos compartirán las mismas reglas del juego; (ii) que esas reglas serán duraderas en el futuro. En el caso de que ocurran cambios institucionales generalmente lo hacen de manera predictiva y con procedimientos claramente definidos. En este contexto, el menú de opciones de comportamiento es reducido a los límites prescriptos por las reglas formales, constringiendo la incertidumbre de los actores. Como los actores creen que los otros van a cumplir las mismas reglas y que esas reglas serán durables, esto permite que se desarrollen expectativas estables sobre el comportamiento de los demás y las posibilidades de confianza y cooperación. Como los actores saben que las instituciones serán perdurables invierten esfuerzos en el diseño institucional y también invierten en desarrollar habilidades y estrategias para cumplir los objetivos a través de esas instituciones (Murillo y Levistky, 2007).

Por el contrario, en un contexto en donde las instituciones son débiles, los actores no pueden presuponer que los demás las cumplirán y que esas instituciones perdurarán en el tiempo. Las reglas del juego cambian inesperadamente y radicalmente y por lo tanto, los actores pueden actuar eligiendo caminos extra-institucionales. El resultado es la incertidumbre general. En ausencia de reglas del juego estables los actores no pueden desarrollar estrategias de acción basadas en comportamientos pasados. La incertidumbre general produce bajos niveles de confianza y cooperación y horizontes de corto plazo. En consecuencia, los actores no se tomarán en serio las instituciones y no invertirán en ellas (Murillo y Levistky, 2007).

### **I.2.2.b Los Actores**

Como manifestamos anteriormente, esta investigación pondrá el foco del análisis en la política de las reformas y para ello se observarán principalmente instituciones y actores a lo largo del ciclo/proceso de la política pública. Subrayar el papel de la institucionalidad política implica entender el proceso de inclusión-exclusión de constitución de la agenda pública y de decisión, implementación y evaluación de las políticas públicas. Implica situar en primer plano de importancia a los actores y las reglas del juego propias de la institucionalidad política (Repetto, 2009:145).

Ahora bien: ¿Quiénes son los actores? ¿Cómo identificar los actores que tienen recursos de poder para influir en la política de la reforma? ¿Cuáles son esos recursos de poder? ¿En qué escenarios actúan e interactúan estos actores?

No existe un consenso en la literatura acerca de cuáles son los recursos de poder relevantes que definen a un actor político (Repetto, 2009) pero en esta tesis se utilizará la definición plural (Alonso, 2001) que propone cuatro tipos de recursos que los actores movilizan en sus interacciones: (i) recursos estructural-económicos (dirigidos al conjunto de las relaciones que el actor establece con otros actores a partir de su poder de mercado o situación estructural); (ii) recursos organizacionales (recursos que permiten construir acción colectiva por parte de los actores, y que al interactuar con un determinado marco institucional definen un tipo de relación con las agencias estatales); (iii) recursos político-institucionales (marco legal que define la estructura de oportunidades de que disponen los distintos actores para ejercer influencia y presión en determinada arena política: reglas, instituciones y prácticas que funcionan como condición de posibilidad para que los actores puedan hacer uso de los recursos de poder instrumentales -como por ejemplo lobby-); y (iv) recursos de información (fluidez en el flujo informativo entre los actores).

Tabla Nro. 6 Los Recursos de Poder de los Actores

Tipo de recurso de poder	Ejemplos
Recursos Políticos	Apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los mandantes políticos. Autoridad Formal. Liderazgo y autoridad informal. Movilización y acción colectiva. Habilidad para negociar, argumentar y comunicar.
Recursos Económicos	Presupuesto Dinero para incidir en la agenda gubernamental
Recursos Técnico Administrativos	Mandato legal Organización Información y habilidad para procesarla Expertise burocrática Capacidad para descifrar contextos de incertidumbre
Recursos Ideológicos	Ideas y valores con legitimidad socialmente Prestigio moral

Fuente: Repetto, 2009.

### I.2.2.c Los Escenarios

Repetto, Filgueira y Papadópulos (2006) proponen distintos escenarios fundamentales de la institucionalidad social en los cuales se puede visualizar la interacción de los diferentes actores. Para el marco analítico de la tesis utilizaremos cuatro de esos escenarios<sup>24</sup>. En primer lugar, los escenarios de la interacción entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en materia social. Es decir, se analizará la relación entre ambos poderes, el impacto de los distintos actores y por lo tanto el efecto en la política pública resultante. Revisar estos aspectos desde la política de las reformas de previsión social implica ir más allá del diseño institucional formal, siendo indispensable analizar por ejemplo, el grado de compromiso y las opiniones de los legisladores con la reforma.

En segundo lugar, los escenarios de las interacciones entre actores estatales, la sociedad civil y el mercado. Las reformas estructurales han producido grandes cambios en la institucionalidad política, en la social y por lo tanto, en los actores y sus estrategias. Así podemos encontrar emergencia de nuevos actores a la par que un debilitamiento y/o desaparición de otros. Analizar y comparar ese proceso es relevante para entender los recursos de poder de los actores en los distintos momentos de la reforma. Entender el impacto del tránsito de la privatización, nuevos intereses, nuevos actores económicos y nuevos retos del Estado (Repetto, 2009). Es más aún, las reformas estructurales dieron origen a una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad que será analizada en esta tesis.

En tercer lugar, los escenarios que se conforman en la relación entre actores estatales y los actores del sistema internacional. A partir de estos escenarios se pretende analizar cómo el tránsito de mercancías, información y personas genera impactos internos en relación con la agenda de las políticas sociales. Por ejemplo, cuál es la dosis de dependencia y condicionalidad al apoyo externo o cuál es el impacto político del “factor imitación” en materia de políticas sociales (Repetto, 2009).

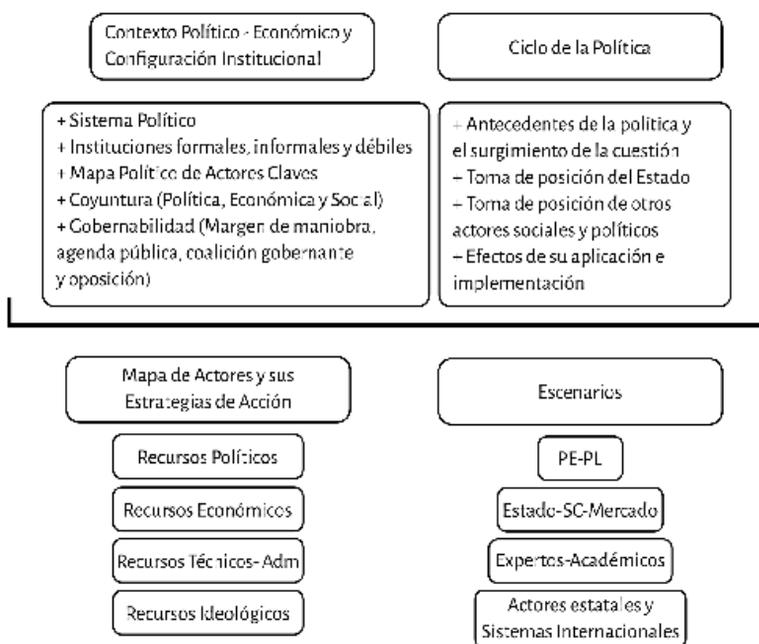
Por último y en cuarto lugar, los escenarios que enmarcan el vínculo entre expertos, académicos, consultores y equipos políticos-técnicos del Estado. Las reformas de las políticas públicas en cada momento histórico dependen de elementos técnicos pero fundamentalmente de que

---

24 Los autores proponen, además, los escenarios de interacción entre las autoridades de las aéreas sociales nacionales, sub-nacionales y/o locales; los escenarios asociados al ámbito de los gabinetes de ministros en general y el de los sectores sociales en particular; y los escenarios propios e internos de cada organización estatal con responsabilidad en la política social.

ciertas ideas sean aceptadas por la ciudadanía y los grupos de interés. Esta construcción analítica, la construcción del “clima ideológico” que también es una construcción política debe ser analizada. Se pretende entender cómo se produce y circula y qué impacto tiene el saber técnico en cada reforma. Por ejemplo, cuál es el rol de las universidades, de los centros de estudios, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), los expertos y consultores independientes, las fuentes de apoyo económico y comunicacional, el modo en que los partidos preparan sus plataformas electorales y sus planes de gobierno, entre otros (Repetto, 2009).

Figura Nro. 1: Modelo Analítico de la Política de las Reformas de Seguridad Social



Fuente: Elaboración propia

### I.2.3 Diseño de investigación cualitativo implementado

En el diseño de la investigación cualitativa se estableció -para el estudio y análisis de los estudios de casos (ciclo de la política pública para cada una de las reformas)- la utilización de distintas fuentes primarias y secundarias. A continuación se detalla el relevamiento, sistematización y los procedimientos utilizados para el análisis de las distintas fuentes.

### **I.2.3.a Fuentes primarias y secundarias: Relevamiento y Sistematización**

Las fuentes primarias son aquellos documentos considerados como material de primera mano relativo a un fenómeno que se desea investigar o relatar. Estas fuentes son escritas durante el tiempo que se está estudiando o expresadas oralmente por la persona directamente envuelta en el evento<sup>25</sup>.

Las fuentes primarias utilizadas fueron:

- Artículos periodísticos
- Entrevistas en profundidad con actores
- Reuniones de consultas con especialistas
- Entrevistas realizadas por terceros
- Documentos oficiales, de distintos organismos y de los distintos actores políticos, económicos y sociales.
- Asistencia a las Sesiones de la Cámara de Diputados y Senadores en las que fue aprobada la reforma al sistema previsional en 2008.

Una de las principales fuentes primarias utilizadas fueron los recortes periodísticos de los principales diarios nacionales. Fueron relevados más de 1750 artículos en formato de fotografía digital en el archivo CESPFA-FCE-UBA y en la hemeroteca de la Biblioteca Nacional.

Los artículos periodísticos son, principalmente, de los siguientes diarios nacionales: La Nación, Clarín, Página 12 y Ámbito Financiero durante el periodo 1990-2009. Las claves de búsqueda fueron: Sistema Previsional y Reforma; Jubilaciones; AFJP; Jubilados; Pensiones; Seguridad Social, entre otros. Los criterios para su sistematización fueron, en primer lugar cronológico y, en segundo lugar temáticos.

Los artículos fueron utilizados para poder reconstruir históricamente el proceso y también para relevar opiniones de los distintos actores políticos y sociales así como sus estrategias de acción y toma de posición adoptadas. La descripción y análisis histórico realizado con los artículos periodísticos fueron complementados con otras fuentes primarias relevantes.

---

25 Algunos tipos de fuentes primarias son: documentos originales - trabajos creativos - artefactos - diarios - novelas - prendas - instrumentos musicales - minutas - artes visual - ropa - entrevistas - poesía- apuntes de investigación - noticias - fotografías - cartas - discursos

Asimismo, fueron realizadas 14 entrevistas en profundidad a actores políticos, sociales y económicos. La confección de la muestra fue no aleatoria<sup>26</sup>, es decir, la selección de los entrevistados fue intencional y no se pretendió garantizar representatividad estadística.

La selección de los casos intencional pretendió relevar distintas perspectivas y, por lo tanto, representar mejor la complejidad del fenómeno estudiado, es decir, los procesos de reforma a través del ciclo de la política pública.

Para ello se confeccionó una muestra no aleatoria de máxima variación a partir de la definición de actor y sus recursos de poder y los distintos escenarios de acción. Se pretendió entrevistar a actores de todos los tipos y que actuaron en los distintos escenarios, aunque en muchos casos no fue posible debido a que las entrevistas no fueron concedidas. También fue utilizada la muestra por "*bola de nieve*" que permite que a través de la identificación de participantes claves (los actores entrevistados o los especialistas consultados, por ejemplo) se les pregunta si conocen a otras personas que puedan proporcionar datos más amplios, y una vez contactados se los incluye en la muestra.

Las entrevistas en profundidad a los actores fueron realizadas a partir de un cuestionario semi-estructurado con una duración aproximada de 50 minutos y los ejes de las preguntas, entre otros, fueron los siguientes: (i) cargo y actividad durante el proceso de reforma de previsión social y/o vinculación con el tema de la seguridad social; (ii) posicionamiento de su partido/bloque u organización social frente a los contenidos de la reforma; (iii) percepción del modo que se gestionaron las reformas; (iv) análisis de la relación ejecutivo-legislativo en el curso de la reforma; (v) análisis de la relación entre el poder político (ejecutivo-legislativo) y otros actores sociales.

Todas las entrevistas fueron desgrabadas y utilizadas como fuente de control de la reconstrucción del proceso histórico de reforma realizado a través de los recortes periodísticos y la información documental. Así como también para documentar las distintas posiciones y estrategias de los actores.

Asimismo, se realizaron varias entrevistas/reuniones de consulta a distintos académicos y especialistas sobre el tema de manera informal y desestructurada y en su mayoría no fueron grabadas. Las consultas se basaron en orientación sobre bibliografía, del problema de investigación y colaboración para la selección y contacto de los actores a entrevistar (muestreo bola

---

26 En las muestras no aleatorias la selección de casos se hace de modo deliberado (muestras intencionales), seleccionando aquellos casos que expresan o representan el perfil de otros casos existentes.

de nieve).<sup>27</sup> Por último, debido a que ha resultado muy difícil entrevistar a los actores que participaron de la reforma de 1993 también se han utilizado entrevistas realizadas por otros investigadores.<sup>28</sup>

La información documental relevada incluyó: distintos proyectos de reformas, leyes, debates parlamentarios, versiones taquigráficas de sesiones (comisiones y recinto) en Cámara de Diputados y Senadores. Documentación partidaria, sindical, de organismos internacionales, ANSES o Superintendencia de AFJPs y de AFJPs.

Asimismo, en el caso de la reforma de 2008 presencié las sesiones en las que se aprobó la nueva ley así como también algunos debates de las Comisiones en la Cámara de Diputados.

Por otra parte, fueron utilizadas otras fuentes secundarias, básicamente: (i) datos publicados por organismos públicos y privados (estadísticas e informes); (ii) diversas investigaciones publicadas en libros y revistas; y también (iii) investigaciones no publicadas como tesis y memorias de congresos.

### **1.2.3.b Otras estrategias de validación de la investigación**

Además de los métodos de investigación, existen los métodos de validación y/o justificación. Los métodos de investigación buscan incrementar el conocimiento a través de conocer nuevos hechos y relaciones, por ejemplo; mientras que los segundos, los métodos de validación, *“tienen como función ejercer una especie de control de calidad de los conocimientos, evaluar las hipótesis y teorías desde los fundamentos que ofrecen”* (Gianella, año: 63). Siguiendo esta línea, a lo largo de toda la investigación se han utilizado distintos métodos de validación de lo que se estaba trabajando como la presentación en congresos, realización de estancias de investigación y publicaciones de los avances realizados.

---

27 He realizado consultas con: Aldo Isuani, Sergio Fiscella, Camila Arza, Luciano Andrenacci, Fabián Repetto, Guillermo Alonso, Oscar Cetrángolo, Manfred Nitsch, Katharina Müeller, Manuel Riesco y Katja Hujo.

28 Estas entrevistas han sido utilizadas en las tesis de Alonso, G. (1997): Estado, Política y Actores Sociales en la reforma de la seguridad social en la Argentina, Tesis Doctoral, FLACSO, sede académica México y Fiscella, Sergio (2001): Ciudadanía y Previsión Social, presentada en la Maestría en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA (anexo entrevistas).

## I.2 Orígenes, Expansión, Maduración y Crisis del Sistema Previsional en Argentina (1810-1993)

*“Para evitar posibles malentendidos, Bismarck, que planeaba introducir un seguro de vejez, mandó llamar a un sociólogo o estadístico, al que hizo la siguiente pregunta: ‘¿Cuántos años vive un obrero por término medio?’. El otro contestó: ‘Pues...hasta los cincuenta y tantos o sesenta y poco más’. A lo que Bismarck repuso, por su parte: ‘Bien, el pago de la pensión empezará entonces a los sesenta y cinco años.’” (Beck, 2002:112)*

Este capítulo tiene como objetivo presentar los diferentes puntos de inflexión de la evolución histórica del sistema previsional argentino con especial énfasis en los factores que han impulsado su desarrollo y expansión así como también las reformas implementadas como resultado de las profundas y permanentes crisis del sistema desde mediados de siglo xx. Como se desprenden de la estrategia metodológica, se realizará un análisis histórico de largo plazo con el objetivo de discutir las premisas clásicas de la literatura sobre el tema, prestando especial atención al rol del Estado y de los diferentes actores vinculados al proceso.

La reconstrucción histórica nos permitirá analizar las distintas claves del desarrollo, expansión y reformas anteriores al sistema de previsión social, así como también visualizar las rupturas y continuidades en las estrategias de acción de los distintos actores políticos y sociales.

El sistema previsional argentino ha sido definido como uno de los sistemas pioneros en América Latina (Mesa-Lago, 2001, 2004a, 2004b, 2004c), las primeras pensiones a la vejez fueron otorgadas tempranamente a los veteranos de guerra, jueces y maestros durante el siglo xix y continuó expandiendo su cobertura hasta mediados del siglo xx. Sin embargo, el sistema rápidamente desarrolló un déficit sustancial y consecuentemente una crisis cíclica que originó varias reformas a partir de la segunda mitad del siglo xx (Lewis y Lloyd, 2009).

Como ya señalamos, Mesa-Lago (1977a, 1977b, 1977c, 2004b) ha explicado los orígenes y expansión de la seguridad social en América Latina como un fenómeno impulsado por la demanda. Es decir, según este autor, la expansión de la seguridad social en la región es el reflejo de la evolución de las respuestas del Estado a las presiones de los grupos organizados de trabajadores capaces de capitalizar su posición estratégica en el sistema productivo. Sin embargo, como veremos en el capítulo, será

la iniciativa estatal -con diferentes objetivos- la que predominantemente impulsará los orígenes y la expansión del sistema de pensiones en sus primeros años. Si bien, los diferentes grupos de trabajadores impulsaron demandas sociales que generaron una respuesta estatal, en un primer momento esas demandas no estuvieron vinculadas a beneficios jubilatorios sino a demandas salariales (Isuani, 1985). Posteriormente, los trabajadores de las distintas ramas de actividad presionarían por beneficios jubilatorios a partir de la lógica de imitación a los otros grupos. Asimismo, veremos que después de mediados de siglo **XX** -una vez alcanzada casi la universalidad de la cobertura de los trabajadores- el sistema comenzará a afrontar profundas crisis financieras e institucionales cíclicas que llevarán a continuas reformas hasta 1993.

El capítulo está organizado en siete secciones según la etapa histórica del sistema previsional separadas en función de los hitos de cambio. La primera sección abarca la etapa de 1810-1910, desde las primeras pensiones otorgadas a los veteranos de las Guerras de la Independencia en 1819 hasta la creación de la caja de los ferroviarios en 1915 (y posteriormente consolidado en 1919), siendo la primera vez que se otorgaba el beneficio previsional a un gremio privado. Durante esta etapa es la iniciativa estatal la que predomina en la creación de beneficios sociales, con el objetivo de la consolidación nacional en un primer momento y como forma de regulación del conflicto después. Por su parte el movimiento obrero, básicamente compuesto por la inmigración europea, articulaba sus demandas basadas en reivindicaciones salariales y condiciones de trabajo.

La segunda sección describe la etapa de 1916 a 1945 considerado como un periodo de expansión basado en la iniciativa y demanda por parte de los trabajadores por la lógica de imitación del caso de los ferroviarios. Se otorgaron beneficios a los empleados de los servicios públicos en 1921, a los bancarios y de seguros en 1922, a los periodistas y gráficos, a los trabajadores de la marina mercante y a los aeronáuticos comerciales en 1939 y a los empleados de comercio en 1944. La intervención estatal estuvo basada en responder a las demandas de los trabajadores y a utilizar el otorgamiento de beneficios jubilatorios como un instrumento de legitimación política en momentos de competencia electoral.

La tercera sección desarrolla la etapa desde el ascenso de Perón al gobierno en 1945 hasta la reforma de 1967 llevada adelante por el gobierno militar de Onganía. Esta etapa es considerada de expansión de la cobertura y masificación, y es el período en el que se produce una acelerada maduración que dará origen a la primera gran crisis del sistema previsional. Durante todo el gobierno peronista, la iniciativa estatal en la seguridad social continua vigente pero con una clara estrategia y racionalidad de legitimación política a través de la búsqueda de obtener

el control de los sindicatos. Lo que se modifica de la etapa anterior es la lógica sindical que comienza a manifestar explícitamente demandas vinculadas a la seguridad social. Durante el gobierno peronista se produce una interacción constante entre la presión reivindicativa de los sindicatos y la estrategia de legitimación del Estado. En el resto de la sección se plantean las principales características de la maduración acelerada del sistema.

La cuarta sección del capítulo examina la etapa desde 1967 y 1976 en que se introducen varias transformaciones en el sistema. En primer lugar, se describen los principales cambios introducidos por la reforma de 1967 llevada adelante en un contexto autoritario por el gobierno militar de Onganía. Básicamente la reforma implicó el reagrupamiento de 13 cajas jubilatorias a tres. En segundo lugar, se presentan las reformas realizadas por el gobierno peronista entre 1973 y 1976, especialmente la efectivización de la cobertura previsional para los trabajadores rurales.

La quinta sección abarca el período de la dictadura cívico-militar (1976-1983) señalando como principal reforma la eliminación de las contribuciones patronales y sentando las bases del clima de restructuración económica neoliberal que sería profundizado en los noventa. Asimismo, se hace referencia a la reforma de privatización del sistema de pensiones llevada adelante por Pinochet en 1981 utilizada como modelo a seguir en las reformas estructurales implementadas en los noventa en la región.

La sexta sección es la que abarca el gobierno de Alfonsín en donde a pesar de que se re-establecieron los aportes patronales no alcanzaron para paliar la profunda crisis que afrontaba el sistema. Finalmente, la séptima sección se refiere a las principales conclusiones acerca de los antecedentes históricos del sistema previsional argentino.

### **I.2.1. Iniciativa estatal y los orígenes del sistema previsional argentino**

Los orígenes del sistema previsional argentino se remontan al siglo XIX. Los primeros en recibir protección fueron los militares (pensiones a sobrevivientes y de invalidez a los veteranos de las Guerras de la Independencia) entre 1819 y 1822, siguieron los jueces (pensiones de vejez) en 1877, los maestros estatales (pensiones de vejez e invalidez) en 1885 y los empleados públicos del gobierno central un año después (Mesa-Lago, 1977a)<sup>1</sup>. También hacia fines del siglo XIX, algunas

1 Mesa-Lago (1977a) en su recopilación de la legislación sobre seguridad social señala beneficios de pensiones a sobrevivientes del ejército desde 1801 y a empleados públicos desde 1803, pero por ser beneficios otorgados por el Virreinato

mutuales brindaban cobertura ante los riesgos de invalidez, enfermedad y muerte (Alonso, 1997).

En 1904 se extendieron a todos los trabajadores de la Administración Central incluyendo los organismos autónomos y las empresas estatales. Estos primeros beneficios a los militares, jueces, maestros fueron una iniciativa estatal restringida a los actores estatales y con el objetivo de construir el Estado Nacional como poder central legítimo y consolidarlo como base de la identidad nacional (Fiscella, 2001). La relación del Estado con el resto de los trabajadores era básicamente conflictiva y represiva (Feldman et. al, 1988).

A partir de los inicios del siglo XX y con la ampliación de los derechos políticos (para los varones) con la Ley Sáenz Peña en 1912, la iniciativa estatal y sus objetivos se transformarán y comenzarán a ampliar los beneficios previsionales. En 1915, con la creación de la caja jubilaria de los trabajadores ferroviarios se otorgó por primera vez a un gremio el sector privado el beneficio previsional (Feldman et. al, 1988). Si bien los sectores obreros, en su mayoría provenientes de la gran inmigración europea de ideología anarquista, habían organizado mutuales como forma de protección antes de que la cuestión fuera planteada por el Estado, no fueron ellos los que promovieron estas demandas. Por el contrario, los beneficios previsionales fueron impulsados por el Estado con el objetivo de desactivar la movilización del sector obrero, regular el conflicto salarial y asegurar el orden y no como respuesta a demandas puntuales de los trabajadores (Isuani, 1985).

El Estado buscaba desactivar la movilización obrera con estos beneficios, cuyas demandas priorizaban cuestiones salariales y de condiciones de trabajo. *“En ese temprano Estado de bienestar argentino ya aparece una matriz “bismarckiana” de desarrollo: al igual que en las primeras experiencias europeas de política social, las iniciativas bienestaristas surgían “desde arriba” por parte de un Estado interesado en desactivar el conflicto y asegurar el orden social”* (Alonso, 1997:50).

Esta inspiración en el sistema de seguridad social europeo se puede rastrear en los fundamentos de los proyectos de legislación presentados en el Congreso Nacional de la época. Varios proyectos sobre accidentes de trabajo fueron presentados argumentando fundamentos tales como que servirían para reducir los conflictos y tensiones sociales y para garantizar un control estricto de las organizaciones sindicales (Feldman et. al, 1988: 29).

El caso de la ley de jubilaciones para los ferroviarios ya mencionada, ejemplifica claramente el rol del Estado y la posición del sector obrero

---

y no por el Estado Nacional Argentino, no son analizados sus orígenes y factores de surgimiento.

durante este periodo. La ley fue sancionada en respuesta a una huelga ferroviaria en 1912. Esa huelga había sido originada por reclamos salariales y mejores condiciones de trabajo, pero sin demandas vinculadas a los seguros de vejez o invalidez. El Estado buscaba eliminar los potenciales conflictos gremiales de un sector clave de la economía agroexportadora de la época y otorgó beneficios jubilatorios a cambio de eliminar el derecho a huelga por parte de los ferroviarios (fue incluido en el artículo 11 en el propio contenido de la ley) (Isuani, 1985; Feldman, et. al, 1988).<sup>2</sup>

### **1.2.2. Expansión del sistema: La lógica de la imitación y la búsqueda de legitimidad política**

A partir de 1916, con el triunfo radical, comienzan a aparecer iniciativas de demandas, por la lógica de imitación del caso de los ferroviarios, por parte de los trabajadores de otras ramas de actividad. Los grupos de trabajadores más organizados comenzaron a reclamar y así consiguieron sus cajas los empleados de servicios públicos (1921), los bancarios y de seguros (1922).

Sin embargo, no sucedía lo mismo con la mayoría de los trabajadores. Hay dos hipótesis diferentes pero no excluyentes que analizan la ausencia de demandas de beneficios jubilatorios por gran parte del movimiento obrero. Por un lado, Isuani (1985) plantea que la ausencia de demandas por el derecho de jubilación por parte del movimiento obrero argentino estaba vinculada a la percepción de los trabajadores del carácter “sofisticado” de estas reivindicaciones. Sólo los sindicatos más fuertes y organizados que ya habían conseguido otros beneficios vinculados al salario y las condiciones de trabajo habían avanzado en sus demandas por jubilaciones. El resto del movimiento obrero continuaba con demandas y luchas salariales que demoraban el pasaje a una fase superior de reivindicaciones. En este sentido y como manifestamos en el capítulo anterior, Isuani (1977, 1979) explica que la percepción de inmediatez o no de las necesidades y el grado de probabilidad de los riesgos son determinantes estructurales que explican el surgimiento de los sistemas de seguridad social. Los riesgos que primero se cubren son los que tienen una percepción de mayor probabilidad percibida por parte de los trabajadores de ser víctimas y esto depende de la rama de actividad

---

2 Finalmente está ley no entró en vigencia por incumplimiento de las empresas. En 1919 se sancionó una nueva ley, después de una huelga ferroviaria en 1917 que fue realizada por despidos y condiciones de trabajo (para más información véase Alonso, 1997, p. 51-54).

y otras características como edad y sexo. Complementariamente a la hipótesis de Isuani, Del Campo (1983) señalaba que la preponderancia de ideas anarquistas en el movimiento obrero hasta el surgimiento del peronismo, eran la expresión de rechazo a un orden político estatal y que negaban su pertenencia de clase trabajadora como algo definitivo (Alonso, 1997).

A partir de 1922, se produciría un cambio en el objetivo de la iniciativa estatal. Ya no estaría vinculada a objetivos de consolidación del Estado nacional o a la regulación del conflicto sino vinculada a la estrategia y competencia electoral, es decir a la base de legitimidad. En 1923, sin ser precedido por ninguna huelga ni reclamo obrero pero cercano a las elecciones legislativas, el gobierno radical de Marcelo T. de Alvear, sancionó la Ley 11.829 que otorgaba beneficios jubilatorios a los industriales, comerciales y de servicios. Sin embargo, gran parte del movimiento obrero siguió con la estrategia anteriormente planteada y rechazó mediante huelgas la ley hasta que fue derogada. El rechazo no estaba vinculado al beneficio jubilatorio sino a que la fuente de financiamiento de la seguridad social fuera a través de contribuciones de los trabajadores por descuentos salariales<sup>3</sup> (Feldman et. al, 1988; Alonso, 1997).

Finalmente, en la década del treinta se produciría un nuevo impulso de imitación y en 1939 se otorgarían pensiones por vejez, invalidez y sobrevivientes a los periodistas, gráficos, y a los empleados de la marina mercante y aerolíneas comerciales (Mesa-Lago, 1977a)<sup>4</sup>.

Como ya mencionamos, según Mesa-Lago (2001, 2004a, 2004b, 2004c) Argentina estaría ubicado entre los países que son clasificados como los pioneros en América Latina. Mesa-Lago también señala que aquellos países que tuvieron un sistema de previsión social pionero contaban al momento de la ola de reformas estructurales con una mayor cobertura real y estadística de su población que los países clasificados como tardíos<sup>5</sup>.

---

3 Véase especialmente: Horowitz, Joel (2001). “Cuando las élites y los trabajadores coincidieron: la resistencia al programa de bienestar patrocinado por el gobierno argentino 1923-24”, en: *Anuario IEHS*, N° 16, UNICEN, 2001, pp. 109-128. Y, Anapios, Luciana (2013). “La ley de jubilaciones de 1924 y la posición del anarquismo en la Argentina”, en: *Revista de Historia del Derecho*, N° 46, Buenos Aires, 2013.

4 En 1934, durante el gobierno militar de Justo también se le otorgaría el beneficio por maternidad a las mujeres empleadas en la industria, comercio y trabajo a domicilio (véase Mesa-Lago, 1977a).

5 Mesa-Lago y Bertranou (1998) han utilizado para referirse a la cobertura la siguiente clasificación: (i) cobertura legal: es la establecida por la ley o la constitución, por ejemplo los países pueden declarar que todos los ciudadanos o residentes de un país tienen derecho a la cobertura; (ii) Cobertura estadística:

En cuanto a la cobertura en Argentina, su extensión se fue ampliando lentamente: en 1904 existían 24.000 afiliados a la Caja de Empleados Públicos y en 1944 el total de cotizantes (en las seis cajas nacionales que existían) eran de 428.000. Sin embargo, eran un grupo reducido y privilegiado de la población económicamente activa (PEA), ya que constituían sólo el 7% de la población total (Feldman et. al, 1988).

La diferenciación de las cajas en cuanto a requisitos, aportes y beneficios fue la característica predominante del sistema previsional en el período de sus orígenes. De esta manera, el poder de los diferentes actores y su capacidad de negociación se pone de manifiesto en las características institucionales de cada uno de los regímenes. Mesa-Lago (1977) plantea que son los “grupos de presión” la fuerza más significativa por la cual se puede explicar sistemáticamente la estratificación del sistema de seguridad social a lo largo de la historia latinoamericana. En el cuadro Nro. I.2.1 se pueden visualizar los diferentes requisitos y beneficios según las distintas cajas jubilatorias.

La situación financiera del sistema previsional a fines del período de sus orígenes ya era deficitaria. Feldman et. al (1988:31) plantean que la legislación permisiva y las edades tempranas para jubilarse eran factores determinantes de esta situación. Como se observa en el Cuadro Nro. 1 la edad para jubilarse era entre los 47 y 55 años y los haberes jubilatorios eran de un promedio entre el 70% y 90%<sup>6</sup>.

---

refiere al número de afiliados o contribuyentes activos que se encuentran registrados en el sistema; (iii) cobertura real: se puede conocer a través de censos o de encuestas y tiende a dar cifras más concretas de quienes efectivamente se encuentran protegidos. Los autores también señalan las diferencias entre estos tipos de cobertura, para el caso de América Latina la diferencia es notable ya que grandes grupos de la población están excluidos de facto de los beneficios del sistema, a pesar de que las Constituciones o el marco legal garantizan esos derechos sociales. Otro de los problemas es el relacionado a la metodología de construcción y recolección de estos datos en términos estadísticos. Por ejemplo en Argentina el registro de afiliados no se actualizaba y la cobertura se basaba en el número de afiliados y no de los contribuyentes activos (Mesa-Lago, 2001; Pautassi, 2002).

- 6 Comparando con el famoso Plan Beveridge inglés planteaba los 65 años como edad para acceder al beneficio y un haber jubilatorio que no superará el 25% de los sueldos.

Cuadro Nro. 1: Requisitos y financiamiento de los distintos regímenes previsionales (1904-1939)

Régimen	Año	Ley nro.	Requisitos para la jubilación												Financiación	
			Ordinaria			Reducida			Retiro Voluntario			Aport.	Contrib.			
			Edad		Serv.		Edad		Serv.		Edad			Serv.		
			V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M		
Estado	1904	4-349	55	30	X	X	X	30	30	X	X	20	20	5%	X	
Ferrovianos	1915-1919	10650	50	47	30	27	X	X	X	X	X	20	20	5%	8%	
Servicios Públicos	1921	11110	50	47	30	27	X	X	X	X	X	20	20	5%	8%	
Bancarios	1923	11.232	50	50	30	30	X	X	X	X	X	20	20	5%	8%	
Periodistas	1939	12.581	50	47	30	27	X	X	X	X	X	20	20	7%	3.50%	
Navegación	1939	12.612	50	47	30	27	X	X	X	X	X	20	20	6%	4%	

Fuente: Tomado de Feldman et. al (1988).

### **I.2.3. Masificación, maduración y crisis del sistema previsional**

Desde el ascenso de Perón en la Secretaría de Trabajo y Previsión (1944-1945) durante el gobierno militar y durante todo su gobierno constitucional (1945-1955) los beneficios jubilatorios<sup>7</sup> se extendieron a casi todos los trabajadores. En 1944 fue creada la Caja de Empleados de Comercio, de policía marítima y federal y del personal penitenciario. En 1946 se le otorgaron los beneficios de pensiones a los trabajadores industriales y a la policía territorial y de frontera y finalmente en 1954 se otorgaron los beneficios a los trabajadores rurales, independientes, profesionales y empresarios (Mesa-Lago, 1977a).

Esta expansión implicó una masificación del sistema que alcanzó niveles de cobertura legal de la PEA casi totales<sup>8</sup>. En cuanto a la cobertura real: para 1939 los afiliados al sistema eran 397.000 y para 1949 eran 2.327.946. Sin embargo, la cobertura de los trabajadores autónomos no creció de la misma forma, para 1961 sólo el 5% de los trabajadores autónomos aportaban al sistema (Feldman et. al, 1988).

---

7 También durante este período se brindaron y ampliaron otros beneficios vinculados a la seguridad social y a los derechos laborales. Se otorgaron el sueldo anual complementario, vacaciones pagas, se extendieron los regímenes de indemnización por despido y por invalidez a todos los trabajadores en relación de dependencia y nacieron las primeras obras sociales de los sindicatos. Para el análisis de la historia del sistema de salud en la Argentina véase por ejemplo Alonso, G. (1997). Estado, Política y Actores Sociales en la reforma de la seguridad social en la Argentina, Tesis Doctoral, FLACSO, sede académica México; Belmartino, S. (1995). Transformaciones internas al sector salud: la ruptura del pacto corporativo. Desarrollo Económico, N°137, Buenos Aires; Belmartino, S. y Bloch, C. (1991). El sector salud en Argentina 1960-1985. Organización Panamericana de la Salud, Publicación N° 40.

8 Solo estaban excluidos el personal del servicio doméstico que obtuvieron sus pensiones por invalidez y vejez en 1956 durante el gobierno militar de Aramburu.

Cuadro Nro.; 2: Evolución del número de beneficiarios y sector incorporado (1904-1955)

Año	Sector incorporado	Cobertura "teórica" aproximada (en nro. de trabajadores)
1904	Empleados públicos	24000
1915	Ferrovianos	200.513*
1921	Servicios públicos	234.593
1930	Bancarios	254.866**
1939	Periodismo y gráficos, marina mercante	420.835
1944	Comercio	1.205.783***
1946	Aeronavegación, industria	2.229.874
1955	Rurales, servicio doméstico, independientes, profesionales y empresarios	4.892.802

Fuente: Arza (2010), Golbert (2011).

\* Número de trabajadores en 1919 en los sectores cubiertos hasta 1915. (sector público y ferroviarios)

\*\* Número de trabajadores en 1939 en los sectores cubiertos hasta 1930. (sector público, ferroviarios, servicios públicos, bancos y seguros)

\*\*\* Número de trabajadores en 1945 en los sectores cubiertos hasta 1944. (sector público, ferroviarios, servicios públicos, bancos y seguros, periodistas y gráficos, marina mercante, comercio, aeronavegación, industria).

La iniciativa estatal en la seguridad social continua vigente durante este período histórico pero con una clara estrategia y racionalidad de legitimación política a través de la búsqueda de obtener el control de los sindicatos. Lo que se modifica de la etapa anterior es la lógica sindical: En 1942, en el Congreso de la Confederación General del Trabajo (CGT) se plantea la importancia de implementar un sistema de previsión social para los trabajadores y en 1944 se reclama la incorporación de temas como maternidad, desocupación, enfermedades profesionales e incapacidades para el trabajo. Es decir, "durante la etapa del gobierno peronista la interacción entre la presión reivindicativa de los sindicatos y la

estrategia de legitimación del Estado constituyó la dinámica del proceso de expansión del sistema de seguridad social” (Alonso, 1997:55).

En cuanto a las características institucionales del sistema, se creó el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS) con el objetivo de unificar las cajas y consolidar la creación de un sistema centralizado. Sin embargo, la pérdida de autarquía administrativa de las distintas cajas fue generando una relación conflictiva con el instituto y finalmente, en 1954 se reformó el INPS y las cajas recuperaron su autarquía y autonomía. Según Fleury (1997) la fragmentación de la política social por categoría ocupacional, como la base de sustentación del peronismo, impidió que el gobierno alcanzase la unificación y uniformización del sistema, retornando a la situación anterior de autonomía de las cajas después de un tiempo (Fiscella, 2001). Golbert (2010) plantea que aunque el gobierno peronista intentó imponer un cambio en la orientación de las políticas sociales, no logró revertir el proceso de fragmentación del sistema de protección social. Las propuestas de Perón de centralizar y homogeneizar los beneficios fracasaron ante la falta de apoyo de la dirigencia sindical que por ejemplo consideraba que este proyecto vulneraba derechos adquiridos. El propio gobierno terminó apoyando la creación de obras sociales sindicales que profundizaron también la fragmentación del sistema de salud.

Durante este período se produjeron dos cambios claves en el sistema que constituirán ejes centrales del debate previsional hasta nuestros días. Por un lado, en 1954 se pasó de un régimen de capitalización a uno de reparto, y no volvería a modificarse hasta la reforma de 1993 constituyéndose en un punto de inflexión del sistema. Desde los orígenes del sistema de previsión social argentino, el cálculo de los haberes había estado ligado a los aportes realizados durante la carrera laboral de cada afiliado al sistema. Mediante la Ley 14.370 de 1954, se estableció un nuevo principio de cómputo de los haberes basado en un contrato intergeneracional implícito por el cual la generación de activos financiaba con sus aportes los ingresos de los jubilados, estableciendo un mecanismo de redistribución progresiva.

Por otro lado, unos años más tarde, durante el gobierno de Frondizi se discutió la idea que la jubilación debía constituir una prolongación de la capacidad adquisitiva del trabajador durante su vida activa independientemente de las contribuciones que éste había efectuado al sistema. En el marco de esa discusión, se sancionó la Ley 14.499 en 1958 que establecía que el haber jubilatorio sería equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual que el trabajador tenía al momento de dejar de trabajar o la remuneración del mayor cargo de jerarquía que hubiera desempeñado. De esta manera, al relacionar el haber jubilatorio con el

ingreso salarial alcanzado no se produce el efecto redistributivo del sistema (Feldman et. al, 1988).

Así como este período fue de expansión y masificación de la cobertura, también fue de maduración rápida del sistema que se comenzó a evidenciar en su crisis financiera. Durante estos años se superpusieron la primera etapa de un sistema previsional en la que se cuenta con una gran afluencia de aportantes y un bajo número de beneficiarios y por lo tanto hay un gran excedente financiero y la segunda etapa en donde el número de los beneficiarios se expande aceleradamente y se comienzan a consumir los excedentes de la primera etapa. Sin embargo, como lo señalan Feldman et. al (1988: 39) en nuestro país los excedentes se consumieron mucho más rápido de lo previsible y los factores centrales que desencadenaron la crisis del sistema fueron la inflación y la baja rentabilidad de los excedentes, la evasión de las obligaciones previsionales, el incremento de los haberes sin respaldo a través de los ingresos del sistema y el retiro prematuro de los trabajadores activos por las bajas edades en la legislación del momento.

La utilización de los excedentes del sistema para el financiamiento de otros programas fue una de las principales causas de la erosión de los fondos del sistema. El Estado otorgaba títulos públicos por los excedentes capturando el ahorro social generado por los aportes y contribuciones del sector privado y los utilizaba con otros fines.<sup>9</sup> La evasión de las obligaciones fue aumentado de manera drástica: para 1950 era del 20% y para 1961 del 45%. El incremento de los haberes durante el período fue realizado sin el respaldo actuarial correspondiente y esta situación se agravó al incorporar la garantía del pago del 82% móvil. Las bajas edades para acceder a los beneficios también contribuyeron a la acelerada maduración del sistema: el censo de beneficiarios realizado en 1966 mostraba que el 36% de las jubilaciones habían sido otorgadas como beneficios anticipados y que el 26% de las jubilaciones ordinarias habían sido entregadas a menores de 50 años (Feldman et. al, 1988: 44).

---

9 Feldman et. al (1988) plantean que los mecanismos por los cuales se redistribuyeron estos excedentes han sido aún poco estudiados. Por otro lado, Lo Vuolo y Barbeito (1993) plantean que una de los programas financiados pueden haber sido la construcción de viviendas y señalan que entre 1947 y 1953 se observó un notable incremento de los préstamos hipotecarios. Véase Alonso, 1997:60.

#### **I.2.4. La Reforma del Sistema de Previsión Social 1967-1973**

En los inicios de la década del sesenta comenzaron los debates acerca de la necesidad de reforma del sistema. El gobierno de Illia se caracterizó por un profundo esfuerzo en realizar investigaciones para la recolección y sistematización de información del sector de la seguridad social y poder desarrollar debates basados en las ideas predominantes de la época: desarrollo-bienestar-planificación. Estas investigaciones fueron realizadas a través del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y por el Consejo Federal de la Seguridad Social (COFESES) y finalmente fue elaborado un proyecto de reforma pero el golpe militar de la Revolución Argentina impidió que se pusiera en marcha.

Durante las décadas de 1960 y 1970, varios países de la región sufrieron golpes militares y dictaduras con características políticas y sociales distintivas. Gran parte de estos gobiernos militares contaron con el apoyo y fueron legitimados por amplios sectores de la sociedad como una reacción a la activación política del sector popular, que era percibida por las otras clases sociales como una amenaza a sus intereses y a los de sus afiliaciones internacionales<sup>10</sup>. Este tipo de regímenes, conocido como Estados burocrático-autoritarios, surgieron en América Latina por primera vez en Brasil en 1964, en Argentina primero en 1966 y después en 1976 y, finalmente, en Uruguay y Chile en 1973. Las principales características del Estado burocrático-autoritario son que la mayoría de los puestos gubernamentales son ocupados por personas provenientes de organizaciones altamente burocratizadas (como el ejército, la burocracia y el sector privado) y que estos regímenes persiguieron la exclusión política y económica de las clases populares.

En este contexto político autoritario, en 1967 durante el gobierno militar de Onganía se puso en marcha una reforma que tenía como objetivos centrales unificar el sistema, homogeneizar los beneficios y solucionar los graves problemas administrativos a través de la estatización. Asimismo, se buscaba combatir la evasión y fundamentalmente eliminar la presencia sindical. (Feldman et. al, 1988). En términos de diseño institucional del sistema, se unificaron las cajas pasando de trece a solo tres: (i) Trabajadores del Estado; (ii) Autónomos y (iii) Trabajadores de la Industria, Comercio y Actividades Civiles (Véase cuadro Nro. 3). Cada caja tenía un Director General que era nombrado por el Poder Ejecutivo.

---

<sup>10</sup> Véase por ejemplo O'Donnell, G. (1978). Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State. 13 Latin American Research Review (1978), p. 6.

Cuadro Nro. 3: Reagrupamiento de Cajas por la reforma de 1967

Año	Regímenes Jubilatorios		Cajas Nacionales de Previsión
1904	Empleados Públicos	Reagrupamiento de los regímenes en 1967 por Ley Nro. 18.037 y 18.038	Del Estado y Servicios Públicos
1915	Ferrovianos		
1921	Personal de Servicios Públicos		
1923	Bancarios		De la Industria, Comercio y Actividades Civiles
1939	Periodistas		
1939	Personal de Navegación		
1944	Empleados de Comercio		
1946	Personal de Industria		
1954	Rurales		
1956	Personal del Servicio Doméstico		
1954	Empresarios		Trabajadores Autónomos
1954	Profesionales Universitarios		
1954	Trabajadores Independientes		

Fuente: Alonso (1997: 64)

También fue eliminado el INPS creado por el gobierno peronista y se creó la Secretaría de Seguridad Social cuyo titular era nombrado también por el Ejecutivo Nacional, también fue creado un Consejo Nacional de Previsión Social que era presidido por el Subsecretario de Seguridad Social y compuesto por los directores de las tres cajas, encargado de la coordinación general del sistema. Por último, fue creado un Consejo Asesor de Seguridad Social integrado por representantes del Estado, empresarios, trabajadores dependientes y autónomos y las asociaciones de jubilados.

La reforma fue plasmada en dos decretos-ley, el 18.037 que resumía las disposiciones para los trabajadores dependientes y el 18.038 para los

autónomos. El Decreto-ley 18.037<sup>11</sup> suprimía los regímenes de privilegio y establecía cuatro beneficios: (i) jubilación ordinaria, (ii) por edad avanzada, (iii) por invalidez y (iv) la pensión para sobrevivientes. En cuanto a la contribución, se establecía un proceso gradual de uniformización de los aportes y contribuciones que culminaría en 1973 con el aporte del 5% a cargo del empleado y el 15% a cargo del empleador. En cuanto a la edad jubilatoria, se instauraba que tendrían derecho a la jubilación los afiliados que hubieran cumplido 60 (mujeres) y 65 (varones) años de edad y acreditaran 30 años de servicios (15 de ellos con aportes). El haber jubilatorio se desprendería del 70% del promedio de los tres mejores años en los últimos diez trabajados con bonificaciones del 1% por año de servicios excedente. También se establecía la movilidad del haber a través de un coeficiente que fijaría el Poder Ejecutivo. Por otra parte, el Decreto-ley 18.038 que establecía las disposiciones para los trabajadores autónomos también aumentaba las edades a 65 años para los varones y a 60 años para las mujeres y se exigían 10 años de aportes. Además de la afiliación obligatoria, la nueva ley incorporaba la posibilidad de que cualquier persona que realizará actividad lucrativa, o no, pudiera afiliarse voluntariamente (Feldman, et. al, 1988).

La reforma de tal magnitud fue llevada adelante por el gobierno militar sin mayores problemas. Además de que fueron recortados sus espacios de poder, los sindicatos no resistieron activamente ya que no encontraban incentivos para continuar involucrados en la administración de un sistema cada vez más complejo y deficitario. Fueron las burocracias vinculadas a las cajas que se unificarían, en donde se registró la mayor resistencia aunque sin éxito (Alonso, 1997: 63). Sin embargo, apenas tres años después, para el caso de la Ley de Obras Sociales (Decreto-ley 18.610 de 1970) los sindicatos presionarían activamente al gobierno militar de Onganía y se quedarían con el control de los fondos de los aportes de los trabajadores<sup>12</sup>. También en 1970 se crearía el Instituto Nacional de Ser-

---

11 No estaban incluidos los miembros de las Fuerzas Armadas, de Defensa y Seguridad de las administraciones provinciales y municipales. El decreto-ley 18.037 estuvo vigente hasta la reforma de 1993.

12 Para un análisis sobre el decreto-ley 18.610 de 1970 véase Cortes, R. (1985). La seguridad social en la Argentina: las obras sociales. Documento de trabajo, FLACSO-Buenos Aires; Belmartino, S (1995), Belmartino, S. y Bloch, C. (1991) citados en nota 5, Danani, C (1992). El papel de las obras sociales en la reproducción de los trabajadores. Informe de investigación, Universidad de Buenos Aires; Rulli, M. (2009). Actores, instituciones y orientación de la política social: El caso del Decreto-Ley 18.610. Tesis presentada en la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales de FLACSO-Argentina (no publicada).

vicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) con el objetivo de brindar asistencia médica a los pasivos y su familia. El financiamiento provenía de los haberes, de un aporte adicional de los asalariados activos y de lo recaudado por la Lotería Nacional.

La crisis política del gobierno militar iniciada con el Cordobazo en 1969, obligó a buscar consensos políticos que se reflejarían en la participación de los distintos actores en el sistema y en los beneficios. Por ejemplo, en 1973, previo a las elecciones presidenciales, el gobierno militar dictó el Decreto-ley 20.155 por el que se autorizaba a las asociaciones profesionales a celebrar entre sí o con otros organismos competentes convenios de co-responsabilidad gremial en seguridad social.

Si bien la reforma iniciada en 1967 fue exitosa en términos de centralización del sistema al concentrarlo en solo tres cajas, no fue tan eficiente al implementar y mantener los principios de racionalidad que intentaban terminar con los privilegios. Estos objetivos de racionalidad fueron sometidos a las presiones de las corporaciones y las últimas negociaciones del fin del gobierno militar. Sin embargo, debido a la complejidad y el déficit que alcanzó el sistema, el interés de las corporaciones no fue volver a jugar un papel relevante en la gestión del sistema sino intentar obtener privilegios para sus representados mediante cajas complementarias y regímenes especiales (Feldman et. al, 1988: 52). Ahora bien, Alonso (1997: 66) plantea que al observar los regímenes especiales que se establecieron después de la reforma, se puede observar que (a excepción del régimen a docentes) *“su lógica de desarrollo no parece deberse a la presión corporativa de los sindicatos laborales, sino a la gravitación de actores situados estratégicamente a nivel de los tres poderes del Estado.”* Los agentes u organismos beneficiados eran el Presidente y Vicepresidente de la Nación, los miembros del Poder Judicial y del Legislativo, los Ministros y miembros del Tribunal de Cuentas, entre otros como se puede observar en el Cuadro Nro. 4. De esta manera, la reforma de 1967 logró que el sistema de previsión fuera mucho menos vulnerable a las presiones de los sindicatos y las cajas o regímenes especiales que iban logrando los sectores más poderosos eran autofinanciadas con lo que no representaban estrictamente un privilegio (Alonso, 1997:66).

Cuadro Nro. 4: Beneficios incluidos en leyes especiales de la Caja del Estado

Ley	Agentes u Organismos Beneficiados	Nro. de casos
16.989	Pensión Presidente y/o Vicepresidente de la Nación	18
18.464	Poder Judicial	2.840
20.024	Tribunal Fiscal	10
20.572	Poder Legislativo	1.418
20.954	Ministros, Secretarios y Subsec.	959
21.121	Congreso Nacional y Tribunal de Cuentas	3.059
21.124	Poder Legislativo	209
21.540	Obispos y arzobispos de las FFAA	10
22.430	Sacerdotes de Culto Católico	131
22.731	Servicio Exterior	420
22.929	Ciencia y Técnica	995
22.955	Administración Pública	60.796
23.682	Extensión Ley 22.955	11.907
23.895	Docentes	1.784
TOTAL		84.556

Fuente: Elaboración propia en base a Alonso (1997:67)

Por otra parte, la reforma iniciada en 1967 originaría un incremento de los haberes mínimos en las prestaciones que el sistema pagaba. En consecuencia, debido al incumplimiento de las obligaciones previsionales por parte del Estado se profundizaría la crisis de legalidad y el sistema recibiría gran cantidad de demandas por reducir derechos adquiridos legalmente con anterioridad.

Durante el gobierno justicialista que va desde 1973 al golpe militar de 1976, se institucionalizó un acuerdo tripartito entre Estado, capital y trabajo como el marco político en el cual se discutirían, se planificarían y diseñarían algunos de los cambios a realizar. A fines de 1973 se firmó el Programa de Seguridad Social entre el Estado, la CGT y la CGE que se inscribía en el marco del Pacto Social<sup>13</sup>.

13 El Pacto Social fue suscripto por el Estado, la CGT y la CGE e inspiraba la política económica y social del gobierno.

En este contexto, se realizaron tres cambios relevantes en el sistema previsional: el primero fue que se efectivizó la cobertura previsional para los trabajadores rurales; en segundo lugar se promulgó la Ley 21.118 que establecía nuevos beneficios y disminuía los requisitos, y en tercer lugar se elevaron los aportes de los asalariados hasta un 11%. Mediante la inclusión de los trabajadores rurales al sistema previsional se culminó con el proceso de expansión de la cobertura impulsada por los sindicatos desde el gobierno peronista (1945-1955) y sin dudas, fue el logro más importante del Programa de Seguridad Social y del período.

Tanto el Pacto Social como el Programa de Seguridad Social tuvieron corta vida, contrariamente a los postulados de este último mediante la Ley 21.118 se introdujeron nuevos beneficios que atentaban con la viabilidad y sustentabilidad financiera del sistema. También la Ley 21.118 tendría corta vida ya que el Proceso de Reorganización Nacional la derogaría un año después. Por último, mediante un decreto se elevaron los aportes del 5% al 11% cifra a las que se llegaría en marzo de 1976, mes del último golpe militar.

### **I.2.5. La Dictadura y el Sistema Previsional (1976-1983)**

Durante el período del último gobierno militar, conocido como el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) se llevó adelante una sistemática represión y desmovilización de los sindicatos y partidos políticos. Los sindicatos que hasta ese momento habían sido los principales canales de las demandas sociales sobre el sistema de seguridad social fueron desplazados. Quienes ocuparían su lugar serían las Asociaciones de Jubilados y Pensionados que con su debilidad serían funcionales a la autonomía de la Secretaría de Seguridad Social dirigida por Santiago de Estrada (Alonso, 1997). La Secretaría ocuparía durante este período una posición de relativa autonomía estableciendo una relación de negociación y conflicto permanente con el Ministerio de Economía de Martínez de Hoz (Feldman et. al, 1988: 56).

El cambio central del sistema estuvo vinculado a su financiamiento a través de la eliminación de la contribución de los empleadores y su replazó por fondos extraídos de los impuestos coparticipables (básicamente el IVA). El cambio fue introducido en 1980 por el Decreto-Ley 22.293 y en sus fundamentos planteaba que se buscaba *“una importante disminución de costos para las empresas mejorando su competitividad y eliminando un impedimento para la contratación de mano de obra en relación de dependencia, posibilitando así el mantenimiento del nivel en plena ocupación”*. Este cambio tuvo un impacto en el deterioro de los ingresos coparticipados a

las provincias y constituyó el primer antecedente de un financiamiento en base a impuestos generales y no exclusivamente a aportes y contribuciones de la nómina salarial (Feldman et. al, 1988: 58 y 59).

No es casual que la introducción de un cambio de tal magnitud y con una fuerte orientación hacia el mercado fuera llevado en el contexto de represión antisindical y por un gobierno militar. En ese mismo momento, en Chile se implementaba la privatización del sistema de previsión social llevada adelante por el gobierno militar de Pinochet. La reforma del sistema chileno en 1981 inauguró una etapa de reformas estructurales de corte neoliberal en gran parte de los países de América Latina<sup>14</sup> que sería continuada por Argentina en 1993 y que tendrían gran influencia en las reformas de los países de Europa del Este (Müeller, 2003)<sup>15</sup>, Asia y África sub-Sahariana (Lewis y Lloyd-Sherlock, 2009). Además de ser la precursora en la región, la reforma chilena se caracteriza por su transformación radical y por el contexto político del gobierno militar de Pinochet sin lugar a debates ni participación de ninguno de los actores políticos y sociales<sup>16</sup>.

Retomando, el sistema previsional argentino creció constantemente durante el período del gobierno militar: Entre 1975 y 1983 el total de beneficiarios pasó de 1.694.800 a 2.662.400, siendo un aumento del 55% (Feldman et. al, 1988). Sin embargo, a pesar del incremento de los beneficiarios, la evolución económica y financiera deficitaria a partir de 1978 sería permanente, la evasión de las contribuciones, el pago de bajos haberes a la mayoría de la población y el crecimiento y envejecimiento demográfico desencadenaría una profunda crisis del sistema durante

---

14 Los países latinoamericanos que realizaron reformas estructurales en sus sistemas previsionales fueron Chile (1981), Perú y Argentina (1993), Colombia (1994), Uruguay (1996), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2001) Nicaragua, Ecuador y República Dominicana (2003).

15 Para ver un análisis sobre casos de reformas en los países de Europa del Este y su comparación con casos latinoamericanos ver Müeller, K. (2003). *Privatising old-age security in Latin America & Eastern Europe compared*. Edward Elgar Publishing Limited, y para ver un análisis sobre el impacto de las experiencias latinoamericanas –sobre todo el caso chileno y argentino– en las reformas de los países de Europa Oriental y la ex Unión Soviética ver Müeller, K. (2001). Los modelos previsionales latinoamericanos en los países ex socialistas. *Revista Socialis*, Número 4, abril, 2001.

16 Para más información sobre el caso chileno véase Uthoff, (2008); Arenas de Mesa, Alberto, y Mesa-Lago, Carmelo. 2006. «The structural pension reform in Chile: Effects, comparisons with other Latin American reforms, and lessons», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22.

toda la década del ochenta que dejarían sentadas las bases para el clima de reforma en el retorno a la democracia.

Como se visualiza en el Cuadro Nro. 5, había un comportamiento diferente en cuanto al déficit según las cajas. La Caja de Industria y Comercio desde su creación fue superavitaria y sus excedentes fueron utilizados para financiar el déficit de las otras dos cajas que tenían una baja proporción de aportantes y beneficios efectivos (Feldman et. al, 1988).

Cuadro Nro. 5: Relación aportantes-beneficios (diciembre 1983)

Caja	Potencial	Efectivo
Industria, Comercio y Actividades Civiles	3.69	2.8
Estado y Servicios Públicos	1.35	1.35
Trabajadores Autónomos	2.04	1.38
TOTAL	2.88	2.04

Fuente: Tomado de Feldman et. al (1988)

De la diferencias entre los potenciales y efectivos se puede observar la evasión previsional para fines de 1983. La evasión total era del 24%: los que más evadían era el sector de los trabajadores domésticos (80%), las actividades de industria, comercio y prestaciones de servicios en un 14% y los autónomos un 32%. Feldman et. al (1988:64) señalan que si bien la Caja de Estado y Servicios Públicos presentaba un porcentaje nulo de evasión, las grandes demoras en los pagos en un contexto de inflación generaron un deterioro considerable de los ingresos que recibía el sistema.

### **I.2.6. Del gobierno de Alfonsín a la reforma de 1993. Hacia la problematización de la cuestión**

Frente a los profundos problemas de desfinanciamiento y evasión, en 1984 el gobierno democrático del Dr. Alfonsín reimplanta los aportes patronales eliminados por la dictadura militar. Sin embargo, estos recursos no alcanzaron para lograr equilibrar el sistema y continuamente se recurrieron a distintos impuestos para refinanciarlo, así como se fueron aumentando los aportes de los trabajadores y las contribuciones patronales (Isuani y San Martino, 1993).

Sumado a los problemas de financiamiento ya mencionados, otra de las causas que generaron dificultades al sistema fue el envejecimiento de

la población con un impacto directo en la relación activo-pasivo. Entre 1960 y 1980 la población mayor de 65 años se duplicó, mientras que la población total creció un 40 % (Isuani y San Martino, 1995). Según Lo Vuolo (1996) la relación activo-pasivo mostró un constante deterioro pero esto no solo fue debido al problema de envejecimiento de la población sino también a la incapacidad del sistema para incorporar nuevos aportantes efectivos. La crisis del mercado de trabajo, el aumento del desempleo, el incremento de la evasión de los aportes previsionales y la informalidad laboral impactaron en la profundización de la crisis (Alonso, 1997).

El Cuadro Nro. 6 nos permite visualizar que desde mediados de siglo y hasta la década de 1990, el crecimiento de la cobertura ha sido notable, pasando del 12,6 % en 1950 al 61% en 1990. Sin embargo, se puede apreciar un estancamiento de la cobertura desde inicios de la década del ochenta.

Cuadro Nro. 6: Cobertura del Sistema Previsional (1950-1990)

Año	Población potencialmente beneficiaria			Sist. Nacional de Previsión	
	Varones 60 y más (miles)	Mujeres 65 y más (miles)	Subtotal (miles)	Beneficios Totales (miles)	Cobertura (b/a 100%)
1950	613	882	1495	188	12,59
1955	754	1082	1836	473	25,76
1960	912	1324	2236	749	33,51
1965	1069	1604	2673	1086	40,62
1970	1224	1899	3123	1390	44,52
1975	1376	2198	3574	1695	47,41
1980	1521	2518	4039	2342	58
1985	1686	2842	4528	2759	60,93
1990	1858	3119	4977	3031	60,90

Fuente: Isuani y San Martino (1993: 44)

Schultess y Demarco (1993) señalan que la caída en la tasa de actividad también generó una recarga para el financiamiento del sistema ya que estaba recayendo sobre un universo poblacional que perdía peso relativo. Y también señalan que el sector que más había crecido en los últimos años era el de servicios donde se presenta el mayor porcentaje de trabajo informal y por lo tanto de evasión.

Como se observa en el Cuadro Nro. 7, para 1992 casi la mitad de las personas obligadas a aportar no lo hacía (48%) y para el caso de los Autónomos el porcentaje se elevaba al 75%. De esta manera, los evasores eran alrededor de 4.400.000, el número de cotizantes efectivos eran 5.000.000 y 3.300.000 eran los beneficios. En conclusión, para 1992 cada beneficio era financiado por 1,5 trabajadores (Isuani y San Martino, 1993).

Cuadro Nro. 7: PEA y cotizante al Sistema Nacional de Seguridad Social (1992)

	Total	Obligados a cotizar	Cotizantes efectivos	Evasión %
Total PEA	12.527.949	9.372.448	4.980.082	47,83
Relación de Dependencia	4.745.138	4.745.138	3.824.224	19,41
Rurales y Domésticos	1.392.224	1.392.224	270.383	80,58
Fuerzas Armadas y de Seguridad	143.667			
Adm. Prov. y Municipales	1.252.692			
Autónomos	3.441.801	3.235.086	795.465	75,41
Menores de 16 años	228.42			
Desocupados	914.712			
Trabajo gratuito	409.295			

Fuente: Isuani y San Martino (1993: 46)

Todos estos problemas que ocasionaron la crisis de desfinanciamiento generaron que el Estado no cumpla con los beneficios jubilatorios (debían oscilar entre el 70 y el 82%) y por lo tanto que se presentaran nuevamente innumerables juicios contra el Estado. En 1984, un 79% de las prestaciones se concentraba en la categoría de haber mínimo (Feldman et. al, 1988). Para 1986, el monto acumulado de deudas judiciales llevó a decretar la emergencia previsional<sup>17</sup> y a suspender el pago de las sentencias e inhibía la iniciación de nuevos juicios hasta el 31 de diciembre de 1988. (Alonso, 1997; Isuani y San Martino, 1993). Meses más tarde el gobierno dictó un nuevo decreto<sup>18</sup> estableciendo un cronograma de liquidación para que se pagaran las diferencias de lo adeudado.

17 Decreto de Necesidad y Urgencia Nro. 2196/1986.

18 Decreto Nro. 648/1987

Los objetivos del gobierno eran intentar ordenar financieramente al sistema, iniciar el pago de la deuda previsional e incorporar nuevas fuentes de financiamiento. En tal sentido, el Congreso aprobó en enero de 1988 una nueva ley<sup>19</sup> que establecía un impuesto al consumo de moto-naftas, gas y teléfono para acumular nuevos fondos para el sistema previsional (Isuani y San Martino, 1993: 51).

Gran parte de los pasivos que habían iniciado juicios no optaron por el cronograma de pagos y una vez terminada la emergencia previsional las demandas judiciales volvieron a crecer. En marzo de 1989, el Poder Ejecutivo<sup>20</sup> prolongó la fecha de opción para adherir a la actualización y liquidación de la deuda aquellos que no lo habían hecho y propuso un nuevo calendario de pagos. Un año más tarde, el Congreso<sup>21</sup> refrendó el decreto y le agregó la ventaja de que no se exigiría la renuncia a efectivizar demandas judiciales futuras. A las sentencias anteriores a junio de 1988, se les ofreció el pago del 60% de la deuda en 15 cuotas consecutivas: de los 11.603 beneficiarios optaron 9.886. A los que no aceptaron la oferta no se les abonó pago alguno (Isuani y San Martino, 1993: 52).

En agosto de 1991 a través de la Ley 23.982 se consolidó la deuda del sistema previsional (al 1ro de abril de 1991) correspondiéndole al Instituto Nacional de Previsión Social (INPS). Esta ley solucionaba la deuda acumulada hasta la fecha pero como no resolvía el problema estructural del sistema se continuaba generando deudas a un ritmo de 200 millones mensuales. Nuevamente en agosto de 1992 se sancionó la Ley 24.130 que emitía nuevos títulos para el pago de la deuda previsional que se estimaba en 13.500 millones de pesos (Isuani y San Martino, 1993: 52).

El desfinanciamiento del sistema, la incapacidad del Estado para cumplir con las obligaciones establecidas sumado al deterioro de las condiciones de vida de los jubilados sentaron las bases para instalar la necesidad de la reforma.

### **I.2.7. Principales conclusiones sobre los antecedentes históricos del sistema previsional argentino**

En los antecedentes históricos del sistema previsional argentino se pueden visualizar etapas diferentes en su evolución. En primer lugar, los orígenes del sistema como una etapa marcada por el conflicto social en

---

19 Ley Nro. 23.548/1988

20 Decreto Nro. 366/1989

21 Ley Nro. 23.827/1990

la cual la iniciativa estatal estaba profundamente orientada a regular y frenar ese conflicto como el caso de los ferroviarios lo ejemplifica.

Una segunda etapa desde el sufragio (mal llamado) universal y la ampliación de los derechos políticos hasta la década del setenta en la que la cobertura se amplía y masifica respondiendo a una lógica de expansión de derechos estrechamente vinculada a la búsqueda de legitimidad política por parte de las fuerzas que lo impulsaron. Esto se puede visualizar en los casos de las leyes posteriores a los años 20 y durante el gobierno peronista donde se produce una interacción continua entre el gobierno y los sindicatos que constituían la base de apoyo y legitimidad del régimen<sup>22</sup>.

Una tercera etapa signada por la crisis del sistema y las sucesivas reformas con el objetivo de paliar la deuda y los problemas estructurales. Y una cuarta etapa, que se inicia recientemente y analizaremos en profundidad en esta investigación que está basada en la lógica de utilizar a los sistemas de seguridad social como una herramienta de política económica como es el caso de la reforma de 1993 en donde el objetivo principal era el de crear un mercado de capitales y en la cual el debate por el sistema previsional no estuvo presente ni tampoco los intentos por atraer el apoyo o interés de los beneficiarios.

Por otra parte, del análisis de los orígenes, la expansión, maduración y crisis del sistema previsional argentino se desprende que el sistema comenzó tempranamente imitando el modelo europeo bismarckiano pero no logró instaurar las bases de la fase siguiente que implica un modelo universal como el modelo inglés de Beveridge. Según Isuani<sup>23</sup>, “(...) *la seguridad social (la previsión social) en Argentina nunca estuvo estructurada sobre la lógica de la ciudadanía. Estuvo basada en la lógica de las contribuciones, es decir una lógica bismarckiana.*”

Paradójicamente, recién en la reforma de 1993 se incorporaría la noción de un beneficio no relacionado a la contribución del sistema, incorporando por primera vez la noción de ciudadanía en el sistema de previsión social. A través de la reforma de 2005-2008 se ampliarían los beneficios incorporando la moratoria.

---

22 Ver Entrevista realizada a Aldo Isuani el 20 de enero de 2001 por Sergio Fiscella. Extraída por la autora de Fiscella, Sergio (2001) *Ciudadanía y Previsión Social*, Tesis presentada en la Maestría en Políticas Sociales, UBA, Anexo-Entrevistas, pág.167. La autora también entrevistó al Dr. Aldo Isuani en diciembre de 2010

23 Idem anterior

En el mismo sentido, Lo Vuolo<sup>24</sup> plantea que la historia del sistema previsional argentino fue evolucionando “(...) en la tensión entre el universalismo y el particularismo. Al ser una sociedad que funcionaba sobre la base del pleno empleo, la hipótesis era que la universalidad sería alcanzada por la sumatoria de los seguros sociales. O sea, que no fue una política explícita de garantía ciudadana, sino que todos estaban empleados y cada uno tenía su seguro social. Al interior del sistema previsional existían una inmensa cantidad de particularismos que bancaba el sistema. En donde los grupos más especiales y los de mayor poder tenían siempre mejores beneficios que los grupos marginales”.

Como ya manifestamos, autores como Mesa-Lago (1977a, 1977b, 1977c), Malloy (1979), Isuani et al. (1989), a partir de la tipología dicotómica del modelo bismarckiano (de seguro social) y el modelo Beveridgeano (característico de una seguridad universalista) planteada por Flora y Alber (1982), han coincidido en caracterizar a la mayoría de los sistemas de políticas sociales latinoamericanos como el tipo de seguro social bismarckiano, considerando que en la pauta secuencial de la evolución, representada por los estados de bienestar desarrollados, la mayoría de los casos latinoamericanos no habrían alcanzado todavía la fase Beveridgeana más inclusiva y universalista (Alonso, 1997:29).

La explicación de por qué no se pudo alcanzar una transición hacia un modelo universal de seguridad social que trascienda la cobertura limitada al trabajo formal está vinculada a la imposibilidad de conformar coaliciones socio-políticas Beveridgeanas en la región. Para desarrollar un proyecto universalista se necesitaba una mayor carga impositiva que las clases altas y los empleadores no aceptarían, sectores que además canalizaban sus demandas de seguridad social a través de seguros privados (Abel y Lewis, 1993 en Alonso). Asimismo, el modelo bismarckiano que implica el autofinanciamiento por parte de los beneficiarios permite el potencial de cooptación política que resultaban funcional al modelo económico de acumulación imperante (Alonso, 1997: 30).

---

24 Entrevista realizada a Rubén Lo Vuolo el 13 de diciembre de 2000 por Sergio Fiscella. Extraída por la autora de Fiscella, (2001) Anexo-Entrevistas, pág.133.



## **II. 3 La política de la reforma estructural del Sistema de Pensiones y Jubilaciones en Argentina. Su impacto económico y en la cobertura (1993-2003).**

La experiencia de las reformas neoliberales en América Latina ha demostrado que no hubo una determinación lineal de la estrategia económica en los sistemas de intervención social del Estado a pesar de las profundas presiones de los actores económicos privados nacionales e internacionales. Por el contrario, ha sido a través de los distintos escenarios, de las distintas configuraciones y reconfiguraciones de los actores políticos y sociales que la crisis y reforma del Estado de Bienestar y el modelo de sustitución de importaciones en la región ha originado resultados muy diversos (Mesa-Lago, 1996 y Mesa-Lago y Müeller, 2002, Mesa-Lago y Müeller, 2004, Alonso, 1997).

La reforma al sistema previsional argentino en 1993-1994 es un ejemplo de ello. Como se analizará a lo largo del capítulo, el gobierno de Menem no pudo implementar una reforma neoliberal sustitutiva como pretendía debido a que los distintos actores sociales y políticos presionaron y negociaron para incluir modificaciones al proyecto original y consiguieron aprobar un sistema mixto que combinaba un sistema de reparto y un sistema individual de capitalización con la opcionalidad por parte de los trabajadores.

En el marco de las reformas estructurales, las políticas de privatizaciones y desregulación fueron aprobadas rápidamente y casi sin cambios a las propuestas del Ejecutivo, mientras que las reformas vinculadas a la seguridad social fueron más permeables a las negociaciones y presiones de los actores políticos y sociales. Se puede argumentar que aquellas reformas vinculadas directamente con la estrategia económica y orientadas a brindar señales a los mercados fueron menos receptivas a las presiones de las fuerzas sociales (Alonso, 1997).

El objetivo del capítulo es analizar que, a pesar de la fuerte influencia de los actores económicos nacionales e internacionales en pos de reformas estructurales de los sistemas de seguridad social, el contexto político y los distintos escenarios en los que desarrollan sus estrategias los diferentes actores sociales y políticos tuvieron un impacto en el resultado final de la reforma.

Para ello, el capítulo está organizado en cuatro grandes secciones. En la primera sección se analiza el proceso de las reformas estructurales neoliberales implementadas en América Latina, especialmente del caso

chileno en 1981 como pionera y por su importancia en la influencia en el resto de los países de la región.

En la segunda sección, se analiza el contexto económico y político argentino del surgimiento de la cuestión de la necesidad de reforma previsional en 1992 y los antecedentes más relevantes. Especialmente, se realiza una descripción de la composición política del Congreso Nacional y su relación con el Poder Ejecutivo. Asimismo, se describen la duración del trámite parlamentario y el tipo de alianzas políticas establecidas para la votación y aprobación de las reformas estructurales en comparación con el caso de la reforma al sistema previsional.

A continuación se analiza el proceso histórico de reforma siguiendo el ciclo de la política pública (Oszlak y O'Donnell, 1976) desde la presentación del proyecto por iniciativa del Ejecutivo hasta su debate en las dos cámaras del Parlamento y sus negociaciones políticas. También se describe la posición de los distintos actores sociales y políticos que fueron interviniendo e influyendo, con sus diferentes recursos de poder, en la toma de posición de ellos mismos y del Estado. Al finalizar la descripción histórica del proceso de reforma, se presentan las principales características del nuevo sistema previsional aprobado y que comenzaría a entrar en vigencia a partir de 1994.

En la tercera sección, a partir de la descripción histórica, se realiza un análisis exhaustivo de los distintos escenarios y sus actores. En el primer escenario se analizan la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y cuáles fueron los aspectos de la reforma que se debatieron y se negociaron en el marco de esa relación. En el segundo, se analizan las relaciones entre los actores estatales, los de la sociedad civil y el mercado. Los actores principales son: (i) los sindicatos (básicamente CGT y CTA) y su influencia en modificaciones sustanciales al proyecto original del Poder Ejecutivo; (ii) los jubilados organizados; (iii) los principales bancos y sectores empresariales lobbystas de lo que serían las futuras AFJp y cómo canalizaban sus demandas. En el tercer escenario, se analiza la relación entre los actores estatales y los principales actores del sistema internacional. Principalmente la influencia de organismos financieros como el FMI y el Banco Mundial por un lado, y de organismos internacionales como la OIT, AISS y la Cepal por el otro.

También se describen las presiones ejercidas por los actores privados externos vinculados a los mercados financieros y la influencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones chilenas que se presentaba como un antecedente de éxito en la región. Por último, en el cuarto escenario se analiza el vínculo entre expertos, académicos, consultores y equipos políticos-técnicos del Estado.

En la cuarta sección se realiza un análisis de los resultados de la reforma y su impacto en sus primeros 10 años de implementación. Como se analizará a lo largo del capítulo, el Banco Mundial presentó en 1994 un libro -muy influyente- en el que se planteaban las “promesas” y el impacto positivo que generaría la implementación de reformas vinculadas a la privatización de los sistemas previsionales en la región. Las dos promesas centrales eran promover el crecimiento económico y proteger a los adultos mayores. A partir de ellas se organizan las dos subsecciones siguientes.

En la primera subsección, se analiza que la promesa de proteger a los adultos mayores no se cumplió ya que la cobertura de la población de 65 años y más decayó y a su vez el impacto fue desigual entre los distintos sectores sociales y en términos de género. También se describe la evolución de la cobertura de la población ocupada según nivel de ingresos y el impacto en la evolución de los haberes.

En la segunda subsección se analiza el impacto económico. Principalmente, se describen los efectos fiscales negativos producidos por el desfinanciamiento del sistema, el déficit previsional y el consecuente incremento de la deuda y sus principales determinantes como la pérdida de aportantes, la reducción de aportes patronales, la crisis del mercado laboral, el financiamiento de la transición hacia el nuevo sistema, las transferencias de las cajas provinciales a la Nación y la ola de juicios previsionales. Seguidamente, se describe el impacto de la reforma en el mercado de capitales y el sector financiero y, se realiza un análisis de las AFJP como nuevo actor, sus inversiones y su desempeño en el mercado caracterizado por la alta concentración y la baja competencia.

### **II.3.1 Las reformas estructurales en los sistemas de pensiones en América Latina.**

La reforma al sistema de pensiones chileno en 1981 inauguró una etapa de reformas estructurales de corte neoliberal en gran parte de los países de América latina y con gran influencia en los países de Europa del Este. Pero es especialmente durante los noventa que, impulsadas por el llamado “*Consenso de Washington*” (Williamson, 1990) se instalaron las bases del “*clima ideológico neoliberal*” (Cortés y Marshall, 1999) en torno a la seguridad social en el resto de los países de América Latina.

Las propuestas de reformas estructurales para la región quedaron polarizadas entre el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a favor de la instalación de un sistema de capitalización, por un lado, y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la

Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), por el otro, más vinculado a la unificación de las cajas y la discusión de las pensiones no contributivas (Birgin y Pautassi, 2000 y 2001).

La alternativa más aceptada por las coaliciones gobernantes y las élites técnicas fue expuesta por economistas neoliberales e instituciones como el BM y el FMI que proponían nuevos modelos de administración del seguro social, basados en lo que se conoce como el “modelo de los tres pilares” que buscaba aumentar sustancialmente el rol de las empresas privadas y limitar la participación del Estado a la provisión de una red de seguridad mínima (Rulli, 2010).

Específicamente en los sistemas de jubilaciones y pensiones, los países latinoamericanos, atravesaron profundas reformas que han originado una diversidad de sistemas y diferencias en el impacto de las condiciones de vida de la población que ya han sido analizados en el Capítulo I.1, Sección I.1.3 (Véase Tabla Nro. 1). A modo de ejemplo, para 2004 entre los países que tenían una alta cobertura de su población se encontraban: Chile, con un sistema privado; Argentina, con un sistema mixto-integrado, y Brasil y Cuba, con un sistema público. Entre los que tenían una cobertura baja: México, con un sistema mixto-privado, y Venezuela, con un sistema público. Con cobertura muy baja se puede mencionar a Bolivia, con un sistema mixto-privado; Honduras y Nicaragua, con sistemas públicos (Mesa-Lago, 2004a, 2004b, 2004c).

Esta heterogeneidad de sistemas, así como las diferencias en el impacto en las condiciones de vida, sumado a los cambios demográficos, los problemas de envejecimiento de la población y de financiamiento de los propios sistemas evidenciaban sobre la necesidad de profundizar los debates académicos y políticos acerca de las transformaciones producidas en los sistemas de políticas sociales y previsionales en la región durante la década de los noventa pero especialmente en los últimos años como haremos en el próximo capítulo.

### **II.3.1.1 La reforma chilena como pionera en la región**

Además de ser precursora en la región, la privatización chilena se caracterizó por su transformación radical y por el contexto político en el que fue implementada, ya que se llevó a cabo durante el gobierno militar de Pinochet sin lugar a debates ni participación de ninguno de los actores políticos y sociales.

La dictadura militar rápidamente introdujo cambios al sistema de pensiones para establecer regímenes únicos de prestaciones familiares, subsidios de cesantías, asignaciones por muerte y pensiones asistenciales. En 1979 se suprimieron las desigualdades más importantes del

sistema público de reparto y se homologaron y aumentaron las edades de retiro y las tasas de contribuciones. En 1981, se estableció el nuevo sistema que sustituyó el esquema colectivo de reparto (civil) por un nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización individual y de administración privada (Arenas de Mesa y Sánchez, 2001). La reforma fue solo civil porque las Fuerzas Armadas fueron excluidas y mantuvieron regímenes separados con beneficios superiores y mayormente financiados por el erario público.

El hecho que la reforma chilena haya sido realizada durante un gobierno militar explica gran parte de su transformación estructural y radical debido a la imposibilidad de los actores sociales y políticos de oponerse a la reforma. Asimismo, la reforma se llevó a cabo a través de un Decreto-Ley y no un debate parlamentario que hubiera requerido profundos consensos como se dio en el caso argentino en 1993 y 1994 y que analizaremos en detalle en las secciones siguientes.

### **II.3.2 El contexto político y económico del proceso de reforma en Argentina**

El proceso de reforma previsional en 1993 debe ser analizado en un contexto mucho más amplio de reformas estructurales que se inició con la asunción como presidente de Carlos Saúl Menem en julio de 1989. Durante su primera presidencia e incluso en los primeros años de la segunda, Menem implementó un plan de reforma del Estado y modernización económica que incluyó un plan de privatizaciones que fueron objeto de numerosos debates y estudios en el mundo académico y político no sólo por su alcance sino también por la celeridad con el que fue implementado (Llanos, 1998).

Para dimensionar esa magnitud y velocidad: en 1990 se privatizaron los canales de televisión, las empresas petroquímicas, ramales ferroviarios, la empresa nacional de telecomunicaciones, la empresa estatal aerocomercial, se inició la transferencia a manos privadas de algunas áreas petroleras (más adelante se privatizará la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)), se otorgaron concesiones de las rutas más importantes del país. En 1991 se continuó con la privatización de áreas petroleras y entre 1992 y 1995 se privatizaron empresas siderúrgicas, de electricidad, la empresa de aguas y la empresa nacional de gas, los subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires, YPF, el sistema de pensiones incorporó un pilar privado y también se otorgaron concesiones en áreas de transportes y defensa (Gerchunoff y Canovas, 1995:486).

Estas reformas se iniciaron en un contexto político de extrema inestabilidad, con la reciente transición a la democracia desde la más profunda y violenta dictadura de la historia argentina y se había realizado el Juicio Civil contra los militares sin precedentes en el mundo. Sumado a un contexto de profunda crisis económica e hiperinflación, el presidente Raúl Alfonsín renuncia a su mandato unos meses antes de finalizar. Menem asume en ese contexto de inestabilidad económica y política pero con los acuerdos políticos necesarios para declarar la emergencia económica e iniciar el plan de reformas estructurales y privatizaciones mencionado anteriormente.

Las dos leyes pilares de este proceso fueron La Ley de Reforma (Ley nro. 23.696) del Estado y la Ley de Emergencia Económica (Ley nro. 23.697) que fueron sancionadas como los primeros dispositivos de carácter institucional utilizados por el gobierno para administrar la crisis inflacionaria de 1989 y que tuvieron como objetivo construir el poder político necesario para implementar el programa económico contenido en sus textos (Llanos, 1998).

La Ley de Reforma del Estado destacaba a las privatizaciones como la política central de la transformación estatal y económica. Se declaraba en emergencia a todas las entidades, empresas y sociedades del Estado, se proponía su intervención por 180 días y se solicitaba a sus interventores (que dependían del Poder Ejecutivo y sus ministros) que prepararan las condiciones necesarias para implementar las privatizaciones. Asimismo, se incluía un listado con las empresas que se declaraban sujetas a privatización y el tipo (total o parcial).

La Ley de Reforma del Estado fue una de las leyes con mayor desequilibrio entre el peso del Ejecutivo y el Legislativo. Con mínimas modificaciones, el Congreso aprobó una ley por la cual delegaba su poder legislativo en el diseño y la implementación de la política de privatizaciones y de discutir cada caso individualmente. De esta manera, renunciando a todas sus facultades legislativas, al Congreso solo le quedaban sus facultades de control a través de una comisión bicameral que podía solicitar información y realizar observaciones y recomendaciones pero ninguna con carácter vinculante.

La Ley de Emergencia Económica tenía como objetivo enfrentar la crisis económica y brindar financiamiento para el Estado a través de medidas inmediatas y temporarias de reducción del gasto público. El Congreso delegaba en el Ejecutivo facultades del Congreso tales como las de (i) efectuar cambios en la ejecución del presupuesto nacional, (ii) autorizar la alteración del destino de los fondos, (iii) establecer los precios oficiales del combustible, (iv) regular el funcionamiento del mercado de capitales y (v) a modificar de manera retroactiva contratos de seguros

que se encontraban en vigencia. Al igual que con la Ley de Reforma del Estado, el Congreso solo mantenía el control a través de una comisión bicameral creada a tal efecto.

Tanto la Ley de Reforma del Estado como la de Emergencia Económica fueron sancionadas rápidamente con el apoyo de la UCR y otros partidos menores. El Partido Justicialista y el Radical habían realizado un acuerdo antes de la renuncia anticipada de Alfonsín en el que se acordaron las pautas de convivencia institucional, la transferencia del mando, y el compromiso de aprobar las leyes económicas necesarias para paliar la crisis, ya que al iniciar Menem el mandato sin que asumieran los nuevos legisladores quedaría en clara desventaja parlamentaria porque hasta ese momento los radicales eran mayoría en la Cámara de Diputados (Llanos, 1998).

A pesar que el proceso político de la reforma previsional comparte muchas características similares con el estilo de gestión e implementación de otras privatizaciones y reformas orientadas al mercado llevadas adelante por el gobierno de Menem, es el caso que presenta mayor desviación respecto al estilo y en el que las negociaciones en el Congreso y el rol de los legisladores fue muy importante a la hora de introducir cambios al proyecto original del Ejecutivo como se analizará en las secciones siguientes.

En ese contexto, el gobierno firmó, a inicios de 1992, un acuerdo con el FMI en el que en las condicionalidades se establecía que entre junio y diciembre de 1992 Argentina debía implementar satisfactoriamente las reformas del sistema tributario y de seguridad social. Básicamente, se establecía en materia de reforma tributaria un enfoque regresivo que incluía reducciones en el impuesto a las ganancias y aumento del IVA. En cuanto a la seguridad social, se acordó su privatización en el que sistema existente sería complementado por un sistema privado obligatorio de capitalización y un sistema voluntario suplementario (Brenta, 2008 y 2011).

### **II.3.2.1 La relación Ejecutivo-Legislativo antes de la reforma**

Como se observa en los Cuadros Nro. 8 y 9, salvo en la Cámara de Diputados en los primeros cinco meses de su gobierno (debido al traspaso de mando anticipado) Menem conservó durante toda su primera presidencia la mayoría en ambas cámaras del Congreso. Sin embargo, eso no significa que todas las leyes hayan sido aprobadas con facilidad o sin necesidad de arduas negociaciones incluso hacia el interior del propio bloque justicialista como veremos en este apartado.

Cuadro Nro. 8: Composición de la Cámara de Diputados (1989-1995)

Partido Político	1987-1989	1989-1991	1991-1993	1993-1995	Bancas		Bancas	
	Bancas	%	Bancas	%		%		%
PJ	96	37.8	120	47.2	117	45.5	128	49.8
UCR	114	44.9	90	35.4	84	32.7	83	32.3
UCeDe	7	2.7	11	4.3	10	3.9	4	1.5
PI	5	2	2	0.9	2	0.8	1	0.4
Otros	32	12.6	31	12.2	44	17.1	41	16

Fuente: Elaboración propia con datos de Llanos (1998)

Cuadro Nro. 9: Composición de la Cámara de Senadores (1989-1995)

Partido Político	1986-1989	1989-1992	1992-1995			
	Bancas	%	Bancas	%	Bancas	%
PJ	21	45.7	26	56.5	30	62.5
UCR	18	39.1	14	30.4	11	22.9
Part. Pvciales.	7	15.2	6	13.1	7	14.6

Fuente: Elaboración propia con datos de Llanos (1998)

El estilo de gestión del gobierno de Menem fue de una fuerte *concentración decisionista* en manos del Ejecutivo (Alonso, 1998; Llanos, 1998) y casi exclusivamente en manos del propio presidente y del Ministro Domingo Cavallo, quien concentraba el llamado “Super Ministerio de Economía y Obras Públicas”. La implementación de gran parte de las reformas y privatizaciones fue llevada a cabo a través de recursos institucionales de concertación de poder como la delegación de poderes, la utilización de decretos de necesidad de urgencia y vetos en detrimento de las facultades legislativas del Congreso.

Sin embargo, no todos los proyectos de privatizaciones fueron tratados sin debates y negociaciones en el Congreso pero en su totalidad fueron vetados parcialmente por el Ejecutivo. En el Cuadro Nro. 10 se puede observar algunos parámetros de los trámites parlamentarios y la relación Ejecutivo-Legislativo a través de variables como aprobación, duración del trámite, modificación de los proyectos y si fueron vetados por el Ejecutivo o no.

Cuadro Nro. 10: Trámite Parlamentario de las Leyes de Privatizaciones (1989-1995)

Proyectos de Privatización	Aprobados	Duración del trámite parlamentario	Modificados	Vetados Parcialmente
Reforma del Estado	Si	1 mes (13/7/89 a 17/8/89)	Si	No
Ministerio de Defensa	Si	17 meses (23/7/90 a 4/12/91)	Si	No
Altos Hornos Zapala	Si	1 mes (27/7/90 a 23/8/90)	Si	No
Electricidad	Si	6 meses (13/6/91 a 20/12/91)	Si	Si
Gas del Estado	Si	11 meses (13/6/91 a 20/5/92)	Si	Si
YPF (primera)	Si	17 meses (4/4/91 a 24/9/92)	Si	Si
Mercado de Hacienda	Decreto	(18/9/91)	-----	-----
Puertos	Si	20 meses (27/9/90 a 3/6/92)	Si	Si
Caja de Ahorros y BANADE	Si	10 meses (3/12/91 a 30/9/92)	Si	No
Pensiones	Si	15 meses (5/6/92 a 23/9/93)	Si	Si
YPF (segunda)	Si	1 mes (1/3/95 a 22/3/95)	Si	No

Fuente: Elaboración propia en base a Llanos (1998: 750)

Como se observa, todos los proyectos fueron aprobados. Ahora bien: la Ley de Reforma del Estado y las privatizaciones de Altos Hornos Zapala e YPF (la segunda de ellas) fueron aprobadas rápidamente (en un mes o menos) y si bien fueron modificadas por el Parlamento no fueron vetadas parcialmente por el Ejecutivo. Pero, en el resto de los casos se observa que el Poder Ejecutivo no encontró una respuesta rápida de los legisladores (la mayoría de las leyes se demoraron un promedio 13 meses en ser aprobadas) y en todos los casos fueron incluidas modificaciones. Por su parte, los vetos parciales realizados por el Ejecutivo ilustran las correcciones a las sanciones parlamentarias y su intento por poner límites al Congreso que, a su entender, había ido muy lejos (Llanos, 1998) como es el caso de la reforma previsional y que se analizará en el presente capítulo.

Llanos (1998) considera que la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso durante la primera presidencia de Menem se puede clasificar en dos etapas: la fase delegativa y la fase cooperativa. En la primera fase, se encuentran las leyes vinculadas a la emergencia económica y la crisis institucional de los primeros meses de su gobierno como son la de Reforma del Estado y la de Emergencia Económica. Durante esta fase, como se analizó, se produce un profundo desequilibrio a favor del Ejecutivo ya que el Congreso aprueba rápidamente estos proyectos delegando gran parte de sus facultades legislativas en temas tan relevantes como modificaciones al presupuesto nacional, impuestos y la política de privatizaciones.

Por otra parte, la fase cooperativa inaugura una nueva relación en la que el Ejecutivo tuvo que enfrentar al Congreso (a pesar de su mayoría en el bloque oficialista) tantas veces como privatizaciones pretendía efectuar, aunque no significó un cambio abrupto con la fase anterior ya que en todos los casos los proyectos fueron aprobados. La recuperación de las funciones del Congreso se observa en la prolongación de la duración del tratamiento de los temas, profundizando los debates y las negociaciones y, asimismo en el alcance de las modificaciones introducidas a los proyectos lo que demuestra que los legisladores no solo consentían con su voto sino que pretendían mejorar o al menos negociar las propuestas del Ejecutivo mucho más de lo que éste estaba dispuesto a asumir.

El caso de la reforma previsional y su negociación en el Parlamento es diferente al resto de las reformas y el que presenta mayor desviación con el estilo de gestión *decisionista* de Menem (Alonso, 1998). Por ejemplo, es el único caso en el que un proyecto se presentó dos veces y también se lo retiró dos veces del Congreso. A su vez, al alcanzar el tema previsional el impacto en la opinión pública que tuvo, sumado a la necesidad de negociar profundamente con sindicatos e incluso con diputados oficialistas de extracción sindical, el Ejecutivo no tenía el fuerte control sobre el proceso de la política como si tuvo en otros casos. Además, el Poder Ejecutivo no podía usar otros instrumentos como era el decreto de necesidad y urgencia ya que una reforma de tal magnitud llevada adelante por decreto y sin los consensos necesarios no brindaría la suficiente seguridad jurídica a los actores privados interesados, y porque tampoco podía utilizar el argumento de la crisis y emergencia económica porque a partir de la Ley de Convertibilidad se había alcanzado una cierta estabilidad económica (Alonso, 1998).

Por otra parte, debido a las cuestiones anteriormente mencionadas y por la larga trayectoria vinculada a los trabajadores y sindicatos de muchos de los diputados pertenecientes al bloque oficialista, el Ejecutivo se

vio en la necesidad de negociar y de permitir la deliberación para lograr la aprobación del proyecto.

Los diputados tenían en cuenta dos cuestiones centrales a la hora de resistir el proyecto original del Ejecutivo. En primer lugar, el impacto y el costo político que una reforma de tal magnitud implicaba para el futuro electoral. Los jubilados en ese momento representaban el 20% del padrón electoral y a eso se sumaba la gravitación en la opinión pública, en los medios de comunicación y en las manifestaciones masivas al Congreso. En segundo lugar, la reforma previsional implicaba una profunda reforma de derechos adquiridos vinculados al seguro social y de una larga tradición en Argentina y por lo tanto el debate debía ser mucho más profundo que las reformas económicas (Alonso, 1998: 596).

Cuadro Nro. 11: Fórmulas de votación en Comisión- Cámara de Diputados.  
(Proyectos de Ley de Privatización con oposición del PJ)

PROYECTOS	MAYORIA	MINORIA	DISIDENCIA TOTAL	DISIDENCIA PARCIAL
ELECTRICIDAD	PJ-OTROS	UCR	UCR-OTROS	PJ-OTROS
GAS DEL ESTADO	PJ-OTROS	-----	UCR-OTROS	PJ-OTROS
MINISTERIO DE DEFENSA	PJ-OTROS	UCR-OTROS Y PJ		
PENSIONES	PJ	-----		PJ-OTROS
YPF	PJ-OTROS	-----	UCR-OTROS	PJ-OTROS

Fuente: Elaboración propia con datos de Llanos (1998)

### II.3.3 El proceso de reforma (Junio, 1993-1994)

#### II.3.3.1 Primer propuesta del Poder Ejecutivo (Junio-agosto de 1992).

*“Que no se le toque ni una coma”*

A mediados de 1991, el gobierno de Carlos Menem nombró un nuevo equipo técnico para la Secretaria de Seguridad Social a cargo del Dr. Walter Schultess. El Ministro de Economía, Domingo Cavallo era quien priorizaba y alentaba la reforma previsional y por eso conformó un

grupo de técnicos principalmente provenientes de la Fundación Mediterránea de la provincia de Córdoba.

El nuevo equipo de trabajo se nutriría de un profundo diagnóstico producto de una investigación sobre los aspectos técnicos, legales, económicos y estadísticos de más de 30 casos, realizada con financiamiento externo entre 1989 y 1991 (Mesa-Lago, 1993). El nuevo rumbo en la Secretaría implicaba un cambio en la dirección que había llevado adelante hasta el momento Santiago de Estrada que había ocupado también un lugar durante el último gobierno militar.

En los primeros meses de 1992, el gobierno convocó a todos los partidos políticos y las organizaciones sociales a una Mesa del Diálogo Político para discutir varios temas entre los que se ubicaba con prioridad la reforma del sistema de seguridad social (Isuani, San Martino, 1995; Kay, 1995; Alonso, 1998). El 5 de junio de 1992 el Poder Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados el proyecto de reforma al sistema previsional con el objetivo que *“no se le toque ni una coma”* (Isuani, San Martino, 1995: 43) y rápidamente se promovió su análisis a las Comisiones de Previsión Social y de Presupuesto y Hacienda.

Unos días antes el presidente Menem realizó sorpresivas declaraciones sobre la situación del sistema de jubilaciones, la necesidad de la reforma e instó al Parlamento para que trate el tema. El mensaje presidencial fue tan imprevisto que algunos de los canales comenzaron su transmisión unos minutos más tarde. Entre sus principales declaraciones manifestó:

“Cuando recibimos el gobierno en julio de 1989, uno de los signos más escandalosos eran nuestros jubilados (...). Es necesario resolver real y definitivamente el problema de los jubilados. Para ello hay que cambiar toda la arquitectura del régimen previsional por otra (...). Para garantizar su permanencia en el tiempo es necesario capitalizar el sistema. Por eso he dispuesto que el resultado de la privatización del activo más importante que tenemos, YPF, vaya en su totalidad, en la parte que corresponde, a la Nación, al sistema de Seguridad Social.” En el mismo discurso solicitó al Congreso Nacional que estudiara y tratara el tema porque “Cada peso que se derive de estos proyectos hacia otros fines es un peso que se les estará quitando a los jubilados y pensionados” (La Nación, 3 de junio de 1992).

El inicio de la reforma quedaba así sellado con una apuesta muy fuerte del gobierno a que el Congreso no modificaría el proyecto original. El mismo Menem mencionaba que *“cualquier desnaturalización de los proyectos nos obligaría a vetarla, nos dejaría sin ley, sin reforma y sin soluciones para los jubilados”* (Clarín, 3 de Junio de 1992).

El mismo día del mensaje presidencial, la organización permanente de los jubilados convocó a una marcha al Congreso. El vocero de la Mesa de Coordinación de los Jubilados, calificó al mensaje del presidente como “un chantaje” electoral debido a la cercanía de las elecciones legislativas porteñas. Asimismo, planteaba que antes el dinero de las jubilaciones no había sido transferido al sistema previsional y no confiaba que mientras siga vigente el Decreto Nro. 437 se traspasen los fondos (La Nación, 3 de junio de 1992).

El proyecto original del Poder Ejecutivo proponía un nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) compuesto por un Régimen Previsional Básico Público de Reparto y un Régimen de Fondos de Capitalización. En conjunto ofrecerían un beneficio previsional compuesto por una Prestación Básica Universal (PBU) brindada por el Estado y una prestación adicional derivada de los aportes capitalizados de las cuentas individuales. Los recursos para financiar el PBU provendrían de (i) una contribución patronal del 16% sobre las remuneraciones de los afiliados en relación en dependencia; (ii) un porcentaje, también del 16%, sobre la renta de los trabajadores autónomos según su categoría; (iii) fondos del impuesto a los activos reales no incorporados al proceso productivo y otros impuestos; y (iv) recursos provenientes de rentas generales. La administración y el control de los fondos del PBU estarían a cargo de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS) (Isuani y San Martino, 1995: 44 y 45).

Por otra parte, el régimen de capitalización estaría financiado por los aportes personales obligatorios de todos los afiliados y el rendimiento de esos fondos. A partir de la sanción de la Ley todos los menores de 45 años quedarían obligatoriamente afiliados al sistema de capitalización individual y los mayores de esa edad podían pasarse voluntariamente al régimen privado. La administración de los fondos estaría a cargo de empresas privadas, llamadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) pero la recaudación continuaría a cargo del Estado Nacional que giraría los fondos a las administradoras. Las AFJPs podrían cobrar comisiones establecidas libremente deducidas de las cuentas individuales de los afiliados con la obligación de contratar un seguro colectivo ante el riesgo de muerte o invalidez total durante la vida laboral.

Bajo la jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se creaba la Superintendencia de AFJP que se encargaría de fiscalizar la constitución, funcionamiento y prestaciones de las AFJPs.

El proyecto también establecía el aumento escalonado de la edad llegando a 65 años para los varones y 60 para las mujeres. El cálculo del haber estaba fijado en un mínimo de 30 años de servicios de los cuales 20 deberían ser con aportes. La propuesta incluía la recomposición de

los haberes de los jubilados de ese momento con el objetivo de alcanzar el 70% o el 82% del salario en actividad. Finalmente, los impuestos necesarios para el financiamiento de ese aumento provendrían de la privatización de YPF y del 20% de la recaudación del impuesto a las ganancias.

Como mencionamos anteriormente, la propuesta del financiamiento del aumento fue rápidamente cuestionada debido a la existencia del Decreto 437 que modificaba el destino de los fondos recibidos por las privatizaciones. En el mismo discurso en el que el presidente Menem anunciaba el proyecto de reforma del sistema previsional le reclamaba al Parlamento a aprobar la privatización de YPF que se encontraba demorada en la Cámara de Senadores.

Como ya se mencionó, inmediatamente que el proyecto original enviado por el Ejecutivo en junio de 1992 ingresó a la Cámara de Diputados fue girado a las Comisiones de Previsión Social presidida por el diputado González Gaviola y a la de Presupuesto y Hacienda. Como primera medida, fueron organizadas varias rondas de consultas con una amplia gama de actores políticos, económicos y sociales.

Entre los que fueron invitados a participar se encontraban: La Comisión Federal de Impuestos, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Demógrafos Consultores de Naciones Unidas, el Colegio Público de Abogados de Capital Federal, la Cámara Nacional de Apelación de la Seguridad Social, distintas cátedras universitarias de temas afines de la Universidad Nacional de la Plata y de la Universidad de Buenos Aires, la Asociación Argentina de Compañías de Seguro, el Instituto Actuarial Argentino, la Comisión Nacional de Valores, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, el Mercado de Valores de Buenos Aires, ADEBA, ABRA, ABIRA, el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, FEBANCOOP, entidades representantes de Jubilados y Pensionados, el Consejo Federal de Previsión Social, la Asociación de Cajas Complementarias de Profesionales, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Unión Industrial Argentina (UIA), la CGE, la Sociedad Rural, la Federación Agraria, las Confederaciones Rurales Argentinas, Coninagro, la CGT, YPF y ex funcionarios de la Secretaría de Seguridad Social.

Isuani y San Martino (1993, 1995) han recopilado los principales aspectos del debate al proyecto original del gobierno que fue llevado adelante en las comisiones. Entre todos los actores hubo un consenso generalizado hacia la necesidad de una reforma sustancial del sistema previsional. Sin embargo no hubo consenso acerca del tipo de sistema alternativo al vigente y hubo muchas críticas al proyecto del Poder Ejecutivo.

El sector empresarial, más específicamente la Asociación Argentina de las Compañías de Seguros, manifestaron su explícita preferencia

por un sistema de capitalización en combinación con uno de reparto. Otros actores planteaban serias dudas frente a la creación del sistema de capitalización porque no existían antecedentes internacionales de su implementación, salvo el caso chileno implementado por el gobierno militar de Pinochet y que solo tenía 11 años de vida. Incluso algunas intervenciones no consideraban al sistema de capitalización dentro de la seguridad social y varios especialistas dudaban acerca del mantenimiento de su rentabilidad. También se criticaron los altos costos de la administración privada y se discutió profundamente acerca de la posible capacidad del Estado para controlar a las AFJPs. Otra resistencia al proyecto estaba vinculada con el desconocimiento de los aportes realizados por los menores de 45 años. Varios diputados manifestaron su posición en contra a este aspecto y también se manifestó preocupación por la seguridad y el destino o proceso de inversión de los fondos (Isuani, San Martino, 1995).

La resistencia al proyecto original no fue sólo de los bloques opositores. También desde el seno del mismo bloque oficialista se oponían al tratamiento simultáneo de las cuestiones del financiamiento y a la creación del nuevo sistema de capitalización.

Desde otros bloques se presentaron proyectos alternativos entre los que se destacan el proyecto del radicalismo y el proyecto del Consejo Federal de Previsión Social (Cofepres) que proponían mantener el sistema de reparto. Una vez iniciadas las negociaciones en el Congreso, el proyecto de Cofepres fue apoyado por el radicalismo, el Grupo de los ocho y los socialistas populares, Modin, partidos provinciales y demócratas progresistas.

### **II.3.3.3 Segunda Propuesta del Ejecutivo (agosto-diciembre de 1992)**

En agosto de 1992, como respuesta a las críticas recibidas, el Poder Ejecutivo presentó un segundo proyecto que mantenía la estructura de la propuesta anterior pero se eliminaba la edad de corte en 45 años, y se incorporaba una Prestación Compensatoria (PC) a la PBU que surgiría de computar un 2% por cada año de actividad laboral con aportes hasta de un máximo de 30 años. Sin embargo, para los sindicatos y especialmente para la CGT los cambios al proyecto *“eran cosméticos porque mantenía en pie la privatización de los fondos”* y planteaban la necesidad de discutir la nueva propuesta antes de que sea enviada al Parlamento (Clarín, 10 de agosto de 1992).

En noviembre de 1992, con el objetivo de alcanzar nuevos consensos, el Ministerio de Economía convocó a representantes de los sindicatos y

empresas al Consejo Nacional Económico para la Producción, la Inversión y el Crecimiento para discutir la reforma previsional. En dicho Consejo, los sindicatos negociaron la posibilidad de poder constituir AFJPs (además de las cooperativas, mutuales y otras organizaciones sin fines de lucro) y la creación de un organismo compuesto por sindicatos, empleadores y beneficiarios del régimen previsional que tuviera la función de controlar y regular al nuevo sistema. Por su parte, los empresarios consensuaron que el futuro sistema sería obligatorio y que la elección de cada trabajador de afiliarse a una AFJP sería libre e individual para evitar negociaciones colectivas (Alonso, 1998:606).

A partir de este acuerdo el Ejecutivo intentó avanzar rápidamente para su aprobación en el Congreso. Las Comisiones de Previsión Social y Presupuesto y Hacienda volvieron a convocar a rondas de consultas en donde se repitieron las mismas críticas que se habían realizado al proyecto original. Finalmente, el 29 de diciembre, en una reunión plenaria de ambas comisiones el oficialismo fracasó al intentar imponer un dictamen de mayoría y por lo tanto, su tratamiento se pospuso para el año siguiente (Isuani y San Martino, 1995).

#### **II.3.3.4 La dudosa legalidad del dictamen de mayoría en Comisiones. (Febrero 1993).**

El año 1993 se inauguraba con un fuerte lobby internacional por parte de las empresas aseguradoras norteamericanas y europeas que contaban incluso con gran apoyo del gobierno de Estados Unidos. El 22 de febrero (dos días antes de que se aprobara el dictamen de mayoría del proyecto de reforma en las comisiones de la Cámara de Diputados) el diario Clarín titulaba una nota “*El imán de los fondos de pensión*” y señalaba la importancia del negocio en la Argentina y criticaba la demora en la aprobación del nuevo sistema privado. En la nota se planteaba que:

“Mientras que la jubilación privada nace con “fórceps”, el sector asegurador argentino vive una revolución. Una veintena de empresas extranjeras está desembarcando en el país para no perder un lugar en las gateras en el momento de la largada. Hay compras, fusiones y todo tipo de acuerdos. Los empresarios europeos y norteamericanos no se quieren perder un negocio que facturará unos 6.500 millones de dólares en 1997.” (Clarín, 22 de febrero de 1993).

Asimismo, el diario informaba sobre las recomendaciones realizadas por el gobierno de Estados Unidos a sus empresas a través de su funcionario Daniel Harris quien redactó un informe que sería conocido con su nombre. El Informe Harris afirmaba que “*las aseguradoras norteamericanas deberían aprovechar las excelentes perspectivas que se abren en el*

sector” y lanzarse inmediatamente al mercado local por las perspectivas concentradas en “*el negocio de la jubilación privada, los seguros de vida y accidentes, y las compañías de medicina prepaga*”. También señalaba el informe la importancia de contratar a expertos del mercado local.

Por su parte, la consultora internacional Arthur Andersen informaba que el negocio proyectaba un crecimiento del 90% para el periodo 1993-1997 (Clarín, 22 de febrero de 1993).

Frente a este clima ideológico proclive a las reformas orientadas al mercado, se encontraban los reclamos de los jubilados y sus movilizaciones que habían logrado una gran importancia y periodicidad. Marchaban y marchan todos los miércoles frente al Congreso nacional y alcanzaron una visibilidad mediática relevante.

El 24 de febrero de 1993 se dispuso del tratamiento del segundo proyecto con el objetivo de alcanzar un dictamen para su tratamiento en el recinto. Durante la reunión plenaria de ambas comisiones se produjeron distintos acontecimientos dudosos por su ilegalidad y por la falta de cumplimiento del reglamento de la Cámara que fueron denunciados por los diputados que se oponían al proyecto o que al menos querían introducir ciertas modificaciones. En primer lugar, el diputado Juan Carlos Sabio por el Partido Blanco de los Jubilados (Buenos Aires) que había basado su campaña electoral en defensa de los intereses de los jubilados cambió “repentinamente de opinión” y su firma apareció en el dictamen de mayoría oficialista con una disidencia parcial (Isuani y San Martino, 1995; Alonso, 1997, 1998).

En segundo lugar, se realizaron reemplazos discrecionales de legisladores en ambas comisiones. En el mes de enero había fallecido el diputado Federico Clérico quién era un opositor a la reforma que presentaba el Ejecutivo y por otra parte, el diputado oficialista Felipe Solá había renunciado para asumir el cargo de Secretario de Agricultura y Ganadería generando otra vacante en las comisiones. La banca de Solá fue cubierta y la de Clérico no, reemplazando así la banca en la que su suplente favorecería al dictamen y dejando vacante la otra porque no había seguridad sobre su votación a favor.

En tercer lugar, se realizaron denuncias por irregularidades cometidas en función de la falta de cumplimiento del reglamento de la Cámara. Al inicio del plenario no se pasó lista de los legisladores presentes. Mientras el miembro informante González Gaviola junto a legisladores del sector sindical habían decidido acompañar la iniciativa sí se incorporaba al proyecto la creación de una AFJP oficial del Banco Nación (tema al que se hará referencia más adelante), los miembros del oficialismo hacían firmar el proyecto enviado por el Ejecutivo a los legisladores ausentes que se encontraban fuera de la sala de la reunión. Finalmente,

cuando el presidente de la reunión supo que el dictamen contaba con las 28 firmas necesarias informó que se disponía del número para aprobar el dictamen y levantó la reunión.

De esta manera, el proyecto estaba listo para su tratamiento en el recinto con un dictamen de mayoría (26 votos del PJ y dos disidencias parciales de Sabio y Humberto Romero) sin saber si los firmantes estuvieron presentes o no en la reunión, y un dictamen de minoría presentado por el diputado Martínez Raimonda (Democracia Progresista) y el diputado Carlos Gómez Centurión (Isuani y San Martino, 1995).

Una vez aprobado el dictamen de mayoría quedaba la difícil tarea de lograr el quórum de la mitad más uno en el recinto antes del 30 de abril, día en el que vencía el período extraordinario de sesiones y con ello el proyecto dictaminado debería volver a ser tratado en comisiones. A partir de ese momento comenzaron arduas negociaciones y presiones desde el Ejecutivo y el sector financiero hacia los legisladores que desencadenaron diferentes estrategias por parte de todos los actores involucrados en el proceso. Desde febrero hubo cuatro intentos fallidos de dar quórum en el recinto hasta que finalmente se inició su tratamiento el 28 de abril.

Por su parte, el sector financiero comenzó a presionar al Ejecutivo manifestando su disconformidad. La Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA) le envió un reclamo al Ministro Cavallo en el que expresaba su disconformidad ya que *“se produciría una desigualdad entre las administradoras privadas y la estatal porque esta última sería la única que contaría con una garantía de rendimiento contemplada en la propia ley”*. Los bancos extranjeros también manifestaban su oposición a través del director ejecutivo de ABRA, Barboza, que planteaba que *“la garantía estatal rompe las condiciones de competencia y si no se clarifica pronto este punto se corre el riesgo de que la redacción final arroje como resultado un híbrido que no conforme a nadie”* (Clarín, 27 de febrero de 1993).

Los diputados oficialistas pero defensores de la inclusión del artículo 39 planteaban y presionaban diciendo que *“el tema de las garantías es esencial. Si se saca este artículo, el tema no podrá ser tratado en la Cámara. El Ejecutivo también lo entiende así por eso estamos seguros de que no vetará el artículo (...) Si los bancos privados no quieren hacerse cargo del riesgo y deciden no participar, los fondos de pensión serán manejados por el Nación y por los bancos provinciales”* (declaraciones del Diputado Oscar Lamberto registradas en Clarín, 27 de febrero de 1993).

Por su parte, el Poder Ejecutivo daba señales contradictorias. El Ministro de Trabajo, Enrique Rodríguez manifestaba que *“el Poder Ejecutivo no estaba pensando en vetar esa cláusula ya que había sido promovida desde el propio Gobierno”* (Clarín, 27 de febrero de 1993). Desde el Ministerio de Economía, Walter Schulthess de la Secretaría de Previsión Social, sostenía la

defensa al proyecto original y afirmaba implícitamente la decisión de vetar los artículos cuestionados si se mantenían en la ley final (Clarín, 6 de marzo de 1993). Desde el Banco Central, Roque Fernández manifestaba su disconformidad con el artículo 39 y generaba con sus declaraciones que no se logrará el quórum por segunda vez y se desplomaran los frágiles acuerdos alcanzados por Jorge Matzkin dentro del bloque oficialista (Página 12, 19 de marzo de 1993 y Clarín, 19 de marzo de 1993).

Incluso el propio Menem se reunió con varios diputados en un desayuno de trabajo en el que ni él ni los legisladores lograron sus objetivos. El presidente no recibió la confirmación de que se alcanzaría el quórum y los legisladores se fueron sin la certeza de que el proyecto no sería vetado por el Ejecutivo (Clarín, 18 de marzo de 1993).

Unas semanas más adelante y con el objetivo dar una señal a los diputados oficialistas que se negaban a brindar el tan ansiado quórum, Menem declaraba que no realizaría modificaciones por decreto y declaraba que confiaba en el Congreso (Ámbito Financiero, 26 de marzo de 1993). En esos días varios dirigentes del sector financiero privado mencionaban que lanzar la reforma por decreto de necesidad y urgencia “*no sería algo tan malo*” (Clarín, 26 de marzo de 1993). Y también circulaban versiones de que Schultess ya tenía aprobada la redacción del decreto (Ámbito Financiero, 26 de marzo de 1993).

Por su parte, la UCR como segunda minoría parlamentaria había anunciado su negativa a dar quórum para las sesiones como una medida extrema por la falta de transparencia en la modalidad de la aprobación del dictamen de mayoría en comisiones.

En el sindicalismo había distintas posturas y estrategias de acción. Por un lado, dentro de la CGT se manifestaban tensiones producto de la amenaza del Ejecutivo de vetar las modificaciones que habían introducido los diputados sindicales y eso se expresaba en que no se presentaban en el recinto para dar quórum. Por otro lado, el Congreso de los Trabajadores Argentinos (CTA) declaraba su oposición total al proyecto y convocó, conjuntamente con las organizaciones de jubilados, a una multitudinaria movilización para el 10 de marzo en la que presentaron a la Comisión de Previsión Social de la Cámara de Diputados un petitorio con un millón de firmas en contra de la reforma y para que se realizará un plebiscito (Isuani y San Martino, 1995 y Alonso, 1998:609). También varios diputados entre los que se encontraban Raúl Baglini, Moisés Fontela, Alfredo Bravo, Ricardo Vázquez y Chacho Álvarez presentaron un proyecto de ley para realizar el referéndum (Página 12, 19 de marzo de 1993).

### II.3.3. 5 El debate y la aprobación en la Cámara de Diputados (junio 1993)

*“Elevemos una plegaria: que Dios premie a quien sea capaz de interpretar esta ley”.*

El 28 de abril y en el quinto intento de conseguir quórum se dio tratamiento al proyecto y se aprobó en general después de dos días de largas sesiones, el 30 de abril a las 2 de la mañana. El debate en particular se iniciaría después de un cuarto intermedio una semana más tarde. Tanto el debate en general como su debate y aprobación en particular fueron muy confusos y se fueron incorporando modificaciones “en los pasillos y sobre la marcha” que confundían a los propios diputados.

El debate en particular fue desarrollado desprolijamente y con la presión que ejercía la necesidad de contar con el quórum de 130 diputados para cada capítulo o libro que se ponía a consideración (Isuani y San Martino, 1995). Esta situación otorgaba una gran poder a los legisladores que quisieran incluir modificaciones al proyecto (Alonso, 1998). De esta manera, el debate y las concesiones estuvieron concentradas en (i) la incorporación y aumento de una Prestación Adicional por Permanencia (PAP) en el sistema de reparto, (ii) el debate y las garantías de no veto al artículo 39 y, (iii) la edad de retiro de las mujeres.

En primer lugar, la más importante de las concesiones fue la introducción de la PAP una vez incluida la opcionalidad entre quedarse en el sistema de reparto o pasar al de capitalización. En principio se había establecido que la PAP sería del 0,5% por cada año de permanencia en el sistema de reparto y a través de los diputados oficialistas sindicales se logró un aumento del 0,85%. La UCR a propuesta del diputado Baglini había solicitado que sea del 1,5%. En segundo lugar, el tema de la AFJP del Banco Nación y la doble garantía generó un largo y profundo debate concentrado en reclamar y obtener las garantías de que el Poder Ejecutivo no vetaría este artículo. En tercer lugar, a partir del pedido de la diputada Silvia Troyano y con el apoyo y acompañamiento de casi todos los bloques, se logró obtener la rebaja de 5 años en la edad jubilatoria de las mujeres.

Finalmente, el 6 de mayo de 1993 a las 2 de la mañana se lograría la aprobación de la media sanción de la reforma previsional. El proyecto aprobado en la Cámara de Diputados era muy diferente de los proyectos originales enviados por el Poder Ejecutivo e incluía muchos aspectos rechazados por éste y su principal actor de apoyo que era el sector financiero. Al Ejecutivo le quedaba la estrategia de negociar e influir

sobre los senadores que implicaba que el proyecto debería volver a ser tratado en la Cámara de Diputados (y una posible demora indefinida del proyecto) o esperar a su sanción definitiva y recurrir al veto parcial (Alonso, 1998).

### **II.3.3. 6 El debate en la Cámara de Senadores y la sanción de la Ley Nro. 24.241 (septiembre 1993)**

A partir de la media sanción en Diputados, el sector financiero comenzó a manifestar su rechazo y a realizar lobby y presiones con el objetivo de modificar aquellos artículos que los perjudicaban. El director del Banco Boston, Fernando Correa Urquiza definía como “trágico” al artículo 39 y manifestaba su deseo de que el Senado lo modifique. Amadeo Vázquez del Banco Río planteaba que “(...) esto representa una mala noticia porque no basta con substituir un sistema previsional quebrado e inviable como el actual por uno menos malo, pero ineficiente para resolver los problemas de la gente o potencialmente desestabilizante del funcionamiento económico-financiero” (La Nación, 7 de mayo de 1993).

A las presiones locales, se le sumaban las del ámbito internacional, los expertos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) chilenas anunciaban que frenarían sus inversiones en Argentina llegado el caso de que el Senado apruebe el proyecto como está por no aceptar las garantías vinculadas a la AFJP del Banco Nación. Entre varias declaraciones, el presidente de la segunda AFP chilena decía que “(...) estamos dispuestos a asumir el riesgo empresario, pero sería demencial competir contra el Estado y su garantía. Así como está, la ley no sirve para nada. Es decir sí con la boca pero negar con la cabeza” (Ámbito Financiero, 6 de julio de 1993).

En agosto, en una reunión convocada por banqueros y empresarios, el Ministro Cavallo recomendaba hacer lobby en el Senado para una rápida aprobación de la ley y sin modificaciones ya que de volver a la Cámara de Diputados correría el riesgo de demorarse su negociación y manifestaba “habrá tiempo de corregir los puntos que pueden merecer críticas” (Clarín, 20 de agosto de 1993). En septiembre, unos días antes de que se tratara el proyecto en la Cámara de Senadores se anunciaba en los diarios que el Ministro Cavallo aseguraba la aprobación de la reforma y la importancia de la iniciativa en el ahorro y mercado de capitales en el país. También se mencionaban los más de veinte grupos del sector financiero que ya estaban dispuestos a participar del negocio entre los que se incluía al Banco Mundial (Ámbito Financiero, 20 de septiembre de 1993). Incluso Cavallo visitó el Senado el día previo a la sesión llevándose la promesa de que los legisladores no sólo aprobarían el proyecto como estaba enviado desde la cámara baja sino que también se aprobaría una correctiva antes

de finales del año en la cual se derogaba la doble garantía de la AFJP del Banco Nación (Isuani y San Martino, 1995).

Finalmente, el 23 de septiembre de 1993, sin incorporarle modificaciones, la Cámara de Senadores aprobó la reforma mediante la Ley Nro. 24.241. Durante la sesión el eje de la discusión estuvo basado en las deficiencias e incoherencias que traía el proyecto desde la Cámara de Diputados y desde la oposición se denunciaba la imposibilidad de introducir cambios por el temor que tenía el Ejecutivo que la aprobación en Diputados no fuera posible nuevamente y que estaban aprobando algo para lo cual ya había proyecto de enmiendas y veto presidencial.

Un dato que ilustra las tensiones hacia dentro del propio partido de gobierno es que el senador Oraldo Britos por ese entonces presidente de la Comisión de Previsión y Trabajo de la Cámara manifestaba fervientemente su oposición a la reforma. En una entrevista realizada para esta investigación, Britos manifestaba:

“Cuando recibimos el mensaje del Poder Ejecutivo en un principio se planteaba llevar todo el sistema previsional hacia uno privado. Nosotros tuvimos numerosas entrevistas tanto con Menem como con Cavallo. Logramos hacer un cambio, dejamos los dos sistemas. El sistema de reparto como teníamos hasta ese momento y el sistema privado. Yo no estaba de acuerdo con plantear únicamente el sistema privado. Yo no estaba de acuerdo con cómo se planteaba la ley. Tuvimos serios problemas con el Presidente Menem y con Cavallo especialmente, hasta la última reunión que se dio en Olivos (estaban Menem, Cavallo, el secretario de la presidencia que era Eduardo Bauzá, y yo) porque era el único que no había firmado el despacho aún siendo presidente de la Comisión de Previsión Social” (entrevista a Oraldo Britos, 4 de octubre de 2010).

Además mediante una carta incorporada en el Diario de Sesiones (22 y 23 de septiembre de 1993) expresaba: “(...) el punto más importante que como peronistas debemos sostener hoy es (como cuando Perón decía que la jubilación era un derecho y no un privilegio) que la solidaridad no se privatiza, aún cuando esto sea difícil de sostener ante equipos técnicos que solo argumentan con sentido económico, dejando de lado lo social, sin perjuicio de las razones que técnica o científicamente llevan a nuestros ministros a seguir sosteniendo una verdad que no tiene sentido ante la falta de expectativa de vida y desprotección que tienen nuestros ancianos”. Oraldo Britos fue el único senador del oficialismo que votó en contra junto con el senador Cafiero que se opuso a cuestiones puntuales del proyecto.

Una vez aprobada la Ley, el Ejecutivo rápidamente empezó con su reglamentación para poner en marcha el nuevo sistema que era vital para el desarrollo y viabilidad del Plan de Convertibilidad. Mediante el

Decreto Nro. 56/94 se establecía que durante los meses de mayo y junio de 1994 los cotizantes deberían optar por el sistema en el que realizarían sus aportes y en el caso de elegir por el nuevo sistema privado en qué AFJP lo harían. También durante esos meses se debería constituir el organismo de control, nombrar al Superintendente, realizar la campaña de difusión e información sobre el nuevo sistema previsional, habilitar a las empresas que se constituirán como AFJPs, entre otras cosas (Isuani y San Martino, 1995).

En cuanto al controvertido artículo de la doble garantía de la AFJP del Banco Nación, al no cumplirse la promesa de su enmienda el Ejecutivo en mayo de 1994 mediante el Decreto Nro. 660/94 derogó finalmente la garantía en dólares.

### **II.3.4 El nuevo sistema previsional después de la reforma**

El nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) que entró en vigencia en 1994 reemplazando al antiguo sistema público de reparto (Sistema Nacional de Previsión Social-SNPS) tenía como objetivo principal instaurar *“un sistema previsional equitativo y sustentable con efectos positivos para el desarrollo económico”*, tal como lo sugería el influyente informe del Banco Mundial (1994) que se publicó en el mismo año (Hujo, 2004a, 2004b).

Sin embargo, al año siguiente la economía argentina recibió un profundo impacto producto del *“efecto tequila”* de la crisis mexicana y dos años más tarde el crecimiento económico se detuvo. Asimismo, el impacto de la reforma en las finanzas públicas, en la inversión y el empleo, en la cobertura y en las condiciones de vida de los jubilados y pensionados no fue el anunciado y también será analizado extensamente en la cuarta sección. El Cuadro Nro. 11 presenta una comparación entre las características del antiguo SNPS y las características básicas del nuevo SIJP instaurado en la Argentina a partir de 1994.

Cuadro Nro. 12: Reforma Previsional-Comparación SNPS y SIJP.

INDICADOR	PRE-REFORMA: SNPS	POST-REFORMA: SIJP	
AFILIADOS	EMPLEADOS DEPENDIENTES	OBLIGATORIO	OBLIGATORIO
	AUTÓNOMOS	OBLIGATORIO	OBLIGATORIO
FINANCIAMIENTO	TIPO	REPARTO	REPARTO/CAPITALIZACIÓN PLENA INDIVIDUAL
	CONTRIBUCIONES (INGRESO BRUTO, INGRESO DE REFERENCIA INDEPENDIENTES)	27%	27%
	EMPLEADOR/ASEGURADO	16% / 11%	16% / 11%
	RENTAS GENERALES/ESPECÍFICAS	SI (15%-35% DE LOS GASTOS) MOVILIDAD DE ACUERDO CON SUELDOS	SI, BENEFICIOS PÚBLICOS, COSTOS DE TRANSICIÓN DETERMINADO ANUALMENTE POR CONGRESO
	AÑOS DE SERVICIO	15-20 (30 AFILIADOS)	30 PARA PBU, PAP, PC
	EDAD DE RETIRO (MUJERES/VARONES) DEPENDIENTES	55/60	60/65
CONDICIONES DE ACCESO	EDAD DE RETIRO (MUJERES/VARONES) INDEPENDIENTES	60/65	60/65
	PBU 30-45 AÑOS DE SVCIOS.	70%-82%	PBU: PRESTACIÓN UNIFORME (200 DÓLARES)
TASA DE REEMPLAZO	PAP, PC 35 AÑOS DE SERVICIOS		PAP: 29.8%-PC: 52.5%

INDICADOR	PRE-REFORMA: SNPS BENEFICIO MÁXIMO. PC/PAP: 1 MOPRE POR AÑO DE SVICIO.	POST-REFORMA: SJJ PROMEDIO DE MEJORES 3 AÑOS DE LOS ÚLTIMOS 10	PBU: 25 MOPRE+1% POR CADA AÑO ADICIONAL 31-45. PAP: 0.85% DEL SUELDO PROMEDIO INDEXADO DE LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS PARA CADA AÑO DE SVICIO. PC: 1.5% FÓRMULA COMO PAP: JO: CONTRIBUCIONES PERSONALES+RENDIMIENTO NETO DE INVERSIONES
FÓRMULA DE BENEFICIO			
BENEFICIOS NO-CONTRIBUTIVOS	FINANCIAMIENTO	SI, EXAMEN DE NECESIDAD. RENTAS GENERALES	SI, EXAMEN DE NECESIDAD. RENTAS GENERALES
JUBILACIÓN TEMPRANA	FRECUENTEMENTE EN REGIMENES ESPECIALES Y DE PRIVILEGIO	SOLO EN SISTEMA MIXTO, SIN DERECHO A PBU/PC/PAP	
REGÍMENES ESPECIALES (EDAD AVANZADA)	DEPENDIENTES EDAD 65/INDEPENDIENTES EDAD 70, 10 AÑOS DE SVICIOS, 70% DEL HABER NORMAL	A PARTIR DE LA EDAD 70. 10 AÑOS CON SVICIOS., 30% REDUCCIÓN PBU	
INVALIDEZ/MUERTE	CONDICIONES DE ACCESO	PARA TODOS LOS AFILIADOS DEL SNPS	PARA CONTRIBUYENTES REGULARES (18 MESES DE LOS ÚLTIMOS 36 MESES). 70% DEL INGRESO PROMEDIO DE LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS/MÁX. 70% DEL BENEFICIO
REGÍMENES ESPECIALES	MULTIPLES	POLICÍA, MILITAR / ASOCIACIONES PROFESIONALES, CAJAS COMPLEMENTARIAS / CAJAS PROVINCIALES	

Fuente: Hujo (2004b).

## II.3.5 Recapitulando: Escenarios, actores, estrategias y recursos de poder

### II.3.5.1 Escenario Nro. I: El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

Como hemos visto, la reforma previsional fue impulsada desde el PE, con un estilo de fuerte concentración decisionista, pero en el marco en el que las condiciones de emergencia económica, utilizadas como argumento para las otras reformas, había comenzado a cambiar.

La primera fase delegativa (Llanos, 1998) de la relación entre el PE y el PL había sido marcada por la crisis económica, institucional y política de los primeros años de gobierno y había marcado un profundo desequilibrio a favor del Ejecutivo en detrimento del Congreso que cedió facultades legislativas en temas centrales como privatizaciones y presupuesto nacional.

En el nuevo contexto alcanzado de estabilidad económica y política, el PE no podía utilizar recursos y estrategias de poder que habían sido utilizados en los otros casos en los que predominaba la idea de *"aprobación o caos"* (Alonso, 1997). Tampoco podía utilizar el decreto de necesidad de urgencia porque una reforma de tal magnitud necesitaba de consensos que garantizarán la seguridad jurídica. Frente a este recorte de los recursos que el Ejecutivo había utilizado y le habían resultado exitosos, se vio obligado a la negociación, especialmente con los diputados del bloque oficialista.

El caso de la reforma previsional y durante toda su negociación en el Congreso, especialmente en Diputados, presentó características diferentes a las de otras reformas: fue el único proyecto que el Ejecutivo tuvo que presentar dos veces y fue retirado también dos veces de la arena legislativa.

Los diputados pudieron incorporar sustanciales modificaciones al proyecto original contrariamente con la intención del Ejecutivo que había planteado *"que no se le toque ni una coma"*. Es decir, el Ejecutivo no tuvo el control pleno sobre el proceso de la política como sí había tenido en otros casos. Por el contrario, el proceso de la reforma previsional implicó una nueva relación y equilibrio entre Ejecutivo y Parlamento.

Siguiendo el recorrido del proceso de reforma, encontramos que la iniciativa en el debate y la propuesta fue del Ejecutivo. En 1991, convocó a una Mesa del Diálogo y a partir de ese debate impulsó la reforma como una apuesta política muy fuerte y con un claro mensaje de que sólo aceptaría su aprobación sin modificaciones.

En los argumentos centrales, el Ejecutivo instaló la reforma previsional con una fuerte relación con la agenda económica: por su importancia

para garantizar la convertibilidad y por la “necesidad” de crear un mercado de capitales. Asimismo, otro indicador de subordinación de la reforma de previsión social a la estrategia económica es que desde la presentación de la propuesta, y durante todo el proceso, Cavallo controló permanentemente las negociaciones desde el Ministerio de Economía y no desde otras áreas claves vinculadas a la temática como el Ministerio de Trabajo o la Secretaría de Seguridad Social.

La apuesta desde el Ejecutivo al enviar el proyecto fue muy fuerte “*cualquier desnaturalización de la reforma, nos obligaría a vetarla y dejar sin reforma a los jubilados*” dijo el propio Menem en su anuncio (Clarín, 3 de junio de 1992). Esto significaba que, frente a la resistencia de la oposición y de algunos diputados del bloque oficial, el Ejecutivo seguía avanzando a pesar de las modificaciones, porque desistir de la reforma implicaría un costo político aún mayor, especialmente frente a los inversores nacionales y extranjeros aliados al Ministerio de Economía.

La resistencia a la propuesta del Ejecutivo no fue sólo de los bloques opositores que presentaron varios proyectos alternativos y que utilizaron estrategias como evitar dar quórum en el recinto para que no se tratara el tema, sino que, como se ha analizado, las principales discusiones provinieron del bloque oficialista. Es decir, las tensiones entre el PE y el PL pusieron en evidencia las tensiones al interior de la coalición de gobierno (Alonso, 1997).

Mediante profundas presiones y negociaciones, fundamentalmente de los propios legisladores oficialistas de extracción sindical y a través de estrategias como la de la del bloque de la UCR de no brindar quórum, se pudieron introducir varios cambios y sancionar una ley que incluyera un sistema previsional mixto con opcionalidad y no una sustitución total por uno privado como fue el caso chileno instaurado a través de la dictadura militar de Pinochet y que pretendía el Ejecutivo.

De esta manera, las modificaciones incluidas en la Cámara de Diputados pueden resumirse básicamente en dos tipos: las que tienen que ver con la estructura misma del sistema y las que tienen que ver con las prestaciones.

En las primeras, las modificaciones vinculadas a la estructura del sistema, los cambios introducidos por los legisladores permitieron no solo que continuará existiendo el pilar de reparto y crear un sistema mixto en contraposición con la propuesta original del Ejecutivo que implicaba una privatización total del sistema, sino también la inclusión de una administradora estatal en manos del Banco Nación.

Sintetizando, los cambios introducidos establecieron una estructura de tres sistemas, que establecían tres opciones entre las cuales los trabajadores podían elegir: el sistema público de reparto, el sistema de

capitalización de administración estatal (a través de la AFJP del Banco Nación) y el sistema de capitalización privado (gerenciado por las AFJPs privadas).

También a partir de las negociaciones de la la CGT y con el apoyo de los diputados sindicales, se incluyó que se permitiera que las organizaciones gremiales pudieran participar del sistema mediante la creación de AFJPs sindicales.

Asimismo, a través de la creación de la AFJP del Banco Nación se establecía la doble garantía para sus cotizantes y que, a su vez, actuaría como un instrumento de regulación hacia las administradoras privadas. Como hemos visto, este tema generó importantes negociaciones y presiones por parte del Ejecutivo que daba señales contradictorias en cuanto a sí vetaría o no la doble garantía mientras se trataba el tema en Diputados. Una vez aprobado, en la Cámara de Senadores se intentó que no se produjeran nuevas modificaciones para evitar el costo que vuelva a Diputados con los riesgos que eso implicaba. Finalmente en mayo de 1994, el Ejecutivo derogó la garantía en dólares mediante el Decreto Nro. 660/94.

Las modificaciones introducidas por los diputados y el veto parcial que siguió a la aprobación de la ley son también muestras de la tensión interna en la coalición de gobierno. El veto parcial del PE también demuestra, tal como plantea Mustapic (1995), que los vetos durante el gobierno de Menem no estaban dirigidos exclusivamente a controlar a la oposición sino que permiten visualizar, también, las tensiones entre el gobierno y la coalición oficialista.

En la segunda línea de modificaciones se encuentran las prestaciones. La primera propuesta del Ejecutivo incluía un régimen mixto en el que el Estado otorgaba una prestación universal igualitaria (PBU) y se capitalizaban los aportes de los menores de 45 años, dejando a los mayores en un régimen de reparto como el antiguo con la edad de retiro en 65 años y desconociéndose los aportes realizados al sistema. A partir de la resistencia a este proyecto inicial, se propuso un régimen en el cual el Estado otorgaba la PBU y una PC por la cual se reconocían los aportes al viejo sistema y un tercer componente en el cual todos los aportantes deberían cotizar en un régimen de capitalización administrado por las AFJP.

La primera propuesta del Ejecutivo incluía un régimen mixto en el que el Estado otorgaba una prestación universal igualitaria (PBU) y se capitalizaban los aportes de los menores de 45 años, dejando a los mayores en un régimen de reparto como el antiguo con la edad de retiro en 65 años y desconociéndose los aportes realizados al sistema. A partir de la resistencia a este proyecto inicial, se propuso un régimen en el cual el Estado otorgaba la PBU y una PC por la cual se reconocían los aportes al viejo sistema y un

tercer componente en el cual todos los aportantes deberían cotizar en un régimen de capitalización administrado por las AFJP.

Durante las negociaciones en la Cámara de Diputados se incluyó un aumento de la PBU del 20% establecido por el proyecto del Ejecutivo al 27,5% produciendo una mejoría en el componente de equidad. Por el contrario, la PC sufrió una disminución del 60% al 52,5%, y la PAP recibió un aumento pero sin ningún estudio actuarial que respaldara su viabilidad (Alonso, 1998). También se lograron incluir cambios como la disminución de los años de servicios de las mujeres y la inclusión de la opcionalidad fue vital para evitar la desfinanciación total del sistema público.

Por último, una de las cuestiones importantes a destacar, es que a partir de las negociaciones y la introducción de muchas modificaciones sin el debate necesario y el análisis previo, contribuyeron al deterioro de la calidad técnica de la reforma (Alonso, 1997).

### **II.3.5.2 Escenario Nro. II: Actores Estatales, Sociedad Civil y Mercado**

También durante todo el proceso, la iniciativa del Ejecutivo fue influenciada por presiones y negociaciones de otros actores sociales y políticos. Por ejemplo, las críticas recibidas en las primeras rondas de debate en las que participaron muchos actores sociales y económicos, obligaron al Ejecutivo a enviar un nuevo proyecto con algunos cambios con el objetivo de buscar nuevos consensos.

En esta sección, analizaremos cómo otros actores sociales, políticos y económicos impulsaron sus intereses a través de distintas alianzas y estrategias, básicamente: los sindicatos, los jubilados organizados y el sector empresarial que buscaba participar en el nuevo sistema previsional como administradoras privadas.

#### **II.3.5.2.a Los sindicatos: La CGT y la CTA**

Los sindicatos fueron un actor clave en el proceso de reforma ya que lograron introducir cambios importantes a la propuesta oficial. Sin embargo, las diferentes posiciones y estrategias sindicales estuvieron divididas y fueron opuestas entre las dos centrales de trabajadores más importantes: la CGT y la CTA por un lado, y los diputados de extracción sindical que pertenecían al bloque oficial por el otro, pero que como hemos visto ejercieron fuertes presiones para introducir modificaciones a las propuestas del Ejecutivo.

La posición de la CGT fue, en el comienzo del proceso, de oposición al proyecto del Ejecutivo y a partir de las negociaciones y los cambios

introducidos, finalmente, brindaron apoyo a la reforma. Su estrategia para impulsar negociaciones fue desde su espacio corporativo como también en el Congreso mediante su influencia en los diputados sindicalistas dentro del bloque oficial (Alonso, 1997).

Los cambios introducidos en los que los que la CGT participó activamente, básicamente fueron: (i) la persistencia del sistema de reparto y por lo tanto la creación de un sistema mixto; (ii) la posibilidad de que los sindicatos pudieran organizar AFJPs; (iii) la creación de una administradora estatal bajo la órbita del Banco Nación con la doble garantía. Sin embargo, es importante resaltar que las modificaciones logradas por los sindicalistas, especialmente desde el bloque oficialista, fueron las que permitieron que finalmente se aprobará la reforma previsional con el objetivo del PE que era incluir un sistema de capitalización (Alonso, 1997).

En mayo de 1992, antes que el Ejecutivo enviara la primera propuesta de reforma, en un seminario organizado por la CGT en conjunto con la OIT, la central de trabajadores manifestó su rotunda oposición, y también se opusieron al primer proyecto oficial cuando en junio se hicieron las rondas de consultas en el marco de las comisiones de Previsión Social y de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados.

También la CGT cuestionó el segundo proyecto enviado por el PE en agosto de 1992, porque a pesar de incorporar cambios “cosméticos” seguía sosteniendo la privatización de los fondos. Hacia finales del año el Ejecutivo, desde el Ministerio de Economía, se impulsó la búsqueda de consensos en el marco del Consejo Nacional para la Producción, la Inversión y el Crecimiento. De dichas negociaciones, la CGT obtuvo la posibilidad de crear AFJP sindicales y la promesa de crear un organismo para controlar al nuevo sistema que estuviera compuesto por sindicatos, empleadores y beneficiarios.

El tratamiento en la cámara baja quedó postergado para el año siguiente, y la CGT a través de los diputados sindicalistas oficialistas presionaron sin dar quórum en el recinto, para obtener las garantías de que se incluiría el tema de la doble garantía en dólares y pesos que finalmente fue derogada por el Ejecutivo por decreto.

Por otro lado, la CTA rechazó desde el comienzo del proceso de reforma al proyecto oficial y mantuvo su oposición hasta el final, realizando distintas medidas de fuerza, especialmente en conjunto con las organizaciones de jubilados.

Entre las medidas de fuerza más destacadas se encuentran la continua movilización de los jubilados todos los miércoles frente al Congreso que sirvió más para mantener la atención en el tema en la agenda pública mediática que para influenciar e introducir cambios reales en la reforma.

Otra de las acciones, en la que la CTA tuvo una activa presencia, fue una multitudinaria movilización en marzo de 1994 que fue acompañada por la presentación de un petitorio con más de un millón de firmas en contra de la reforma y en el que se solicitaba la realización de un plebiscito.

Es importante señalar que la demanda por parte de los sindicatos para poder conformar administradoras bajo su órbita implicaba un cambio relevante del modelo organizacional de los sindicatos, incorporando estrategias empresariales (Alonso, 1997). El modelo conocido como sindicalismo de negocios empezaba a imponer la tendencia de estas estrategias empresariales en la oferta de servicios para los afiliados. Sin embargo, la creación de una administradora del Banco Nación implicaba contradicciones con el modelo de sindicalismo de negocios porque tendrían ventajas comparativas con las administradoras sindicales.

### II.3.5.2.b Los jubilados organizados

Al momento de iniciarse la reforma, los jubilados organizados no representaban más del 10% del total. Se encontraban vinculados a los sindicatos y, a través de ellos, les permitía organizar algún tipo de estrategia y acción colectiva (Alonso, 1997).

Por un lado, estaba el *Plenario Permanente de Organizaciones de Jubilados* vinculado a la CTA compuesto por el Centro Nacional de Jubilados y pensionados de ATE y la Mesa Coordinadora Nacional. Por otro lado, el Movimiento de Trabajadores Argentinos que respondía a la CGT disidente y estaba compuesto por los jubilados de transportes y telefónicos, Y finalmente, la Confederación General de Jubilados y Pensionados que se encuadraban en el marco de la CGT.

Como hemos visto, la presión de los jubilados y pensionados no tuvo una influencia relevante en los cambios introducidos a la reforma más que a través del sostenimiento del tema en la agenda pública mediática.

### II.3.5.2.c Los bancos y sectores empresariales lobbyistas de las futuras AFJP

Durante todo el proceso de reforma se observa el lobby y las presiones por parte de actores vinculados a los bancos y al mercado con un claro apoyo hacia la creación de un sistema previsional de capitalización como proponía el Ejecutivo. Estas presiones pueden visualizarse claramente en cuatro momentos claves del proceso de reforma: (i) cuando se presentó el primer proyecto oficial en junio de 1992; (ii) cuando en noviembre de 1992, el Ministerio de Economía buscó nuevos acuerdos

al presentar a segunda propuesta de reforma al Parlamento; (iii) cuando se discutía la posibilidad de incluir una administradora estatal bajo la órbita del Banco Nación; (iv) al momento de debatirse la propuesta en la Cámara de Senadores.

(i) Al presentarse el primer proyecto oficial y en la ronda de consultas que se realizó en las Comisiones de Previsión Social y Presupuesto y Hacienda en Diputados, estuvieron presentes, para apoyar la creación de un sistema previsional de capitalización, entre otros sectores ligados al sector empresarial y bancario: la Asociación Argentina de Compañías de Seguro, la Comisión Nacional de Valores, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, el Mercado de Valores de Buenos Aires, ADEBA, ABRA, ABIRA, el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, FEBANCOOP, la Unión Industrial Argentina (UIA), la CGE, la Sociedad Rural, la Federación Agraria, las Confederaciones Rurales Argentinas y Coninagro.

(ii) En noviembre de 1992, en las negociaciones que se produjeron en el Consejo Nacional Económico para la Producción, la Inversión y el Crecimiento, los empresarios consensuaron que el futuro sistema previsional sería obligatorio y lograron garantizar que la elección de los trabajadores de afiliarse a una administradora sería individual evitando negociaciones colectivas.

(iii) También durante el debate en la Cámara de Diputados, la ADEBA manifestó su disconformidad con la creación de la administradora estatal del Banco Nación, argumentando que generaría una desigualdad con las administradoras privadas al contar con garantías de rendimiento. Esta posición crítica fue apoyada, también, por los bancos extranjeros desde la ABRA.

(iv) Al momento de su tratamiento en el Senado, los bancos locales y extranjeros volvieron a manifestar su disconformidad con aquellos artículos que los perjudicaban. En una reunión con el ministro Cavallo recomendó hacer lobby para que el proyecto se apruebe sin modificaciones por los riesgos que implicaba que vuelva a la Cámara de Diputados y se reabrieran nuevas negociaciones. Los cambios podrían corregirse más adelante con el instrumento de veto.

### **II.3.5.3 Escenario Nro. III: actores estatales y los actores del sistema internacional**

El escenario de relación entre el Estado y los actores internacionales estuvo enmarcado en un contexto de clima ideológico neoliberal basado en el Consenso de Washington.

A partir de las ideas básicas del neoliberalismo, los grupos económicos externos y los organismos internacionales influenciaron y

presionaron al Estado nacional para la implementación de reformas estructurales con una marcada orientación hacia el mercado.

### II.3.5.3.a FMI, Banco Mundial, OIT, AISS y CEPAL

Desde la privatización del sistema chileno en 1981, la posición dominante frente a los problemas que enfrentaban los sistemas de pensiones de la región era la de los partidarios del modelo de reforma chileno que lo exaltaban como la solución única y universal (Mesa-Lago, 1996).

A pesar de ese clima pro-modelo chileno, los organismos financieros y técnicos internacionales no habían desarrollado una estrategia sistemática o taxonomía completa hasta el informe de la OIT en 1993 y el influyente libro del BM en 1994 coincidente con el proceso de reforma en la Argentina.

Las propuestas y el debate en los organismos internacionales quedaron polarizadas entre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a favor de la instalación de un sistema de capitalización, por un lado, y la Organización Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, por el otro, más vinculado a la unificación de las cajas y la discusión en torno a las pensiones no contributivas.

La alternativa más aceptada por las coaliciones gobernantes y las élites técnicas fue expuesta por instituciones como el BM y el FMI que proponían nuevos modelos de administración del seguro social, basados en lo que se conoce como el *“modelo de los tres pilares”* que buscaba aumentar sustancialmente el rol de las empresas privadas y limitar la participación del Estado a la provisión de una red de seguridad mínima.

Estos organismos, que promovían los principios del Consenso de Washington, planteaban la adopción de un pilar administrado privadamente con cuentas individuales de ahorro y capitalización.

La influencia en los países latinoamericanos fue muy importante vinculado a las restricciones crediticias, por ejemplo, en el acuerdo de facilidades extendidas firmado con el FMI en marzo de 1992, el gobierno argentino se había comprometido -como condicionalidad- a que la reforma previsional entraría en vigencia a partir de enero de 1993 (Brenta, 2008 y 2011).

Por otra parte, la OIT y la AISS promovían un esquema de beneficio definido que fuera administrado públicamente (Mesa-Lago, 1996, Bertranou et. al, 2011). La CEPAL también publicaba cuestionando los problemas vinculados a la pérdida de la solidaridad de los sistemas previsionales a partir de reformas que privatizarán los sistemas.

### II.3.5.3.b Actores económicos privados externos

Por otro lado, gran parte del lobby y presiones realizadas por parte de los actores económicos privados internacionales se concentraron en la figura del Ministro de Economía, Domingo Cavallo que intermediaba, transfiriendo esta influencia al Congreso y también a través de las editoriales y notas de opinión de determinados medios de comunicación. Esto se puede visualizar en los distintos momentos del proceso de reforma, como por ejemplo, a inicios de 1993 cuando empresas aseguradoras norteamericanas presionaban para que se tratara el proyecto en el Parlamento argumentando que estaban ávidas de invertir en el sector y que contaban con el apoyo incluso del gobierno norteamericano, como por ejemplo el Informe Harris. También en distintos momentos de debate, especialmente en cuanto a la creación de la administradora estatal, los bancos, extranjeros en alianza con las asociaciones de bancos locales, presionaron manifestando su disconformidad.

### II.3.5.3.c Las AFP chilenas

Otro actor importante fueron las AFP chilenas que se presentaban como una antecedente de éxito en la región y que influenciaban manifestando su apoyo hacia una reforma de capitalización. Incluso influenciaron también a los sindicatos: en un seminario organizado por la CGT y la OIT en mayo de 1992, un representante de una AFP chilena sostuvo la importancia que los sindicatos pudieran participar del nuevo sistema de capitalización. Como ya se ha planteado, la inclusión de la participación sindical en el nuevo sistema de capitalización fue una de las modificaciones que permitió que los sindicatos apoyaran finalmente la reforma.

### **II.3.5.4 Escenario IV: Vínculo entre expertos, académicos, consultores y equipos políticos-técnicos del Estado.**

Como hemos analizado, con la llegada del Ministro Cavallo a Economía, se instaló en enero de 1991, en la Secretaría de Seguridad Social un equipo de alta capacidad técnica y con lineamientos políticos y objetivos claros: desarrollar un nuevo proyecto de reforma integral del sistema previsional introduciendo el sistema de capitalización.

La creación de un equipo técnico altamente calificado tenía como objetivo promover homogeneidad sobre el tema en el gobierno y asimismo subordinar la secretaría al ministerio de economía y consecuentemente a la estrategia macroeconómica.

Es decir, la orientación técnica de la reforma estuvo fuertemente vinculada a la estrategia económica y al estilo de fuerte concentración ejecutiva de Domingo Cavallo y el presidente Carlos Menem. La secretaría también se nutrió, como ya mencionamos, de estudios técnicos desarrollados por consultores externos. Recién en 1992, después de tener preparada la primera versión se coordinó la Mesa de Diálogo en búsqueda consensos políticos.

También durante el debate en las comisiones de la Cámara de Diputados se convocaron a participar a la Comisión Federal de Impuestos, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Demógrafos Consultores de Naciones Unidas, el Colegio Público de Abogados de Capital Federal, la Cámara Nacional de Apelación de la Seguridad Social, distintas cátedras universitarias de temas afines de la Universidad Nacional de la Plata y de la Universidad de Buenos Aires, entre otros.

### **II.3.6 Determinantes de la reforma: Estrategia económica y la importancia de la dimensión política.**

En el capítulo del marco teórico (véase Tabla Nro. 1) se han descripto los principales debates vinculados a las reformas del bienestar en función de (i) qué se considera como reforma; (ii) los tipos de reforma (por su contenido y por su impacto en las instituciones pre-existentes); (iii) cómo medir el cambio de las reformas; (iv) cuáles son los factores principales que explican las reformas; (v) cuáles son los factores que obstaculizan las reformas; (iv) y, cuáles han sido las condiciones favorables que han permitido reformas orientadas al mercado. A partir de ellas se realizará un análisis final de la reforma al sistema previsional en 1993.

En primer lugar, en cuanto al concepto de reforma (Del Pino, 2004) se puede ubicar a la reforma del sistema previsional de 1993 como una modificación de la esencia del régimen de bienestar histórico al incorporar el pilar privado. Continuando el análisis a partir del tipo de reforma y su contenido, la implementación del sistema mixto significó un nuevo grado de re-mercantilización y de dependencia al mercado para aquellos individuos que optaron por el régimen de capitalización.

En segundo lugar, en relación al impacto de las instituciones pre-existentes y al concepto de *path dependency*, la reforma implicó por un lado la utilización del sistema previsional existente incluyendo modificaciones sustanciales como es la incorporación del pilar privado implicando una innovación al sistema y asimismo, provocando cambios en la lógica del bienestar.

En tercer lugar, la interpretación del cambio en términos cuantitativos y a largo plazo se realizará en la próxima sección a partir del análisis del impacto de la reforma en la cobertura y asimismo, el impacto en términos económicos (véase próxima sección).

En cuarto lugar, en referencia a los factores que explican las reformas y los obstáculos al cambio (Del Pino, 2004) se puede observar las presiones internas vinculadas al envejecimiento de la población pero especialmente las presiones externas realizadas desde los actores económicos internacionales que influenciaron para sustituir completamente el sistema de reparto por uno de capitalización privado y que debido a factores políticos concluyó en la creación del sistema mixto.

Los obstáculos principales al cambio que se observan están vinculados a la resistencia de la opinión pública (Pierson, 1996) y a la actuación de los jubilados como una forma de mantener la cuestión socialmente problematizada e instalada en la agenda mediática. También la resistencia de miembros del gobierno, especialmente el sector de diputados y senadores oficialistas de extracción sindical que se resistieron a la propuesta inicial del Ejecutivo y lograron incorporarle reformas sustanciales.

Por otro lado, varias de las condiciones favorables que han permitido reformas orientadas al mercado están presentes en todo el proceso de reforma del sistema previsional en 1993 y serán analizadas a continuación:

Drazen y Grilli (1993) plantean que la “hipótesis de la crisis” o una situación de emergencia ayuda a que grupos opositores apoyen medidas impopulares o de recortes. En el caso de la reforma argentina, la situación de emergencia del sistema previsional y la idea de la necesidad de reforma era aceptada por todos los sectores políticos y fue una de los argumentos claves del Ejecutivo al enviar la propuesta al Congreso.

También varios autores (Harberger, 1993; Sachs, 1994; Rodrik, 1994) han señalado la importancia de analizar el papel del liderazgo en las iniciativas de reforma al considerar clave a los individuos fuertes, o creadores de la política tecnocrática como impulsores de los cambios. Como hemos visto, la reforma fue impulsada y llevada adelante durante todo el proceso por el mismo presidente Menem y también por el ministro Cavallo. Ambos individuos fuertes con un fuerte liderazgo que caracterizó a los impulsos de todas las reformas estructurales con una impronta fuertemente tecnocrática. Como se ha analizado, el estilo de gestión del gobierno de Menem fue de una fuerte *concentración decisionista* en manos del Ejecutivo (Alonso, 1998; Llanos, 1998) y casi exclusivamente en manos del propio presidente y del Ministro Domingo Cavallo, quien concentraba el llamado “*Super Ministerio de Economía y Obras Públicas*”.

Por otro lado, realizar un análisis de las características internas del sistema político (especialmente, las instituciones políticas, el sistema electoral y de partidos y los puntos de veto institucional) también resulta relevante para la reforma argentina. El recorrido institucional establecido para que un proyecto legislativo sea aprobado y las posibilidades de veto fueron cruciales en la reforma del sistema previsional. En primer lugar, el “garantizar” o no el quórum en la Cámara de Diputados o los reemplazos de los diputados fueron usados estratégicamente a la hora de sumar los votos para aprobar el proyecto. También fueron utilizadas como estrategia de negociación política la posibilidad que la Cámara de Senadores incorporara cambios al proyecto ya aprobado, ya que en el caso de incorporarse modificaciones, el proyecto debe regresar a la Cámara de Diputados para ser aprobado definitivamente. Pero, también el Ejecutivo utilizaba su capacidad de veto a ciertas modificaciones para negociar políticamente.

Müeller (2003) ha analizado los factores externos favorables a la transmisión internacional o regional de las ideas de reforma, especialmente la transmisión e influencia de las reformas latinoamericanas en las reformas de los sistemas previsionales de los nuevos países de Europa del Este. Para el caso argentino, se ha planteado la importancia de la experiencia de privatización del sistema previsional público y la influencia de las AFP chilenas como una muestra de éxito en la región.

También Toyé (1994) ha señalado los factores externos, especialmente el papel de las instituciones financieras internacionales como operadores de la reforma y que en el proceso de reforma en Argentina también se puede observar. Especialmente, los organismos impulsores de los principios del Consenso de Washington que proponían un pilar privado. Y, como se ha analizado las restricciones financieras implicaron acuerdos con condicionalidades tales como el contraído con el FMI en 1992.

Por último, otro de los factores importantes a analizar es el efecto positivo de las reformas orientadas al mercado en la credibilidad del gobierno para los inversores. Esto ha sido muy importante, ya que fue uno de los principales argumentos a favor de la reforma utilizados por el Ejecutivo pero asimismo, fue una de los obstáculos para utilizar mecanismos que se habían utilizado para otras reformas estructurales como el decreto. La relación de confianza y credibilidad entre el Ejecutivo y los inversores se puede rastrear en todo el proceso, incluso antes de la sanción en el Senado, cuando los mismos inversores planteaban la posibilidad de que el Ejecutivo vetará modificaciones que habían sido introducidas al proyecto original.

Sintetizando, y a modo de reflexión, el proceso de reforma del sistema previsional estuvo subordinado a la estrategia económica y a las

restricciones financieras y crediticias. Sin embargo, la política de la reforma, sus actores políticos y sociales (sus estrategias y recursos de poder) lograron incluir modificaciones sustanciales al proyecto original.

Es decir, la estrategia de crecimiento económico y, por lo tanto las restricciones económicas tienen una profunda influencia en la orientación de la intervención social del Estado. Sin embargo, los mecanismos políticos e institucionales de representación de los diversos intereses y de formación de consensos políticos y los legados institucionales afectan el manejo de los objetivos de la intervención social del Estado. Por lo tanto, los cambios en las relaciones de fuerza entre los diferentes actores políticos y sociales tienen un impacto sobre los objetivos de la política social.

### **II.3.7 Promesas incumplidas: “protect the old and promote the growth”**

Las recomendaciones planteadas por los organismos internacionales de crédito y plasmadas en el Consenso de Washington (Williamson, 1990) estaban basadas en que, de ser implementadas; sus propuestas contribuirían a mejorar la protección de los adultos mayores y promover el crecimiento económico en la región (Banco Mundial, 1994).

En los 14 años de implementación del sistema previsional mixto se puede observar que la mayoría de los argumentos usados para justificar la reforma no se cumplieron.

Los principales argumentos y promesas del nuevo sistema previsional planteados por los defensores de la reforma eran los siguientes:

1. El nuevo sistema permitiría resolver el déficit financiero crónico del sistema previsional porque sería limitado el uso discrecional de los aportes previsionales por parte del Estado (Basualdo et. al, 2009)
2. Fomentaría el mercado de capitales privados y las inversiones.
3. La competencia en el mercado de las AFJP por captar los fondos de los afiliados disminuiría los costos del sistema a la vez que incrementaría la rentabilidad de sus inversiones.
4. Debido a que cada trabajador podría identificar sus contribuciones y saber certeramente que las mismas estarían destinadas a su jubilación individual generaría incentivos más eficaces para la afiliación y el cumplimiento de los aportes.

5. Estos aportes impactarían en un aumento en la cobertura e incrementarían el ahorro interno.
6. Finalmente y como argumento y promesa fundamental, la reforma impulsaría el crecimiento de la actividad económica en su conjunto e impactaría en una mejoría en las condiciones de vida de la población en general y los jubilados en particular.

A partir de estos argumentos, en esta sección se presenta el impacto de la reforma previsional a partir de estas promesas realizadas por sus impulsores, básicamente, planteados por el consenso neoliberal y argumentados por el sector peronista que llevó adelante la propuesta.

Para ello, se dividirá en dos subsecciones. La primera en la que se analiza la primera promesa incumplida vinculada con la protección de los adultos mayores. Y, en la segunda sección se desarrolla la promesa incumplida vinculada a los (a) efectos económicos y fiscales de la reforma; (b) el impacto en el mercado de capitales; y (c) las AFJP como un nuevo actor económico y político. En primer lugar se analiza el déficit del sistema público y sus determinantes: los costos de la transición, la reducción de los aportes patronales; la evasión; las transferencias de cajas provinciales y los juicios previsionales. Seguidamente, se describe cómo fue financiado el déficit del sistema con endeudamiento. En tercer lugar, se realizará una evaluación del impacto en el mercado de capitales y; por último, se realizará un análisis exhaustivo del desempeño y desarrollo de las AFJP como un nuevo actor económico y político.

### II.3.7.1 Promesa incumplida I: “*Protect the old*”

Como se analizó en el Capítulo I.2, Argentina ha sido uno de los países latinoamericanos que, históricamente, registró los niveles más altos de cobertura. Sin embargo, a partir de la década del ochenta de la mano de la precarización del mercado laboral esta situación comenzó a cambiar (Rofman et al, 2009). Para el momento de la nueva re-reforma en 2008, la caída de la cobertura había provocado que Argentina tuviera la cobertura más baja entre los países socialmente más desarrollados de Latinoamérica (Mesa-Lago 2008; Hohnerlein, 2013).

Específicamente, durante el período 1995-2005, la cobertura del sistema previsional disminuyó considerablemente y estuvo estrechamente vinculada a las tendencias macroeconómicas atravesadas por el país (Rofman et al, 2009) especialmente por las condiciones del mercado laboral.

Es decir, la caída de la cobertura (el porcentaje de adultos mayores que percibían algún beneficio) estuvo vinculado al incremento de las

dificultades de acceso (aumento a 30 años de aportes, por ejemplo) y también al deterioro del mercado laboral (Bertranou, 2011; Basualdo, 2009).

En el Cuadro Nro.13 se observa que el porcentaje de beneficiarios en 1992 (antes de la reforma) eran el más del 84% de los hombres y casi el 74% de las mujeres de 65 años y más, mientras que para 2004 eran del 71% y del 62% respectivamente.

Cuadro Nro. 13: Cobertura previsional. Afiliados y beneficiarios por grupo de género. Total del país 1992-2004 (en porcentajes)

	CONTRIBUYENTES COMO % DE LA PEA	CONTRIBUYENTES COMO % DE LA POBLACIÓN EMPLEADA	BENEFICIARIOS COMO % DE LA POBLACIÓN DE 65 Y MÁS AÑOS			
	H	M	H	M	H	M
1992	47,6	45,4	50,5	48,4	84,4	73,9
1993	45,7	41,8	49	46,3	85,5	71,5
1994	46,7	43,5	51,4	50	85,7	72,6
1995	42,3	40	48,8	48,5	86,6	71,9
1996	42,0	38,2	48,9	46,7	85,2	70,6
1997	42,8	39	48,1	46,1	80,8	71,6
1998	42	39,7	46,7	45,4	80,6	68,6
1999	40,7	39	46,3	45,4	79	69,7
2000	39,8	38	45,6	44,8	74,9	68
2001	36,8	37	44,9	44,4	76,3	68,6
2002	33,5	34,9	40,1	42	73,4	67
2003	34,9	30,5	39,8	36,2	71,9	62,1
2004	36,9	32,4	41,1	37,3	71	62,1

Fuente: Rofman y Lucchetti (2006).

Como se ha mencionado, los autores que han estudiado el periodo de implementación del nuevo sistema mixto coinciden en la importancia de analizar la disminución de la cobertura teniendo en cuenta el deterioro del mercado laboral. Puesto que durante este periodo no sólo se produjo una precarización del empleo sino que también se registró un importante aumento en los niveles de desocupación (de casi el 10% en mayo de 1993 a 21,6% en 2002, después de la crisis), un incremento en la informalidad laboral y de las modalidades de contratación que consecuentemente, generaron un aumento de la proporción de los trabajadores asalariados sin descuentos jubilatorios (Bertranou et al, 2004; Basualdo et. al, 2009).

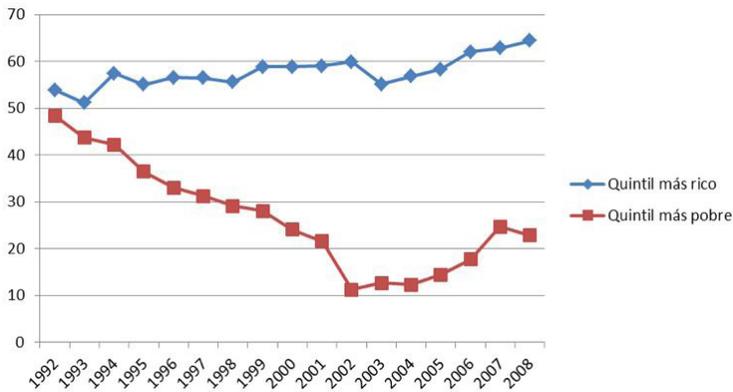
En cuanto a los beneficios durante la década del noventa, el nivel medio recibidos por los jubilados creció paulatinamente, y si bien no había indexación, los nuevos jubilados recibieron beneficios más altos. Después de la crisis de 2001, los haberes se derrumbaron en términos reales pero con la recuperación económica lograron recuperarse (Rofman et al, 2009: 10).

### II.3.7.1.a Impacto desigual

El rasgo más notable de la evolución de la cobertura y su impacto provocado por el nuevo sistema mixto, tanto para los ocupados como para los jubilados y pensionados, es en términos de desigualdad. Es decir, las tendencias de la evolución de la cobertura no afectaron por igual en los distintos grupos sociales ni tampoco en términos de género.

Al analizar la cobertura de los ocupados según los quintiles de ingreso per cápita se observa la desigual trayectoria entre los que pertenecen al primer y quinto quintil de la población. Según los datos que se observan en el Gráfico Nro.1, la caída de la cobertura experimentada durante la década del noventa casi no afectó al quintil de mayores ingresos mientras que para el quinto quintil el deterioro fue del 40% y su recuperación posterior a la crisis de 2001 fue solamente del 5% (Rofman et al, 2009).

GRÁFICO NRO. 1: COBERTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN NIVEL DE INGRESOS (1992-2008)



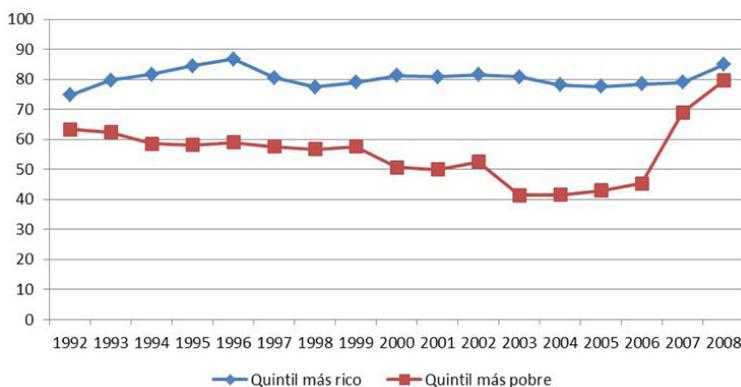
FUENTE: ROFMAN ET AL., 2009 Y ROFMAN Y OLIVERI, 2011.

Por otra parte, mientras que la cobertura de los ocupados disminuyó notablemente durante la década del noventa como consecuencia del deterioro del desempleo y la precarización laboral, el impacto sobre la cobertura de los adultos mayores fue menor aunque también desigual.

Esto se debe, según Rofman et al (2009: 12) a que gran parte de los adultos mayores ya se habían jubilado con anterioridad y porque los jubilados recientes ya habían alcanzado sus requisitos de aportes antes que el incremento de la informalidad laboral fuera relevante.

En 1992 la población de 65 años y más cubierta era de alrededor del 80% y para 2003 era del 63%. Esta disminución de la cobertura fue desigual en términos de ingresos: mientras que el 20% de la población más rica sostuvo niveles de cobertura del 80% aproximadamente, los que pertenecían al grupo más pobre sufrieron una caída más pronunciada cayendo del 63% en 1992 antes de la reforma al 43% en el 2003 (Rofman et al, 2009).

GRÁFICO NRO. 2: COBERTURA PREVISIONAL ENTRE LOS ADULTOS MAYORES. TOTAL Y POR NIVEL DE INGRESOS (1992-2008)



FUENTE: ROFMAN ET AL., 2009 Y ROFMAN Y OLIVERI, 2011.

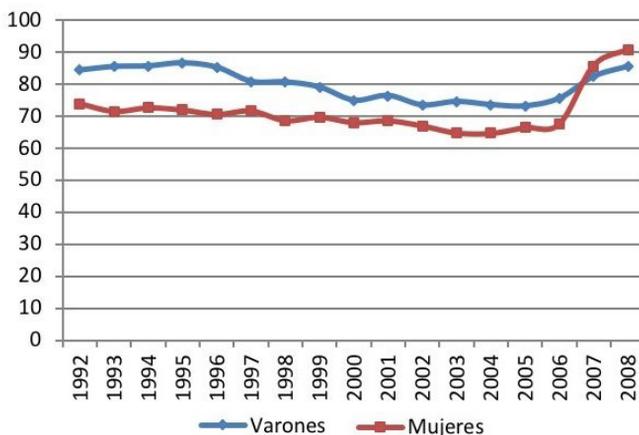
En términos de desigualdad de género, como se observa en la Cuadro Nro. 14 y en el Gráfico Nro. 4, la relación entre las mujeres y los varones se sostuvo, siendo las mujeres aportantes, ocupadas y de más de 65 años las que estuvieron menos cubiertas hasta 2007 que alcanzan la igualdad y superan la cobertura de los varones a partir de la inclusión de las pensiones no contributivas.

Cuadro Nro. 14: Tasa de cobertura de la población económicamente activa, la población ocupada y los adultos mayores por género (1992-2008)

AÑO	APORTANTES /PEA	APORTANTES /PERSONAS OCUPADAS	BENEFICIARIOS /65+	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES			
1992	47,6	45,35	50,5	48,3	84,39	73,86
1993	45,73	41,83	49,01	46,31	85,46	71,5
1994	46,66	43,53	51,39	49,98	85,68	72,58
1995	42,34	39,99	48,8	48,49	86,61	71,89
1996	42,02	38,2	48,88	46,73	85,24	70,55
1997	42,82	38,96	48,05	46,05	80,82	71,6
1998	41,99	39,73	46,74	45,42	80,61	68,62
1999	40,71	38,96	46,28	45,4	79	69,67
2000	39,77	37,8	45,61	44,78	74,88	68,01
2001	36,8	37,01	44,86	44,35	76,34	68,56
2002	33,48	34,9	40,13	42,02	73,39	66,96
2003	35,31	30,95	40,17	36,76	74,46	64,78
2004	37,18	32,62	41,31	37,56	73,48	64,65
2005	39,38	35,71	42,83	40,2	73,09	66,41
2006	42,72	38,82	45,83	43,13	75,48	67,57
2007	47,06	42,51	49,72	46,79	82,31	85,65
2008	47,32	43,42	50,04	47,36	85,56	90,76

Fuente: Rofman et al., 2009 y Rofman y Oliveri, 2011.

GRÁFICO NRO. 3: TASA DE COBERTURA DE LA POBLACIÓN BENEFICARIA DE 65 AÑOS Y MÁS SEGÚN SEXO.



FUENTE: ROFMAN ET AL., 2009 Y ROFMAN Y OLIVERI, 2011.

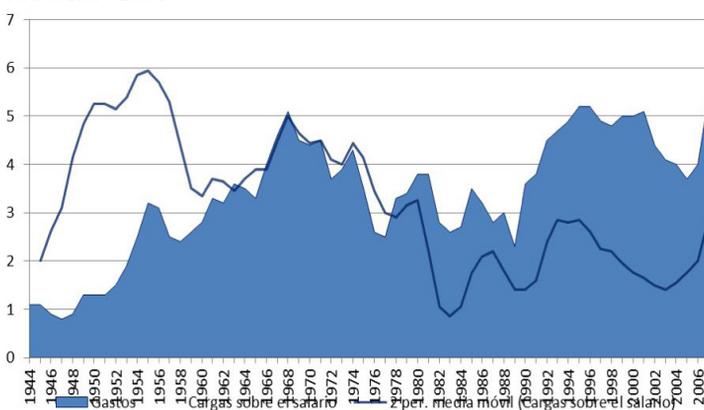
Según Hohnerlein (2013: 82-83) las desigualdades de género en el sistema previsional posteriores a la reforma estructural eran, en gran medida, producto de las desigualdades en la participación en el mercado laboral. Si bien la continuidad del pilar público atenuaba las diferencias, la incorporación del pilar privado agravó las desigualdades debido a que (i) en el sistema privado, las pensiones de las mujeres eran calculadas según edades de mortalidad diferente; (ii) la densidad contributiva inferior de las mujeres sumado a su esperanza de vida más alta, tablas de mortalidad distintas implicaron que el fondo acumulado en las cuentas de capitalización fueran menores que la de los varones; (iii) como la reforma estableció un incremento en los requisitos de años de cotización para acceder a la pensión mínima un mayor porcentaje de afiliados no calificaban para recibirla, especialmente las mujeres; (iv) debido al empleo discontinuo de las mujeres, al expandirse el número de años utilizados para calcular el salario básico de las pensiones mínimas, impactaba desigualmente.

### II.3.7.2 Promesa Incumplida 2: “Promote the growth”

#### II.3.7.2.a Efectos fiscales negativos: Desfinanciamiento y déficit del sistema previsional público e incremento de la deuda pública

Como hemos visto en el Capítulo II, el déficit financiero del sistema previsional es un problema histórico que se profundizó en la década del setenta y se consolidó en los ochenta y noventa hasta el momento de la reforma de 2008.

GRÁFICO NRO. 4: EXCEDENTE INICIAL Y DÉFICIT, PRESTACIONES Y SU FINANCIAMIENTO



FUENTE: CETRÁNGOLO Y GRUSHKA, 2004.

Paradójicamente, la mayoría de los argumentos utilizados para implementar reformas regresivas al régimen de reparto estaban basados en sus características deficitarias, la insolvencia y la ineficiencia de las prestaciones.

La privatización del sistema fue presentada como la mejor solución, sin embargo, la promesa no se cumplió. Por el contrario, la privatización de parte del sistema previsional implicó un fuerte desfinanciamiento de la seguridad social y en consecuencia el incremento de la deuda pública como se observa en el gráfico anterior y como se analizará a continuación.

Los efectos fiscales negativos de la reforma previsional tienen varios determinantes que ya han analizado varios autores (Hujo, 2004b; Cetrángolo y Grushka, 2004; Basualdo et. al, 2009, Lo Vuolo, Mesa-Lago, 2001, 2004a, 2004b, 2004c, 2009, Hohnerlein, 2013, entre otros).

En primer lugar, la pérdida de fondos por las transferencias al sistema privado de las contribuciones de los afiliados a las AFJP (que para el año 2000 significaba el 45,9% del déficit total). En segundo lugar, la reducción de las contribuciones patronales (40%) que conjuntamente, explicaban más del 87% del déficit previsional que implicaba más del 3% del PBI (Cetrángolo y Grushka, 2004). También la evasión creciente, el incremento de empleos sin protección social producto de la crisis del mercado laboral agravaron la situación. Así como también la transferencia de las cajas provinciales a la Nación y la avalancha de nuevos juicios previsionales.

Cuadro Nro. 15: Determinantes del déficit previsional, 2000

DÉFICIT PREVISIONAL Y FACTORES CONSTITUTIVOS	EN MILES DE MILLONES DE \$	% DEL TOTAL	% DEL PBI
APORTES AL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN	4,3	45,9	1,52
REDUCCIÓN DE CONTRIBUCIONES PATRONALES	3,8	40,6	1,34
OTRAS CAUSAS	1,3	13,5	0,44
DÉFICIT TOTAL DEL SISTEMA	9,4	100	3,30

Fuente: Basualdo et. al (2009); Cetrángolo y Grushka (2004).

Consecuentemente, el costo de transición hacia el sistema previsional mixto fue absorbido por el Estado a través de un profundo aumento de la deuda pública (Hujo, 2004b).

Es decir, la situación de desfinanciamiento del sistema previsional provocó, en parte, el aumento de la deuda pública que se registró durante toda la década del noventa como consecuencia de que el déficit previsional fue financiado con los fondos que habían sido transferidos a las AFJP.

Entre 1995 y 2006, en promedio, las administradoras invirtieron el 57% de sus fondos en títulos públicos, teniendo un pico de inversión en deuda en 2001 con aproximadamente el 80% del total de sus fondos. Esto significa que el Estado siguió utilizando los fondos previsionales (ahora en manos de las administradoras privadas), sólo que a partir de la reforma de 1994 estos fondos volvían desguazados por las comisiones cobradas por las AFJP e implicaban un aumento de la deuda, acrecentada aún más por los intereses (Basualdo et al, 2009:17).

A continuación se analizan detalladamente los determinantes del agravamiento del déficit previsional y el consecuente incremento del endeudamiento público.

### II.3.7.2.b Pérdida de aportantes, reducción de los aportes patronales y crisis del mercado laboral

La afiliación voluntaria y automática (indecisos) al pilar de capitalización, en desmedro del pilar público, creció constantemente desde la reforma, llegando a más de 9 millones de personas para 2003 en el inicio de la política previsional kirchnerista. Mientras que el sistema de reparto se mantuvo constante con un promedio de 2,5 millones de afiliados.

Cuadro Nro. 16: Afiliados y contribuyentes en el sistema previsional (1994-2002) (en millones)

	AFILIADOS		CONTRIBUYENTES			
	INDECISOS	REPARTO	CAPITALIZACIÓN	INDECISOS	REPARTO	CAPITALIZACIÓN
1994	6.2	2.5	3.2	4.5	2.2	1.8
1995	7	2.8	4	4.4	2	2.1
1996	8.1	2.6	5.3	4.7	1.7	2.8
1997	8.4	2.4	5.9	4.8	1.3	3.3
1998	9.2	2.3	6.7	4.9	1.1	3.6
1999	9.9	2.2	7.5	4.9	1	3.7
2000	10.6	2.2	8.2	5	0.9	3.9
2001	10.8	2	8.8	3.2	0.5	2.6
2002	11.4	2.2	9	3.7	0.5	3
2003	11.7	2.2	9.3	3.7	0.6	3.1

Fuente: Elaboración en base de Hujo (2004).

Sin embargo, al analizar la cantidad de aportantes se observa que en el pilar de capitalización los que aportaban regularmente era un promedio de 3 millones de personas mientras que el pilar público que contaba con 2 millones de aportantes en 1994 terminó con 0.6 millones en 2003. Esta pérdida de aportantes para el sistema de reparto significó el deterioro del financiamiento de la Anses mientras que la institución seguía financiando a la mayoría de los jubilados (el 97% para 2000).

Además de la pérdida de afiliados y la evasión de los aportes, el financiamiento del sistema previsional fue agravado por el crecimiento de los programas de empleo y la reducción de los aportes patronales. A pesar de que la ley de reforma previsional (Ley Nro. 24.241/1993, art. 188) establecía que las reducciones de los aportes patronales podrían ser implementados en el caso del que el sistema contara con financiamiento adecuado, a partir de 1995 (un año después de implementada la ley) los aportes patronales fueron reducidos a un promedio de 8% hasta los inicios de la crisis de 2001.

Cuadro Nro. 17: Contribución patronal promedio después de reducciones (en %salarios brutos y según decretos)

MES/AÑO	LEY/DECRETO	% SALARIO BRUTO
AGO-91	LEY 23.966	16
ENE-94	DEC. 2609/93	9,8
MARZO-94	DEC. 385/94	9,8
ABRIL-94	DEC. 854/94	9,8
MARZO-95	DEC. 372/95	14,6
SEP-95	DEC. 492/95	13
NOV-95	DEC. 492/95	11,4
ENE-96	DEC. 492/95	9,8
FEB-09	DEC. 98/99	7,5
AGO-99	DEC. 1520/98	6,8
DIC-99	DEC. 1520/98	4,4
JUN-01	DEC. 814/01	12,72/10,17

Fuente: Hujo (2004b)

Como se observa en el cuadro, hubo tres fases de disminución de las contribuciones patronales: la primera, inmediatamente posterior a la reforma del sistema previsional en 1994; la segunda como reacción al impacto provocado por la crisis mexicana conocido como el “efecto tequila”; y la

tercera a finales del segundo gobierno menemista y como forma de paliar la crisis en 2000-2001. La gran pérdida de ingresos fiscales provocada por la disminución de las contribuciones patronales implicó una profunda transferencia de recursos del Estado hacia las empresas privadas: en el año 2000, por ejemplo, dejaron de ingresar a las arcas del Estado \$3.800 millones como consecuencia de la política de disminución del costo laboral que tenía como objetivo estimular el empleo (Iacobuzio, 2003).

A su vez, como hemos analizado en el Capítulo 1.2, históricamente, la lógica contributiva del sistema previsional argentino estuvo íntimamente ligada a un mercado laboral de pleno empleo formal. Durante la década del noventa, la implementación de la Ley de Convertibilidad y las políticas económicas de apertura externa provocaron un desmantelamiento de los sectores productores de bienes y consecuentemente una aguda contracción del empleo formal y la desocupación y subocupación alcanzaron niveles record (Basualdo et al, 2009). La crisis del mercado laboral a partir de 1995, provocó una ruptura de esa lógica contributiva expulsando a amplios sectores de la población al acceso al sistema previsional.

#### II.3.7.2.c Financiamiento de la transición

La creación del sistema mixto también estableció que sería el pilar de reparto el que se encargaría de financiar la transición liberando a las AFJP de colaborar con los fondos que recibía. De esta manera, el Estado además de solventar a los pasivos vigentes a 1994, se tenía que hacer cargo de la Prestación Básica Universal (PBU) y la Prestación Compensatoria (PC).

Asimismo, con el objetivo de garantizarles a las AFJP una rentabilidad mínima, se estableció un fondo de jubilaciones y pensiones (FJP) que cuando se producía un excedente producto de una rentabilidad superior al promedio se depositaba y cuando la rentabilidad era inferior, se encargaba de depositar la diferencia. En el caso de que alguna AFJP quebrará, el Estado se hacía cargo de los retiros transitorios, el pago de las jubilaciones, los retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento, entre otros.

#### II.3.7.2.d Transferencia de las cajas provinciales a la Nación

Otro de los aspectos que contribuyó al desfinanciamiento del sistema previsional fue la transferencia de varias cajas previsionales provinciales (y su déficit) a la Nación. Entre 1992 y 1994 se produjeron dos acuerdos entre la Nación y las provincias que establecieron el compromiso del gobierno nacional a recibir a las cajas provinciales. Para 1996 se habían

transferido las cajas de 11 provincias: sus recursos representaban el 5% del total del sistema previsional nacional, sus erogaciones alrededor del 10% y, el resultado financiero fue incrementando su participación en el déficit global (Cetrángolo y Grushka, 2004).

Por ejemplo, en 1995, Catamarca y Santiago del Estero transfirieron sus cajas con 60 mil empleados. En 1996, lo hicieron Salta, Mendoza, San Juan, La Rioja y Río Negro sumando un total de 180 mil empleados. Y, en 1997, Jujuy, San Luis y Tucumán transfirieron 110 mil empleados. Todas estas cajas tenían un déficit crónico y muchos de sus aportantes optaron por afiliarse al nuevo régimen privado restando recursos al sistema nacional de reparto (Iacobuzio, 2003).

Las 13 cajas provinciales que habían quedado sin transferir a Nación estaban todas organizadas en base a sistemas de reparto. Para 1999, contaban con más de 400 mil beneficiarios y 1,16 millones de aportantes (lo que implicaba una tasa de sostenimiento de 2,8 cuando la relación deseable es de 3 a 3,5). De esta manera, de esas 13 cajas, 10 eran deficitarias. En este contexto, se firmó un nuevo Compromiso Federal en diciembre de 1999 que abría una nueva instancia de traspaso y absorción del déficit previsional provincial hacia la Nación. En 2000 el 11,5% del déficit puro del sistema de reparto era atribuible a la incorporación de las cajas provinciales (Iacobuzio, 2003).

#### II.3.7.2.f Ola de juicios previsionales

Otro de los factores que contribuyó al aumento del déficit del sistema fueron el pago de los juicios previsionales: En 1991 se aprobó una ley que consolidaba las deudas previsionales y que instaba al Estado a pagar las deudas productos de las sentencias que favorecían a los jubilados. En 2001 había más de 127 mil juicios en proceso y 35 mil sentencias pendientes de pago (Arza, 2009).

#### II.3.7.2.g Financiamiento del déficit y endeudamiento

Para contrarrestar el déficit del sistema de reparto, la Anses fue financiada con rentas generales (impuestos) y con la emisión creciente de deuda pública. El Cuadro Nro.18 muestra la relación del déficit previsional y el PBI durante la primera década del nuevo sistema previsional antes de la profunda crisis de 2001.

Cuadro Nro. 18: Déficit previsional como porcentaje del PBI (1993-2000) (en millones de pesos)

AÑO	DEFICIT PROVISIONAL	PBI	% DEL PBI
1993	2680,5	236505	1,1
1994	4054,5	257440	1,6
1995	5433,8	258031,9	2,1
1996	8449	272149,8	3,1
1997	888,9	292858,9	3
1998	9245,8	298948,4	3,1
1999	10190,1	283523	3,6
2000	10465,4	284203,7	3,7

Fuente: Iacobuzio, 2003.

Como se observa en el Cuadro Nro. 19, en 1991 el sistema previsional público se financiaba en más de una 74% por las contribuciones previsionales y el 15% de rentas generales mientras que para el 2002 la fórmula de financiamiento se había casi invertido: el sistema era financiado en un 70% por las rentas generales y el 30% por las contribuciones, lo que incrementó las dificultades para que el sistema se pudiera autofinanciar.

Cuadro Nro. 19: Composición de los recursos del régimen previsional público (1990-2002) (en porcentajes)

AÑO	APORTES Y CONTRIBUCIONES	RECURSOS FISCALES	OTROS
1990	74,7	24,8	0,5
1991	76,6	15,9	7,5
1992	72,7	18,8	8,5
1993	58,8	27,5	13,7
1994	60,9	33,5	5,7
1995	53,6	40,3	6,1
1996	39,8	56,2	4,1
1997	37,2	58,2	4,6
1998	36	61,4	2,6
1999	31,1	67,3	1,6
2000	30,1	68,1	1,9
2001	29,6	70,2	0,2
2002	37,9	61,8	0,3

Fuente: Elaboración propia en base a Roca (2001) y Hujo (2004b)

Ya incluso antes de la implementación del nuevo sistema mixto, gran parte de los recursos para financiarlo eran adicionales a los vinculados al salario. La Tabla Nro. 7 muestra las leyes que establecían ese financiamiento hasta 1992.

Tabla Nro. 7: Leyes de financiamiento del sistema previsional (1992)

NORMA	IMPUESTO	ASIGNACIÓN
LEY. NRO 23966/91	IVA-BIENES PERSONALES	11%-90%
DEC. NRO. 879/92	GANANCIAS	20%
LEY NRO. 24130/92	MASA DE RECURSOS COPARTICIPABLES	15%

Fuente: Iacobuzio, 2003.

Posteriormente, la reducción de los fondos recibidos por aportes al sistema público intentó ser sustituida con la recaudación de impuestos específicos a los servicios de gas y teléfonos, bienes personales, la renta, el petróleo y los cigarrillos (Véase Tabla Nro 8).

Es importante resaltar que además de erosionar la capacidad financiera del sistema, la drástica reducción de las contribuciones a la seguridad social y la consecuente sustitución por impuestos al consumo (como el IVA) tuvo un impacto regresivo para el conjunto de los trabajadores y beneficioso para las empresas (Basualdo et. al, 2009). A medida que se iban restando recursos tributarios de las rentas generales para destinarlas al financiamiento del deficitario régimen previsional, las AFJP acumulaban ingresos que en gran parte prestaban al Estado nacional para cubrir el déficit. Como se analizará más adelante, estos préstamos implicaban una importante erogación en concepto de intereses que no existían antes de la reforma previsional.

Tabla Nro. 8: Leyes de financiamiento del sistema previsional (1996-1999)

LEY	IMPUESTO	ASIGNACIÓN
LEY NRO. 24699/96	NAFTAS	21%
	GASOIL, DIESEL-OIL, KERSOSEN Y GAS NATURAL COMPRIMIDO	100%
	GANANCIAS	\$120 MILLONES ANUALES
	AUTOMOTORES GASOLEROS	EN LO QUE CORRESPONDIERA A UNA ALICUOTA APLICABLE DE HASTA EL 10% SOBRE LA BASE IMPONIBLE.

LEY	IMPUESTO	ASIGNACIÓN
LEY NRO. 24977/98	MONOTRIBUTO IMPOSITIVO	70%
LEY NRO. 25239/99	ADICIONAL DE EMERGENCIA A LOS CIGARRILLOS	100%

Fuente: Iacobuzio, 2003 y Hujo, 2004b.

Según Iacobuzio (2003), para el año 2000 si a los ingresos del sistema de reparto (aportes y contribuciones) se le sumaran el monto total de aportes personales que ingresaron a las AFJP, los ingresos netos y la pérdida de recursos por la rebaja de aportes patronales se arribaría a un total que hubiera permitido financiar aproximadamente el 90% del gasto previsional.

### II.3.7.2.h Impacto en el mercado de capitales y en el sector financiero

Como ya se ha dicho, los defensores de la reforma de 1994 planteaban los efectos positivos que tendría la participación de inversores institucionales en los mercados de capitales en países en desarrollo. Según esta línea de pensamiento, la canalización de fondos de largo plazo en el sector financiero permitiría la prevención de crisis bancarias, promoción de inversiones, contribuirían al desarrollo de nuevos instrumentos financieros y la creación de instituciones de regulación y supervisión (Banco Mundial, 2001; Hujo, 2004b). Sin embargo, para el caso argentino, resulta difícil separar los efectos de la reforma previsional del contexto económico general, ya que con la implementación del Plan de Convertibilidad se produjo un proceso de profundización y consolidación del sector financiero.

Si bien a menor escala que el sector bancario, el mercado de capitales creció durante toda la década del noventa: la capitalización del mercado accionario aumentó del 2,3% en 1990 hasta llegar al 60% del PBI en el año 2000. Sin embargo, según Hujo (2004b) en comparación con otros países latinoamericanos, la capitalización del mercado fue reducido y tuvo un gran predominio de los grandes grupos económicos y de títulos públicos.

El mercado de bonos también presentó un fuerte predominio de los títulos públicos (era del 3% del PBI en 1992 y alcanzó el 22% en 2000) mientras que la capitalización de bonos emitidos por entidades privadas sólo aumentó del 0,2 al 2% en el mismo período. La comercialización presentó el mismo comportamiento: el volumen negociado de títulos públicos fue del 85% en 1991 y del 99% en 2000.

De este análisis surge que la influencia de las inversiones de las AFJP en el desarrollo del mercado de capitales durante períodos de estabilidad macroeconómica fue limitada. No hay evidencias de un impacto positivo en los momentos de crisis económica, ya que durante los meses en que se desataron los conflictos de 2001 se produjo una extracción acelerada de fondos del sector bancario que derivó en el congelamiento de los fondos por parte del gobierno conocido como el “corralito” y las AFJP en vez de actuar como prestamistas de última instancia fueron obligadas a comprar títulos públicos (Hujo, 2004b). Para un análisis profundo y detallado de lo sucedido durante la crisis de 2001 y los fondos previsionales véase Capítulo II.4.

#### II.3.7.2.i Las AFJP como un nuevo actor

#### II.3.7.2.j El desempeño del mercado de las AFJP

Tal como lo plantean los pilares básicos del neoliberalismo, el mercado es el mejor asignador de recursos en una sociedad y está basado centralmente en que la competencia garantiza que todos los agentes económicos busquen maximizar sus beneficios a través de la reducción de costos y mejorar la eficiencia de sus productos. Sin embargo, y contrariamente a lo que se había argumentado como defensa a la reforma privatizadora, el mercado de las AFJP se caracterizó por una alta concentración en pocas empresas, es decir, una tendencia a la oligopolización con la consecuentemente falta de competencia y altos costos de las comisiones y la inseguridad de los fondos (Basualdo et. al, 2009).

#### II.3.8.2.k Alta concentración del mercado y baja competencia

Desde los inicios y hasta el final del mercado de las AFJP se puede observar una tendencia creciente a la concentración en pocas empresas: de las 26 que comenzaron a operar en 1994, solo quedaban 11 en 2006 y 10 para 2008 al momento de la re-estatización (Véase también Capítulo II.4). Es decir, había competencia limitada debido a que las reglas de inscripción favorecían la afiliación al sistema privado porque asignaba automáticamente a los indecisos y no se podía retornar al sistema público (Hohnerlein, 2013).

Cuadro Nro. 20: Indicadores del Mercado de las AFJP (1995-2003)

INDICADOR	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
AFLIADOS									
NÚMERO DE AFJP	25	23	21	17	15	13	13	12	12
AFLIADOS TOTALES	3.843.099	5.245.208	5.820.634	6.696.248	7.475.250	8.103.974	8.623.960	8.977.362	9.274.908
AFLIADOS POR AFJP	153.724	228.009	277.168	393.897	498.35	623.383	663.382	748.113	772.909
CONCENTRACIÓN 4 MAYORES EN %	47,4	49,5	60,4	66,1	67,4	66,2	72,9	72,7	70,4
CONTRIBUYENTES	49,3	51,9	62,1	67,6	68,2	67,5	74,3	73,6	71
FONDOS	51,9	54,5	61,7	62,9	66,9	66,1	73,3	75,5	74,4
INGRESO POR CONTRIBUCIONES	53,4	55,3	62	64,8	64,2	65	72	72,2	70
COMISIÓN	3,5	3,4852	3,4673	3,4362	3,4113	3,3754	3,3769	2,27	2,26
SEGURO (%SUELDO)	0,74	0,6301	0,7624	0,9016	0,94	1,0093	1,1774	0,41	0,8
SEGURO (%COMISIÓN)	46,3	25,8	22	25,8	28	29,8	35	18,2	35,5

INDICADOR	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
RESULTADO OPERATIVO	-113,3	-5	8,8	12	39,1	31,1	15,8	-29,1	-15
ROP/PNB %	-93,1	20,4	22,1	28,7	54,9	47,6	29,7	11,8	35
LIQUIDEZ%	179,3	30,2	175,2	187,4	190,4	216,3	177,9	93	196
COSTOS OPERATIVOS/ INGRESOS TOTALES%	41	179,8	29,7	28	24,6	24,2	25	33,4	
PERSONAL	14,094	18,588	22,749	18,517	14,156	13,41	12,592	11,685	
VENTA (AL PRINCIPIO 28 MIL)	11,764	14,809	20,012	17,398	12,884	11,984	11,852	10,236	8,881

Fuente: Hujó, 2004b.

Cuadro Nro. 21: Evolución de la cantidad de AFJP (1994-2008)

AÑO	CANTIDAD DE AFJP
1994	24
1995	25
1996	23
1997	21
1998	17
1999	15
2000	13
2002	13
2003	12
2008	10

Fuente: Elaboración propia Bullit Goñi, 2010; Hujo 2004b

Sumado a la alta concentración en pocas empresas, la elección de afiliarse a una administradora determinada en desmedro del sistema de reparto tuvo características particulares que son relevantes analizar y que fueron conocidas como *“la guerra de los traspasos”*.

Las afiliaciones a las AFJP eran realizadas a través de promotores que buscaban capturar afiliados *“en una verdadera cacería que aún queda registrada en la memoria colectiva”* (Bullit Goñi, 2010). En las 24 administradoras que iniciaron el mercado en 1996 había más de 40 mil promotores en agosto y en diciembre del mismo año había 17.416, para 2001 sólo quedaban aproximadamente 11 mil.

Cuadro Nro. 22: Evolución de la cantidad de promotores

AÑO	CANTIDAD DE PROMOTORES
AGO-94	40.812
DIC-94	17.416
1995	12.326
1996	18.353
1997	19.657
1998	13.725
1999	11.000
2000	11.000

Fuente: Elaboración propia en base a (Bullit Goñi, 2010; SAFJP, varias memorias trimestrales).

Sin embargo, el volumen de afiliados que tenían las AFJP más grandes fue producido más por el efecto de las fusiones y absorciones entre las empresas que por las tareas de afiliación y competencia entre ellas, salvo en determinados momentos como, por ejemplo, en el caso de la aparición de Met AFJP en el mercado en el 2000 que produjo corridas de afiliaciones positivas a su favor.

En síntesis, la concentración del mercado de las AFJP fue un hecho desde los comienzos del sistema. En los primeros cuatro años posteriores a la reforma se pueden observar un gran número de fusiones entre empresas que se agravaba por el mecanismo de distribución de los indecisos vinculado a la participación de cada administradora en el mercado (Basualdo et. al, 2011). De esta manera, la distribución de los indecisos era mucho más importante que la misma competencia entre ellas: entre 1994 y 2003 las 4 AFJP más grandes crecieron en proporción de afiliados de 47% a 70%, en aportantes de 49% a 71%, en fondos de 52% a 74% y en recaudación de 53% a 70% (Basualdo, 2011; Cetrángolo y Grushka, 2004).

Según estudios cualitativos, encargados por la propia Superintendencia de AFJP en 1998, los trabajadores de nivel socio-económico bajo y medio-bajo respondieron que la decisión de afiliación se había debido (i) a omisión de decisión, (ii) por traspaso masivo de la empresa (iii) para favorecer a un promotor conocido (iv) por incentivos materiales (v) por búsqueda de mayor seguridad para sus jubilaciones, (vi) por expectativas de mayor monto jubilatorio. Es decir, que los dos primeros lugares de los motivos de afiliación a determinada administradora no estaban vinculados con decisiones propias. La tercera decisión estaba vinculada a ayudar a algún conocido y recién en el último lugar, las motivaciones racionales.

En el caso de los sectores sociales medios altos y altos, las motivaciones por las cuales elegían una administradora determinada estaban vinculadas a cuestiones racionales: (i) por rechazo a las jubilaciones del Estado, (ii) por única vía en el futuro (iii) por mayor seguridad de sus aportantes, (iv) por expectativas de mayores montos jubilatorios.

En el caso de la valoración de la opinión pública respecto de cuáles eran las mejores estrategias que podían desarrollar las AFJP para atraer a mayor cantidad de afiliados se ubicaban la publicidad en primer lugar, la imagen del banco en segundo, los incentivos materiales en tercer lugar y cuarto, las presiones o sugerencias de los encargados de recursos humanos y/o sindicatos. Esta última era una práctica común, en la que los encargados de recursos humanos acordaban con los promotores influir en los trabajadores de su empresa a cambio de “atenciones especiales” mientras que los empleados reconocieron que en muchos casos la decisión de optar por determinada AFJP estaba vinculada al temor de

perder el empleo por la “presión” ejercida por sus empleadores (Bullit Goñi, 2010).

Para el año 2000, solo la mitad de los afiliados (52%) a las administradoras reconocieron a ver elegido ellos mismos, el resto reconoció que se lo había sugerido un promotor (24%), que lo eligió su empleador (17%), que fue asignado por indeciso (6%) o que eligió su sindicato (1%) (SEL, 2000).

Asimismo, en el Cuadro Nro. 23 se puede observar como a través de los años fue aumentando el número de incorporaciones por los indecisos, es decir, que los trabajadores no ejercían la opción de elegir su administradora sino que fueron distribuidos aleatoriamente: en el año 1994 sólo el 9% eran indecisos, en 1995 el 50% y para 2002 casi el 80%.

De esta manera, la acción comercial de las AFJP se ha concentrado en los sectores de más altos ingresos, en un marco irracional y con poco apego a las normas legales, con ofertas complementarias como regalos, accesos a créditos y servicios entre otros.

### II.3.8.2.l Confianza en el nuevo sistema

La valoración de la opinión pública sobre el sistema previsional de reparto estaba devaluada al momento de iniciarse la reforma y fue uno de los motivos por el cual la instalación de la necesidad de transformarlo fue rápidamente aceptada. La apreciación de que los fondos de pensiones habían sido vaciadas por la gestión ineficiente, la corrupción, para el financiamiento del déficit público y su derivación hacia otros fines (Bullit Goñi, 2010) era aceptada y se encontraba instalada en el seno de la opinión pública.

Como ya se mencionó, uno de los argumentos centrales al momento de iniciarse la reforma de 1994 fue que el régimen de capitalización le permitía a cada afiliado poder identificar sus aportes individuales garantizando la transparencia, la seguridad de los fondos y la imposibilidad de que fueran utilizados en otras cosas.

Sin embargo, tampoco el nuevo sistema logró alcanzar altos niveles de confianza y aceptación. Una encuesta realizada por la SAFJP en 1996 reflejaba una baja credibilidad en las instituciones de la seguridad social: el 76% no confiaba en la Anses y el 59% tampoco confiaba en las AFJP. En el caso de otras instituciones y actores sociales los mayores índices de desconfianza lo tenían los funcionarios (92%), el Congreso (86%), los grandes empresarios (86%) y los bancos (68%).

Para 2000, una encuesta del SEL preguntó si los afiliados confiaban en que su AFJP administraba correctamente sus fondos y el 51% respondió negativamente (38% poco y 13% nada) y un 46% afirmativamente

Cuadro Nro. 23: Componentes de la variación del número de afiliados del SJP (en miles)

CONCEPTO	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03
AFILIADOS AL INICIO		6683	7843	8216	8977	9713	10321	10827	11173
AFILIADOS AL FINAL	6683	7843	8216	8977	9713	10321	10827	11173	11478
CRECIMIENTO	6683	1160	373	760	736	607	505	346	304
ALTAS	6094	582	252	365	283	201	139	79	78
INDECISOS	588	580	451	387	535	479	398	292	256
CAJAS PROVINCIAES			213	78					
INDECISOS (ALTAS + INDECISOS + CAJAS PROV.)	9%	50%	49%	47%	65%	70%	74%	79%	77%

Fuente: Elaboración propia en base a SAFJP (2003) y Bullit Conii (2010).

(30% bastante y 16% mucho), asimismo gran parte de los consultados consideraban que el sistema privado previsional tenía una alta dependencia a los cambios políticos y económicos.

El tema de la confianza en las nuevas instituciones del sistema no es menor y fue muy importante a la hora de la re-reforma en 2008 y la capacidad de las AFJP como actor para defender sus espacios de poder.

En la entrevista a Sebastián Palla (Presidente de la UAFJP), al ser consultado sobre este tema, planteaba:

“La autocrítica de las AFJP es que en sus 14 años de vida no hicieron nada para estar cerca de la gente. La gente no lo percibía como propio. ¿Cómo se podría haber hecho? Creo, que el tema de inversiones era el primero, pero obviamente estaba todo armado para que se invirtiera en el sector público, y el segundo tema era el comercial, la pelea debería haber estado concentrada en los nuevos trabajadores y no sobre el stock porque al final del día tenías un juego suma cero entre todas las administradoras sacándose afiliados. Para nosotros la mejor forma de llegar a la gente no era por las comisiones más bajas sino con cosas que sean tangibles porque el problema de la seguridad social es que no es tangible. Las AFP chilenas por ejemplo lograron eso, hacerlo tangible: te sentaste en el subte y te sentaste en algo que financiaste vos con tus ahorros previsionales”. (Entrevista a Sebastián Palla, 09.11.2010).

La confianza hacia el sistema también estaba íntimamente ligada con la confianza a la estabilidad del sistema político y económico: Para el 57% de los consultados por el SEL (2000) *“es importante quien es el accionista de la AFJP y la confiabilidad de la administradora deriva de la imagen de solidez del banco que la respalda”*.

La estrecha relación entre estabilidad económica y financiera y el sistema previsional privado se observa, también, en los resultados de una investigación cualitativa realizada por Mora y Araujo (1998) se advertía *“una desconfianza manifiesta hacia las AFJP por considerar que la Bolsa de Valores era el único destino de los fondos con el consiguiente temor a la quiebra de las administradoras en caso de una mala inversión bursátil (...) sumado a la inquietud respecto de la continuidad del sistema ante un cambio de gobierno, crisis económica, como en relación al respeto de los contratos por la sensación de la inseguridad jurídica de los entrevistados”*.

A continuación se analizarán las inversiones que realizaron las AFJP y su rentabilidad.

#### II.3.8.2.m ¿En qué invirtieron las AFJP?

Como ya se analizó anteriormente y como se observa en el Cuadro Nro. 24, la evolución de los principales activos de las inversiones de las AFJP

desde sus orígenes y hasta 2003 fueron en un gran porcentaje la adquisición de bonos de la deuda pública, a niveles cercanos del límite máximo autorizado legalmente.

Los efectos fueron contradictorios: por un lado posibilitó una alta rentabilidad promedio y por el otro la sensación de los afiliados de que sus ahorros volvían a caer en las manos del Estado (Bullit Goñi, 2010).

Cuadro Nro. 24: Evolución de los componentes de las inversiones de las AFJP

TIPO DE INSTRUMENTO	JUN-95	JUN-96	JUN-97	JUN-98	JUN-99	JUN-00	JUN-01	JUN-02	JUN-03
DISPONIBILIDADES	2.27	2.24	1.38	1.37	1.92	1.10	0.72	2.35	0.90
TÍTULOS PÚBLICOS	54.87	54.11	50.61	46.03	52.85	54.43	54.54	78.62	75.94
FIDEICOMISOS			3.06	3.00	2.74	2.73	9.11	0.40	0.54
ACCIONES Y TÍTULOS PRIVADOS	8.74	24.16	26.63	23.33	19.87	19.22	14.01	9.70	9.66
PLAZOS FIJOS	27.07	17.57	16.42	22.96	18.15	15.24	15.65	2.30	3.53
TÍTULOS VALORES EXTRANJEROS	2.84	0.45	0.44	0.40	0.23	4.36	3.37	5.62	8.35
OTROS	4.21	1.46	1.47	2.91	4.24	2.92	2.61	1.01	1.08
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100
VALOR DEL FONDO (EN MILLONES)	1365	2497	3839	5326	7345	8827	10102	11526	13861

Fuente: SAFJP (2003)

La fuerte inversión en títulos públicos tuvo argumentos a favor y en contra. Entre los que defendían estas inversiones argumentaban que (i) permitía financiar la transición mientras el Estado debía seguir pagando jubilaciones sin recibir aportes de los trabajadores activos que se habían pasado al sistema privado; (ii) eran inversiones seguras, bonos soberanos sujetos al riesgo país, (iii) generaban una excelente rentabilidad, (iv) eran instrumentos de renta fija que evita la volatilidad.

Por otro lado, entre los argumentos en contra se encontraban (i) que la financiación de la transición se hacía a una tasa muy alta, (ii) que la valuación de los activos aplicada a los bonos generaba resultados que no eran reales (iii) que la inversión en instrumentos financieros restaba oportunidades para invertir en la economía real (Bullit Goñi: 2010, 51).

En cuanto a las inversiones privadas, el porcentaje de fondos destinados a acciones y bonos privados fue siempre muy bajo, alcanzando su máximo en 1997 con el 28% y el mínimo en 2003 con el 10%.

Hay varias hipótesis que intentan explicar por qué las AFJP se volcaron hacia los títulos públicos. Entre ellas la falta de mercados de capitales atractivos en la región y en Argentina en particular para los inversores institucionales y los pocos instrumentos nuevos que se lanzaron con motivo de la presencia de estos nuevos actores financieros.

Bullit Goñi (2002, 2010) también ha planteado que en el caso argentino, las características familiares de las estructuras accionarias de las grandes empresas nacionales reducían a un rol pasivo a la posible participación que las AFJP podrían haber tenido como inversores institucionales

Es importante resaltar que en el seno mismo de las AFJP como actor, existían visiones distintas acerca del rol que éstas debían tener en sus inversiones en la economía real. Por un lado, estaban quienes opinaban que las administradoras debían invertir en los mercados que ya existían y que esos mercados generarían nuevas oportunidades. Por el otro, estaban quienes opinaban que las AFJP debían haber tenido una actitud más activa para generar nuevos instrumentos específicos para invertir (Bullit Goñi, 2010 y entrevista a Luis Bullit Goñi 09.11.2010 y Sebastián Palla 09.11.2010).

Estas diferencias se vieron plasmadas, entre otras razones en la ruptura de la primera Cámara de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (CAFJP) y creando la Asociación de Administradoras Privadas (ASAP) en 1996. Los dos grupos que se enfrentaron fueron los conformados por las grandes administradoras (en patrimonio y afiliados) y las pequeñas.

También surgieron diferencias entre las empresas controladas por capitales privados y otras vinculadas a los bancos oficiales, como el Nación y Orígenes del BAPRO. La situación generó que las AFJP grandes como Consolidar, Siembra y Máxima, entre otras, abandonaran la CAFJP -en la que se quedaron Orígenes y Nación- y formaran la ASAP.

### II.3.8.2.n Altas Comisiones y Costo del Sistema

Otra de las grandes promesas de los reformadores estaba vinculada a que la privatización del sistema implicaría una reducción de los costos. Esto tampoco se cumplió (Basualdo et. al, 2009). Las AFJP cobraron en comisiones entre 1994 y 2001 aproximadamente el 30% de la recaudación y, entre 2003 y 2004 cobraron más del 35% (Cetrángolo y Grushka, 2004). Por el contrario, según CENDA (2008), los gastos del sistema público eran veinte veces más barato que el de capitalización, ya que entre 1999 y 2005 los gastos operativos del sistema público implicaron el 1,6% de las contribuciones y los recursos tributarios recaudados.

Asimismo, otra de las promesas mencionadas era que el sistema de capitalización implicaría mayor transparencia permitiendo a los afiliados identificar sus aportes individuales y, por lo tanto, garantizar que no fueran utilizados discrecionalmente. Tampoco se cumplió, ya que a través del Decreto Nro. 1495/01, las AFJP cobraron \$40 millones deducidos de las cuentas individuales de aquellos afiliados que no hubiesen realizado aportes durante un tiempo determinado. Es decir, las administradoras cobraron comisiones aún sin que se hubieran registrado nuevos aportes (Basualdo et. al, 2009:14; Cetrángolo y Grushka, 2004).



## II.4. La política de la re-reforma previsional (2003-2008)

La política de la re-reforma del sistema previsional que culmina con su nacionalización en 2008 fue un proceso fragmentario, asistemático<sup>1</sup> que no se agota en una sola ley. Son varias las modificaciones realizadas a través de leyes y decretos que en este capítulo llamaremos en su conjunto a la *política previsional kirchnerista* y que analizaremos como un proceso global y a su vez a cada una de las reformas en particular.

Asimismo, la *política pública previsional kirchnerista* y la transformación del sistema incluye también ciertas políticas públicas económicas que tuvieron un impacto sustancial en el sistema y en los actores. Los estudios dedicados al análisis de las reformas y estatización del sistema previsional se han concentrado en aquellas modificaciones vinculadas al sistema mismo (Mesa-Lago, 2009; Danani y Beccaria, 2011) sin abordar el vínculo existente entre la orientación de la estrategia económica y el sistema previsional o el vínculo existente entre la deuda externa pública y el sistema previsional (Datz, 2012).

Este capítulo tiene como objetivo realizar un análisis exhaustivo que permita establecer el vínculo entre las reformas al sistema previsional y su dependencia a la orientación de la estrategia económica y sus restricciones.

La relevancia y ventaja de estudiar el contexto global político y económico completo de la reforma que culminó con la estatización del sistema privado de pensiones en 2008, nos permitirá realizar un análisis que va mucho más allá de los estudios que lo incluyen sólo como parte de los debates y análisis actuales sobre el “*retorno del Estado*” (Datz, 2012 ).

Realizando un abordaje completo que abarque la mayoría de las reformas implementadas así como el vínculo entre la deuda soberana y el sistema previsional (Datz, 2012), podremos visualizar que el sistema privado de pensiones (desde su creación en 1993) ha sido subordinado a los problemas vinculados con las restricciones económicas y financieras.

De esta manera, el proceso de la *política previsional kirchnerista* será abordado desde un análisis doble y simultáneo. Por un lado, se analizará sistemáticamente el proceso político del ciclo de la política pública

---

1 Danani y Beccaria, 2011 lo llaman contra-reforma, por ejemplo. En esta tesis se llamará re-reforma comprendiendo las correcciones introducidas desde 2003 así como también la ley de reforma y creación del nuevo SIPA (Mesa-Lago, 2009, Hujo y Rulli, 2014, Hohnerkein, 2013).

(Oszlak y O'Donnell, 1976) de cada una de las modificaciones introducidas al sistema previsional desde 2003 y hasta el 2008 que nos permitirá, a su vez, visualizar el proceso en su totalidad.

Por el otro, un análisis sistemático de dos dimensiones de las reformas de acuerdo a sus objetivos (Danani y Beccaria, 2011), modificación e impacto: la primera, la *dimensión político-institucional* que incluirá un análisis del impacto político e institucional de las reformas, teniendo en cuenta las transformaciones institucionales al sistema previsional y la creación de nuevas instituciones, el impacto en el poder y en la configuración de los actores y escenarios, así como los cambios en el rol del Estado.

En segundo lugar, la *dimensión social* que implica el análisis del impacto en la ampliación de la cobertura y en las condiciones de vida de vida de la población. A partir de esta dimensión se analizarán las reformas vinculadas a la flexibilización del marco normativo que restringía el acceso a las prestaciones previsionales y que tuvieron un impacto significativo en la ampliación de la cobertura así como también las reformas vinculadas a mejorar el nivel y adecuación de los beneficios.

Tabla Nro. 9: La Política Previsional Kirchnerista<sup>2</sup>

Modificaciones vinculadas a la flexibilización del acceso	Moratoria Previsional	Impacto en la ampliación de la cobertura y beneficios.
	Jubilación Anticipada	
	Movilidad Jubilatoria	
Modificaciones vinculadas a la organización institucional del sistema	Libre opción	Reducción del pilar de capitalización hasta su eliminación definitiva.
	Nacionalización.	
	Creación del SIPA	

Fuente: Elaboración propia

- 2 También se modificaron los parámetros fiscales del sistema (Bertranou et al., 2011; Rofman et al., 2008) y reformas en los regímenes especiales. Los haberes mínimos evolucionaron desde 2001 al 2007 en términos reales en un 62%. No son analizados en profundidad aquí porque fueron otorgados por diferentes decretos del Poder Ejecutivo. En 2002 se elevó el mínimo de \$150 a \$200 a través de un subsidio a la pobreza. En 2003 se lo llevó a \$220 por primera vez a través de un decreto (391/2003). En enero de 2004 fue incrementado a \$240 (Decreto 1194/03) y después, escalonadamente, se lo llevó hasta llegar a \$280 en septiembre (Decreto 683/04). El Decreto 1199/04 dejó sin efecto el Decreto 683/04 y aumentó el 10% a todos los haberes inferiores a \$1000. En 2005, a través de un subsidio del PAMI se elevó el haber mínimo a \$338 y en junio a \$350, en septiembre a \$390 y para junio de 2006 a \$470. En 2007, mediante la Ley Nro. 26.198 se incrementó el 13% para todos los beneficiarios del sistema alcanzando una prestación mínima de \$530 y en septiembre se le aplicó un nuevo aumento del 12,5 % llevándolo a \$596. (Para obtener información detallada véase Moreno, 2007 citado en Danani y Beccaria, 2011).

El capítulo está organizado en cuatro secciones. En la primera de ellas se analiza al sistema previsional argentino como una cuestión socialmente problematizada permanente y latente. Se describe el impacto de la crisis de diciembre de 2001 en el sistema así como también los debates académicos y políticos que tuvieron lugar en ese contexto.

En la segunda sección se analiza el contexto político, económico y social de la reforma previsional kirchnerista (2003-2008). Se describen las coaliciones políticas en el Congreso Nacional así como la coalición socio-económica, incluyendo la relación del gobierno con los principales sindicatos y sectores empresariales.

En la tercera sección se analiza la política previsional kirchnerista para el período (2003-2008) dividiéndola en cinco subsecciones. La primera describe el proceso político de creación de las reformas introducidas que flexibilizaron el acceso al sistema y ampliaron la cobertura: la moratoria Previsional y Jubilación Anticipada. La segunda, describe el proceso de reestructuración de la deuda externa en 2005 y su impacto en el sistema previsional. La tercera, analiza las reformas introducidas que implicaron un fortalecimiento del sistema público hasta la eliminación del sistema privado: la implementación de la Libre Opción y la nacionalización y creación del nuevo Sistema Previsional Argentino (SIPA). Sobre esta última, se realiza un especial y profundo análisis desde la iniciativa del Ejecutivo hasta el proceso de aprobación en el Congreso Nacional.

En la cuarta sección, se analizan los escenarios, actores y estrategias que han implementado a lo largo de todo el período de la política previsional kirchnerista. También se realiza un análisis de los determinantes de la reforma, es decir, de la estrategia económica y la importancia de la dimensión política.

Finalmente en la quinta sección, se describe el impacto en la cobertura del nuevo sistema previsional a seis años de su creación. El análisis se realiza en el impacto en el componente contributivo de la previsión social así como también en el no contributivo.

#### **II.4.1 El sistema previsional: “permanente y latente cuestión socialmente problematizada”.**

-Si bien desde su reforma en 1994 el sistema previsional comenzó a recibir críticas desde amplios sectores académicos y políticos, y los jubilados marcharon todos los miércoles al Congreso con diferentes reclamos, es recién a partir de la crisis económica, política y social que se desató en diciembre de 2001 que el sistema comienza a recibir cuestionamientos

profundos, se presentan propuestas y se establece un consenso bastante amplio acerca de la necesidad de reformarlo.

Después de varios años de implementación, el pilar de capitalización presentaba varios problemas: caída en la cobertura de los trabajadores y los ancianos, falta de solidaridad y profundización de la inequidad de género, años de aportes excesivos para obtener la pensión mínima, altas comisiones administrativas, bajo cumplimiento en el pago de los aportes y sustanciales costos fiscales de la transición. El pilar público, a su vez, se vio profundamente debilitado debido a la reducción de los aportes por el traspaso del 75% de los asegurados al pilar privado (Mesa-Lago, 2009). Estos problemas, sumados a la crisis económica y social agravaron la situación de los jubilados y pensionados provocando también una crisis previsional que generaron que el tema ingrese en la agenda pública junto a otros problemas sociales.

#### **II.4.1.1 La reforma oculta de 2001: la “virtual estatización” y pesificación de los fondos previsionales.**

Si bien en el capítulo anterior se detalla el impacto y las características del sistema previsional mixto implementado en Argentina desde 1994, es preciso realizar un análisis del impacto de la crisis económica, política y social de 2001.

Básicamente, se analizará en esta sección las consecuencias para el sistema previsional del colapso del régimen de convertibilidad y del default de la deuda pública ocurridos entre 2001 y 2002.

Durante la década del noventa, el sostenimiento de la Convertibilidad del peso-dólar, los ingresos provenientes de las privatizaciones y la atracción de grandes flujos de capital extranjero provocaron un ciclo de auge en base a fundamentos insostenibles a largo plazo y que ayudaron a enmascarar las vulnerables finanzas públicas (Datz, 2012; Hujo, 2004). Sin embargo, paulatinamente las condiciones económicas argentinas comenzaron a deteriorarse.

En el plano internacional, varias crisis económicas fueron golpeando la débil economía argentina: el “efecto tequila” de la crisis mexicana en 1994-95; la caída de los Tigres Asiáticos en 1997, la devaluación del Real brasileño en 1999 y el hundimiento del Euro en 2000. Para 2001, las exportaciones argentinas eran menos competitivas y el impacto de la recesión global provocada por los atentados del 9-11 y la explosión de la burbuja tecnológica hicieron que se provocara un incremento en los valores totales de la deuda: ya en 2000 era del 50% del PBI.

Los mercados internacionales comenzaron a predecir que sin un ajuste fiscal severo la convertibilidad colapsaría y la deuda pública se

incrementaría dramáticamente (Datz, 2012). Estos reclamos internacionales de ajustes económicos se producían en un contexto de profundo deterioro de las condiciones de vida de la población.

En diciembre de 2000 Argentina celebró un acuerdo, conocido como el blindaje financiero, que consistió en un crédito extraordinario desembolsado por el FMI, BM, BID, AFJP locales, el gobierno español y bancos privados por U\$S 32.700 millones (más U\$S 7.000 si se computaba un posible canje de bonos) puesto a disposición del gobierno argentino para atender eventuales situaciones de urgencia, como una especie de apertura de crédito. El blindaje finalmente no se concretó porque apenas transcurridos dos meses desde su perfeccionamiento, las instituciones financieras multilaterales comenzaron a manifestar su preocupación por la situación del país y a imputarle el incumplimiento de las condicionalidades (básicamente eran políticas de ajuste) anexas al acuerdo. El blindaje financiero incrementó la desconfianza, y agudizó la recesión y la fuga de capitales (Bohoslavsky, 2009) teniendo su momento más grave a finales de 2001.

A medida que la crisis de la deuda empeoraba, las dificultades y presiones externas llevaron al gobierno a proponer un intercambio con los tenedores de bonos domésticos, especialmente con los fondos de pensiones. Este canje, conocido como el “*Megacanje*” (porque fue el más grande en la historia financiera) implicó que se canjearan títulos de la deuda externa por unos nuevos con plazos de vencimiento más amplios y con mayores garantías y que permitieran evitar el default del país en junio de 2001 (Machinea, 2002). El acuerdo implicó el rescate de títulos por U\$S 28.144 millones, entregándose otros por U\$S 30.401 millones. Se canjearon también bonos Brady que llevaban el 6% de interés por nuevos títulos con una tasa del 12%. Hasta el acuerdo se erogaban U\$S 2.890 millones anuales en concepto de intereses, y luego de concertado el megacanje se pagarían U\$S 3.677 millones por algunos años.

A los pocos meses Argentina declaró su cesación de pagos. La operación de canje estuvo plagada de irregularidades, y junto a la falta de beneficio para el país, motivó que se presentara una denuncia penal contra los funcionarios de máxima responsabilidad en la realización del acuerdo (Bohoslavsky, 2009).

Ya desde la reforma de los noventa, se venía anunciando la estrecha relación entre la deuda pública y el nuevo sistema previsional. Este estrecho vínculo se observa a través del Cuadro Nro. II.5.1 que muestra que la mayor parte de los activos de las AFJP eran bonos públicos. Esta tendencia se intensifica durante los años de la crisis de 2001 y persisten durante toda la negociación de la reestructuración de la deuda en 2005 (Datz, 2012).

Cuadro Nro. 25: Bonos Públicos en los portfolios de las principales AFJP (Diciembre de cada año- porcentaje del total de activos)

Año	%
1997	40.89
1998	47.98
1999	48.84
2000	49.1
2001	61.53
2002	75.3
2003	67.98
2004	60.05
2005	55
2006	54

Fuente: Datz (2012:109)

El caso argentino evidencia la forma circular en que la privatización del sistema de pensiones afectó e incrementó la deuda pública, así como la crisis de la deuda de 2001 afectó sustancialmente a los fondos de pensiones privados.

Como ya se analizó en el capítulo anterior, la privatización del sistema de pensiones privó, en primer lugar, al Estado de una gran cantidad de ingresos fiscales que tuvieron que ser compensados a través de nuevos préstamos. Y, en segundo lugar, debido a las continuas presiones externas, Argentina se vio obligada a pagar una tasa de interés más alta en esta nueva deuda lo que incrementó más aún los gastos de la transición producto de la privatización del sistema previsional más allá de los niveles estimados en 1993: De 1% del PBI de déficit originado por la transición de la privatización en 1994 a un casi 3% del PBI en 2001 (Datz, 2012; Kay 2003; Rofman 2002).

Datz (2012) plantea que si bien culpar a la privatización del sistema de pensiones de la crisis fiscal argentina es sobreestimar, es importante resaltar que el empeoramiento de las condiciones fiscales ha sido debido a los costos de mediano plazo de la transición que sólo reveló una parte de la deuda del sector público que estaba oculta desde el antiguo sistema de reparto, de la misma manera que la devaluación en 2002 reveló el verdadero volumen de la deuda pública (Véase Capítulo II.3.8.2.a sección Efectos Fiscales Negativos).

Como respuesta a las continuas presiones internacionales y las restricciones económicas y financieras, el gobierno argentino implementó un plan económico conocido como “Déficit Zero” que fue aprobado en julio de 2001 y que sería administrado por el Super Ministro de Economía Domingo Cavallo. El plan incluía un paquete de drásticos ajustes

en las políticas sociales y tenía como objetivo principal demostrarle a los mercados internacionales el compromiso de austeridad del gobierno argentino. Para el caso del sistema previsional, incluía reformas vinculadas a los valores de los beneficios, las tasas de cotización, las reglas de inversión de los fondos del esquema privado y un profundo recorte de haberes.

Ya en junio de 2001, mediante un decreto del Ejecutivo se estableció una reducción del 13% de las jubilaciones y pensiones de los empleados públicos para prestaciones que en ese momento superaban los 500 pesos. Y desde noviembre, las contribuciones de los empleados en el régimen privado fueron reducidas del 11% al 5% como estrategia para aumentar el salario y estimular el consumo (Hujo, 2004).

También en noviembre, el Ministro Cavallo anunció que se convertirían a los fondos de pensiones en Préstamos Garantizados para el gobierno (con fuertes recortes en el interés y una extensión de los plazos) utilizando el argumento que los fondos irían al Banco Nación y que por lo tanto el banco podría utilizarlos para hacer los pagos regulares y los otros bancos también.

Las AFJP se quejaron que el gobierno las obligaba a actuar en contra de los mejores intereses de sus clientes ya que se verían obligados a aceptar devoluciones en general más bajas. Finalmente, las administradoras rechazaron la pesificación de los Préstamos Garantizados que representaba el 61,7% de los fondos de sus 9 millones de afiliados (Clarín, 2003). El único fondo que aceptó el canje fue el Nación de gestión pública. Este fondo creció mucho más rápido (en número de afiliados) que los del sector privado ya que se ganó el interés de sus bonos (que ya no se encontraban en mora). Los otros fondos, al no aceptar el canje de bonos, luego fueron cambiados con los bonos en default (véase Sección II.4.3.2 en este mismo capítulo).

En diciembre, justo antes del default, el Gobierno ordenó (mediante los Decretos Nro. 1572/01 y 1582/01) a los fondos de pensiones a la compra obligatoria de Letras del Tesoro (Letes) con el vencimiento de plazos fijos pertenecientes a las AFJP durante un periodo de 120 días (incluyendo a los que vencían en diciembre y enero). También los nuevos fondos de los aportes del mes de diciembre irían a papeles del Estado, aunque éstos sólo implicaban el 5% producto de la reducción ya mencionada anteriormente.

Las AFJP se quejaron de la medida y presentaron recursos ante la justicia para “dejar a salvo nuestra responsabilidad porque los fondos que ahora obligatoriamente pasan a estar constituidos en papeles del Estado pertenecen a los afiliados” (Clarín, 2001b).

Unos meses antes, cuando el Ministerio de Economía comenzó a presionar a las AFJP con la compra de bonos públicos, el presidente de la Asociación de Administradoras Privadas, Carlos Peguet declaraba que *“aquí hay reglas para invertir los fondos. Y a nosotros nos toca lo mismo que a los demás inversores institucionales, como bancos o compañías de seguros. Si hay bonos nacionales que dan una tasa de retorno del 15% por qué vamos a comprar títulos públicos al 8 o 6%. Y si se aplican criterios distintos de inversión en detrimento de las AFJP habría una lesión a los derechos de propiedad de los afiliados a la jubilación privada”* (Clarín, 2001a).

Finalmente, para diciembre de 2001, aproximadamente el 80% de los fondos de las AFJP estaban invertidos en instrumentos financieros dolarizados como se visualiza en el siguiente cuadro.

Cuadro Nro. 26: FJP e inversiones de AFJP en títulos públicos (2001)  
(miles de pesos, % inversiones totales)

Instrumento	Pesos	% Total	Moneda extranjera	% Total	Total pesos	%FJP
A. Títulos Públicos TGN	127.525	0,6	13.431.777	66,1	13.559.302	66,7
A vencimiento			95.97	0,5	95.97	0,5
Negociable			1.417.463	7	1.417.463	7
Garantizados			40.761	0,2	40.761	0,3
Fidecomisos f.			15.704	0,1	15.704	0,1
Préstamos garantizados	127.595	0,6	11.861.879	58,4	11.989.404	59
B. Títulos Públicos TEE	53.989	0,3	515.261	2,5	569.25	2,8
C. Total de Inversiones	4.344.158	21,4	15.978.044	78,6	20.322.202	100

Fuente: Hujo (2004:161)

Con la devaluación en enero de 2002 fueron pesificados los fondos (plazos fijos, bonos públicos y préstamos garantizados) implicando una descapitalización profunda en términos de dólares (Hujo, 2004:160): después de la pesificación de los títulos públicos originalmente nominados en dólares y de los préstamos garantizados en dólares los fondos administrados por la AFJP alcanzaban 31.227 millones de pesos (Véase Cuadro Nro. II.4.3). De esta manera, al precio de mercado de dólar –que cotizaba en 3,5 pesos durante los primeros meses de 2002- los fondos se valuaban en 8.920 millones de dólares, mientras que en diciembre de 2001 administraban 20.322 millones de dólares, significando una pérdida del 56%. Luego de la pesificación el gobierno fijó un plazo para que los

tenedores de esos bonos aceptarán la pesificación (véase Sección II.4.3.2 en este mismo capítulo).

Cuadro Nro. 27: FJP e inversiones de AFJP en títulos públicos (2002)  
(miles de pesos, % inversiones totales)

Instrumento	Pesos	%FJP
a. Títulos Públicos TGN	23.232.052	74,39
A vencimiento	137.699	0,59
Negociable	4.043.856	12,95
Garantizados	128.156	0,41
Fidecomisos f.	2.795	0,00
Préstamos garantizados	18.919.546	60,59
b.Títulos Públicos TEE	574.809	1,84
C. TOTAL DE INVERSIONES	31.227.064	100

Fuente: Hujo (2004:161)

En la entrevista realizada a Julio Gambina (10/06/2010) analizaba que: “Los acreedores del 50% de la deuda en default eran los fondos de pensiones. Eso generaba una contradicción, no pagar la deuda significaba no pagarle a los fondos de pensiones que habían invertido en títulos públicos y que supuestamente eran recursos para pagar jubilaciones futuras. Esto expresaba una contradicción y demostraba la capacidad del sistema capitalista para apropiarse de los fondos de los trabajadores. Primero apropiándose de los fondos a través de la privatización para –supuestamente- formar un mercado de capitales. Segundo, imposibilitando de usarlo para el desarrollo del capital privado y orientando esos recursos para financiar el proyecto político del Estado Nacional que también sirvió para la fuga de capitales (compra de activos externos, divisas, plazos fijos, etc.). En tercer lugar, reorientando esos recursos a transferir una deuda pública con los bancos transnacionales a títulos públicos en manos de los fondos de pensiones. Una estafa. La salida de la convertibilidad y las restricciones financieras implicaron nuevas rondas de endeudamiento que involucraron a las AFJP, con lo cual nuevamente los aportes de los trabajadores sirvieron para financiar a los inversores que habían quedado acorralados en el sistema financiero y contribuyeron a financiar la salida de la crisis bancaria del 2001. Es decir, se salió de la crisis con un incremento de la deuda pública porque se les dieron préstamos del Banco Central y bonos a los pequeños inversores. Las AFJP financiaron buena parte de esa salida. El resultado es que el propio mecanismo de transferencia por las políticas públicas generaba una consigna contradictoria porque no pagar la deuda, enfocada a no pagarle a los acreedores bancarios transnacionales, implicaba una consigna de no

pagarle al sistema previsional argentino. Esto demuestra que el sistema previsional es algo que va mucho más allá que la discusión de manejarlo por el Estado o por el Mercado.”

Recapitulando, el sistema previsional mixto fue implementado en un contexto económico favorable basado en un período de estabilidad macroeconómica con altas tasas de crecimiento económico y con un profundo apoyo por parte de la comunidad financiera internacional que había impulsado este tipo de reformas en la región. El impacto de la crisis de 2001 en el sistema previsional mixto puso en completa evidencia su vulnerabilidad y debilidad para afrontar escenarios negativos así como su relevancia central como herramienta política y social, dando lugar al reconocimiento de la necesidad de su reforma y abrir el debate acerca de su futuro.

Para mediados de 2002 ya se visualizaba que la privatización del histórico régimen de reparto público no fue exitosa. La meta original impulsada por el Banco Mundial (1994) de “*protect the old and promote the growth*” no se cumplió como ya se analizó en el Capítulo II.3.

En primer lugar, la cobertura sufrió un deterioro que se agudizó con la crisis 2001. A pesar de las medidas tomadas para mejorar los incentivos para contribuir al sistema previsional, las altas tasas de desempleo y subocupación, el incremento de los contratos laborales sin cobertura, el crecimiento del sector informal y la reducción del aporte personal en el régimen privado, impactaron negativamente en los niveles de cobertura. Para mayo de 2002 solamente el 46% de los ocupados y el 35% de la PEA pagaron las contribuciones a la seguridad social (Hujo, 2004).

En segundo lugar, los efectos macroeconómicos de la reforma demostraron que la transición hacia el sistema de capitalización provocó un impacto negativo en la crisis fiscal y que para fines de 2001 contribuyó al abandono del Plan de Convertibilidad.

Por el contrario, en vez de fortalecer la convertibilidad, la reforma previsional y sus efectos, contribuyeron a su erosión. Es más, la reforma previsional oculta de 2001, es decir la “*virtual estatización*” de los fondos a través de la obligación de compra de bonos públicos contradujo los objetivos básicos de la reforma de 1994, ya que implicó que no quedaran fondos para financiar al sector privado y estabilizar al sector bancario sustituyendo, de esta manera, la deuda pública implícita por deuda explícita con altos costos y riesgos (Hujo, 2004).

Finalmente, la crisis de 2001 y su impacto negativo en el sistema previsional demostraron la lógica de ganadores y perdedores de la privatización. Por un lado, las AFJP que fueron beneficiadas a través del cobro de comisiones dentro de un mercado cautivo. Por el otro, los perdedores, el Estado nacional al que se le agravó su deuda pública y los asegurados

que vieron deteriorada su cobertura y fondos. Tampoco los objetivos económicos anunciados fueron cumplidos ni mucho menos en el objetivo principal de todo sistema previsional: la cobertura universal con un ingreso razonable a la vejez.

#### **II.4.1.2 El debate perdido**

Unos días antes de los hechos del 19 y 20 de diciembre de 2001 que culminaron con varios muertos y la renuncia anticipada del presidente Fernando De la Rúa, fue presentada una consulta popular en la que la CTA y los jubilados especialmente tuvieron un rol central. Las banderas de reclamo de esa consulta estaban ligadas a los niños y niñas, que no haya ningún hogar pobre y a la necesidad de reformar el sistema previsional.

Como ya se ha mencionado, es muy importante destacar que el momento fundacional de la CTA fue a través de la expresión de la oposición sindical a la privatización del sistema de pensiones en los noventa (Entrevista a Claudio Lozano, 09/11/2010). La importancia del origen de la CTA es distintiva no sólo porque va a llevar adelante una bandera sectorial sino porque por primera vez en la Argentina se creó una central de trabajadores que no solo era para los trabajadores activos o en relación de dependencia sino para los trabajadores en general incluyendo a los trabajadores pasivos y sus problemáticas (Entrevista a Julio Gambina, 10/06/2010).

Con posterioridad a la crisis 2001 y frente a un nuevo y positivo escenario económico la estrategia principal de la CTA pasó a ser la recomposición del haber mínimo debido a la recomposición presupuestaria que se estaba produciendo. Sin embargo, al mismo tiempo la CTA comenzaba a señalar que se estaba llevando a cabo un proceso en el que se dejaba afuera la puesta en marcha de la reconstrucción del financiamiento del sistema previsional y que se desaprovechaba la oportunidad de implementar el re-ordenamiento del sistema en base a otros objetivos que no sean los de capitalización (Entrevista a Claudio Lozano, 09/11/2010).

En ese marco la CTA presentó un proyecto de reforma en el Congreso en 2002 junto con María América González. Básicamente, proponía dar de baja el sistema de las administradoras privadas y establecer tres nuevos pilares: el primer pilar, inicial y universal que atendiera a todos los que no podían acceder a la jubilación equivalente al haber mínimo, el segundo basado en un pilar inter-generacional en el cual el sistema contributivo funcionara en términos de generar un haber en relación a lo aportado y en tercer lugar, un pilar que no sería parte del sistema de seguridad social pública (optativo y voluntario) vinculado al sistema de capitalización individual para aquellos que por encima de los aportes

que realizan quisieran aportar más individualmente (Entrevista a Claudio Lozano, 09/11/2010 y María América González, 05/10/2010).

Es entonces, a partir de fines de 2001, que el sistema previsional se presenta como una *cuestión socialmente problematizada permanente y latente* hasta que se inicia el proceso de reforma que analizaremos en este capítulo.

Varios debates tuvieron lugar en los años siguientes. Los más relevantes fueron el que dio origen al Libro Blanco de la Previsión Social Social (MTEySS, 2003) basado en un amplio consenso producto del debate entre actores nacionales y organismos internacionales (como OIT, AISS, Cepal, entre otros) y, también el Seminario Internacional organizado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en conjunto con la OIT (OIT, 2004). Básicamente, en estos debates se planteaba que el sistema previsional era deficiente en cuanto a su sostenibilidad financiera, cobertura y nivel de las prestaciones previsionales (Bertranou, et al., 2011). Asimismo, también había un amplio consenso acerca de que era el pilar del régimen de capitalización el objetivo de las mayores críticas.

Específicamente, el Libro Blanco planteaba como objetivo principal el aumento de la cobertura mediante la implementación de pensiones no-contributivas para todas las personas mayores de 70 años y la sustitución de la PBU por prestaciones proporcionales calculadas sobre la cantidad de aportes, fecha y edad de retiro del afiliado. Por otro lado, se proponía eliminar el pilar de reparto transformando en obligatorio al privado con un seguro de invalidez y muerte brindado por el Estado.

Durante este periodo pos-crisis, el debate sobre el sistema previsional y su necesidad de reforma fue centrado en sus aspectos sociales y circunscripto al área de la política social y no al ámbito del Ministerio de Economía como había sido durante los noventa y subordinándolo a las políticas macroeconómicas y restricciones externas. Sin embargo, ninguno de los debates y propuestas producidas durante este período pos-crisis fueron retomados al momento de la re-estatización del sistema en 2008, desaprovechando no sólo los estudios exhaustivos realizados sobre el sistema previsional sino también la oportunidad política debido a los consensos logrados necesarios para cualquier reforma de esta magnitud.

#### **II.4.2 El contexto económico, político y social de la reforma en la Argentina kirchnerista (2003-2008)**

La política macroeconómica de los gobiernos kirchneristas estuvo delimitada por ciertas políticas adoptadas después del estallido de diciembre

de 2001 que definieron un nuevo escenario económico diferente al de los noventa. Básicamente, la suspensión parcial de los pagos de la deuda pública y el abandono de la Convertibilidad que había estado vigente desde 1991 y consecuentemente, la adopción de un nuevo régimen cambiario.

A partir de esas modificaciones centrales se pueden identificar, como plantean Damill y Frenkel (2013), dos periodos con rasgos distintivos: un lustro inicial con un buen desempeño económico desde 2003 a 2007-2008 que culmina con la intervención del INDEC, el conflicto con los productores agropecuarios por las retenciones de exportación, el impacto de la crisis económica global y la estatización del sistema previsional. Un segundo lustro que va desde 2008 a 2012 en el que el desempeño económico desmejoró notablemente.

Cuadro Nro. 28: Principales variables macroeconómicas (2003-2012)

Periodo	Crecimiento PBI (%)	Inflación (%)	Tipo de Cambio Real		Salario Medio	
			Bilateral	Multilateral	Real	En dólares
2003	7,9	3,7	215,8	216,3	86,2	40,1
Prom. 2003-2007	8,7	11,2	196,7	226,4	114,4	59,4
2007	8,6	25,3	170,2	225	135,4	79,8
Prom. 2008-2012	2,6	22	124	180,5	146,3	120,2
2012	-0,1	23,08	100,1	148,9	161,3	159,9

Fuente: Damill y Frenkel (2013).

La observación de las principales variables económicas en el Cuadro Nro. 28 nos permiten visualizar estas dos etapas diferentes. Una primera etapa de reactivación económica y notable mejoría de las variables y, una segunda con notables desmejoras, con una tendencia general positiva pero con menor dinamismo que la anterior y que tiene dos momentos declinación en 2009 y 2012 (Damill y Frenkel, 2013).

Durante el período estudiado en este capítulo, 2003-2008, la economía argentina creció a tasas elevadas y sostenidas a un promedio de más de 8% anual, con tasas de inversión superiores a las del período previo a la crisis de 2001, en un contexto de superávit gemelos, un tipo de cambio competitivo (a diferencia del crecimiento de los noventa) con creación de empleo y reducción de la pobreza (Labaqui, 2011: 6; Fanelli y Albrieu, 2009; Frenkel y Damill, 2009).

Asimismo, ya desde fines de 2002, la reactivación de la economía se vería reflejada en el crecimiento de las tasas de ocupación y en los salarios. La tasa de desocupación pasó de casi el 22% en 2003 al 10% en 2007.

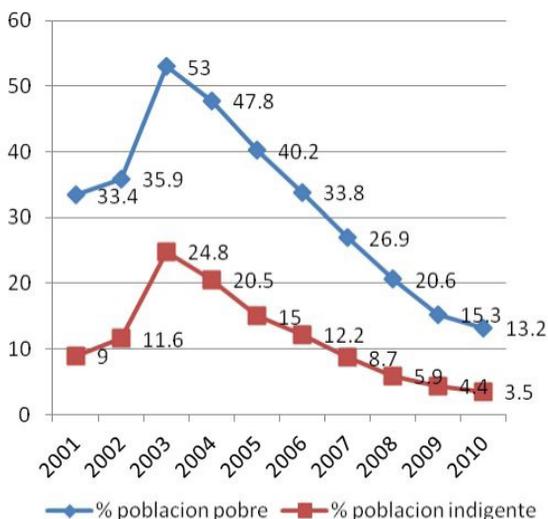
Cuadro Nro. 29: Tasa de Actividad, Ocupación y desocupación (2003-2012)

Periodo	Tasa de Actividad	Tasa de Ocupación		Tasa de Desocupación
		Total	S. Privado	
2003	46,2	29	24,4	21,7
Prom. 2003-2007	46,4	33,2	29,1	15,5
2007	46,2	36,9	31,5	9
Prom. 2008-2012	46,2	37,7	31,8	8,3
2012	46,3	38,2	32	7,8

Fuente: Damill y Frenkel (2013).

Por otra parte, la etapa de crecimiento económico sostenido, sumado a mejoras laborales y la implementación de políticas de empleo e ingresos generaron un impacto notorio en la reducción de la pobreza y la indigencia: la reducción de la pobreza entre 2003 y 2009 fue del 73% e implica la superación de la pobreza y/o indigencia por 9 millones de personas aproximadamente (Repetto y Dal Masetto, 2011). También la distribución del ingreso mejoró notablemente, se aprecia un descenso del índice de Gini durante el período (Véase Gráfico Nro. 13 en Damill y Frenkel, 2013).

GRÁFICO NRO. 5: EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON INGRESOS POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE LA POBREZA E INDIGENCIA: 2000-2009



Fuente: Repetto y Dal Masetto (2011: 12).

El gobierno kirchnerista tuvo como objetivo, desde sus orígenes, sostener la estrategia macroeconómica expansiva heredada de la administración Duhalde.

Según Bonvecchi (2011:144) esta estrategia es similar a las de las experiencias populistas de política macroeconómica (Dornbusch y Edwards, 1991) y particularmente con la experiencia menemista (Gerchunoff y Torre, 1996; Palermo, 1998) pero se diferencia de ellas en su resiliencia, es decir, en su capacidad de sobreponerse ante toda contingencia: En los primeros 8 años de gobierno kirchnerista la economía pasó de una inflación baja y casi inercial a una inflación alta y permanente; de una fuerte expansión a una gran contracción; de un escenario internacional altamente propicio a la crisis global más profunda desde la Gran Depresión. Sin embargo, el gobierno nunca abandonó su objetivo ni su estrategia. Lo que sí cambiaron fueron *“los instrumentos macroeconómicos: abandonando gradualmente el tipo de cambio real competitivo y los superávits gemelos que sostuvieron su esquema hasta 2007 por un tipo de cambio real tendencialmente apreciado con déficit fiscal y balanza comercial descendente”* (Bonvecchi, 2011:144).

Lo más distintivo de los dos gobiernos kirchneristas (especialmente en el periodo estudiado) es que no fueron influidos por las prescripciones de los organismos multilaterales de crédito, ni a las reacciones negativas de los mercados financieros, y en varias oportunidades implementaron reformas que revirtieron las establecidas en los noventa (Labaqui, 2011) como es el caso de la estatización del sistema previsional.

Como ya se ha señalado, entre 2003 y 2008 el gobierno sostuvo una política macroeconómica basada en un tipo de cambio competitivo y elevados superávits gemelos (fiscal y externo) que coexistieron con medidas que no coincidían con la creación de un *“buen clima de inversión”* (Labaqui, 2011).

Varias son las decisiones de política económica que ilustran cierto grado de autonomía de los gobiernos kirchneristas a las presiones de los actores de la comunidad financiera internacional: Las negociaciones con el FMI en 2003 y con los acreedores externos en 2005 logrando una fuerte quita sobre la deuda (Frenkel, Damill y Rapetti, 2005; Labaqui 2011). Y luego de la renegociación de la deuda en 2005, el gobierno de Néstor Kirchner no aceptó volver a abrir las negociaciones para aquellos que no habían aceptado. En la siguiente sección XX se analiza especialmente la renegociación de la deuda en 2005, el rol de las AFJP como acreedores y su impacto en el sistema previsional.

Tampoco en las políticas vinculadas al crecimiento de la inflación desde 2005 fueron influidas por las sugerencias del FMI (2005, 2006), por ejemplo, que planteaba la necesidad de adoptar políticas financieras y

monetarias más restrictivas. Ni las demoras en la renegociación de los contratos de servicios públicos y el congelamiento de las tarifas fueron influenciadas por las presiones externas. Finalmente, la estatización del sistema previsional fue una decisión del gobierno kirchnerista que tampoco tuvo reparos en las recomendaciones de los mercados financieros (Labaqui, 2011).

Es decir, a diferencia del contexto y clima ideológico de los noventa impulsado por el Consenso de Washington y la NOP que determinó la política económica del gobierno menemista y las reformas estructurales que se implementaron, los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner gozaron de cierta autonomía en su política económica que les permitió sortear las presiones externas.

Las condiciones externas que permitieron a los gobiernos kirchneristas para implementar la política macroeconómica analizada e incluso revertir ciertas reformas neoliberales fueron los cambios en la economía internacional a partir del ascenso de China y su demanda de alimentos (Labaqui, 2011; Dammil y Frenkel, 2013) y el cambio en la política del gobierno de Bush en relación a las crisis financieras y el rol de los organismos multilaterales de crédito y la nueva política exterior de seguridad tras los atentados terroristas de 2001 que desviaron la atención en Latinoamérica. Según Labaqui (2011) esos tres factores crearon las condiciones para que la Argentina pudiera eludir la vulnerabilidad externa y fiscal que había sido una fuente tradicional de debilidad de su economía.

Es decir, las condiciones externas favorables, básicamente por China y la nueva política exterior de Estados Unidos, permitió los superávits fiscales y externos que posibilitaron la acumulación de reservas, la renegociación de la deuda, el alivio de sus obligaciones financieras y consecuentemente, mayores grados de libertad y margen de maniobra frente a la comunidad financiera internacional. Esto permitió el sostenimiento de la política macroeconómica y la implementación de políticas de reversa a lo realizado en los noventa.

La narrativa fundacional sobre la que se sustentó el kirchnerismo estuvo basada en un proyecto con ambiciones de transformar y reconstruir al país de la pos-crisis económica, política y social de 2001-2002. En el plano económico, se aspiraba no solo a salir de la crisis sino también a sustituir al modelo neoliberal basado en la exclusión por uno asentado en la intervención estatal y la inclusión social. En el plano político y social, se pretendía reconstruir al colapsado sistema de partidos a través de nuevos alineamientos y asimismo, a la incorporación de nuevos actores anteriormente excluidos (Zelaznik, 2011:96).

La estrategia de construcción política estuvo basada en la distinción de campos políticos antagónicos en los que se encontraban de un

lado los antiguos actores que habían sido parte de la coalición socio-económica del menemismo y del otro, los actores que fueron afectados por las políticas neoliberales de exclusión. De esta manera, del lado de la “derecha” y del pasado quedaban los actores que habían apoyado a la implementación de políticas neoliberales y la violación de derechos humanos durante la dictadura: los militares y la jerarquía eclesiástica, los medios masivos de comunicación, las grandes corporaciones y asociaciones vinculadas al “campo” y los técnicos neoliberales. Por el otro, del lado del “pueblo” se aglutinaban los sectores medios y trabajadores, las organizaciones piqueteras, los intelectuales progresistas, los jóvenes, el sindicalismo, los organismos de derechos humanos como parte del movimiento nacional y popular (Zelaznik, 2011).

### II.4.2.1 Las coaliciones políticas en el Congreso Nacional

Las coaliciones legislativas en la Cámara de Diputados pueden ser clasificadas en tres etapas entre 2003 y 2009: (i) construcción; (ii) consolidación y (iii) derrota. La primera de ellas desde el inicio del periodo kirchnerista en marzo 2003 hasta la ruptura con el duhaldismo en 2005. La segunda desde diciembre de 2005 y hasta agosto de 2008 con el conflicto del campo a partir de la conocida Resolución 125 que produjo fuertes realineamientos. Y por último, una nueva etapa que surge como producto de estos nuevos alineamientos hasta la derrota legislativa en 2009.

Cuadro Nro. 30: Cámara de Diputados. Composición por bloques principales 2003-2008

Bloque Partidario	2003		2004		2006		2008	
	Bancas	%	Bancas	%	Bancas	%	Bancas	%
PJ/FPV	114	44	128	50	114	45	128	50
UCR	61	24	44	17	36	14	24	9
ARI/CC	11	4	11	4	13	5	18	7
FMP	8	3	7	3	5	2		
PaF					32	13		
FG	8	3						
PS	8	3	6	2	5	2	10	4
PRO					11	4	9	4
FCS					2	1	6	2
SI							9	4
DLC							10	4

Fuente: Jones y Micozzi (2011).

La primera etapa coincide con la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia en un contexto de alta fragmentación del peronismo. En Diputados, el peronismo en su totalidad conformaba la primera minoría contando con 122 legisladores (48% de las bancas) repartidas entre tres sectores: el PJ kirchnerista/duhaldista con 95 diputados (37%), el menemista Frente Federal Azul y Blanco con 19 escaños (7%) y el adolfista Frente Movimiento Popular con 8 bancas que significaban el 3%. Sin embargo, el gobierno de Néstor Kirchner logró rápidamente alinear al bloque en las votaciones más relevantes y triunfar en las legislativas de finales de 2003 que le otorgó la mayoría absoluta en la cámara baja logrando 129 bancas (Zelaznick, 2011). Esto sumado a la alta cohesión permitieron que la estrategia de “*gobernar solo*” fuera posible al menos los dos primeros años de gobierno (Jones y Micozzi, 2011).

A partir de 2005, los intentos kirchneristas de ganar en la provincia de Buenos Aires llevaron al deterioro y la ruptura con el duhaldismo que generó que la lógica legislativa fuera cambiando progresivamente y que el gobierno apueste a la recomposición del bloque PJ kirchnerista en los comicios de 2005. Como consecuencia de esta situación el Congreso estuvo casi paralizado durante todo el año. La estrategia del Gobierno de Kirchner fue la de, por un lado, incorporar a diputados de bloques pequeños de izquierda y sumar a cooptar legisladores de otros partidos tradicionales como la UCR o de partidos como el PRO por el otro. Al resultar una coalición inestable y débil el kirchnerismo comenzó una estrategia para formar el “*pan-peronismo*” y finalmente 3 meses después de que asumieran los nuevos legisladores, 19 legisladores duhaldistas se unieron en un bloque llamado Peronismo Federal alineándose con el kirchnerismo.

Nuevamente los actores tradicionales le darían base a la coalición legislativa sumando 132 bancas sin contar a los transversales y cooptados (Zelaznick, 2011). Esta lógica legislativa se mantuvo hasta el inicio del mandato de Cristina Fernández de Kirchner y posibilitó la aprobación de leyes relevantes como la Reforma de la Magistratura, la prórroga de delegaciones legislativas como la emergencia económica y super-poderes y el desendeudamiento con organismos internacionales (Jones y Micozzi, 2011).

En los dos primeros años de su gobierno, CFK contó con mayoría en la Cámara de Diputados y fue apoyada por aliados estables tanto en la arena electoral como en la legislativa (Partido de la Concertación, el Frente Cívico por Santiago, el Movimiento Popular Neuquino y en algunos casos, especialmente los vinculados a la reforma previsional, por el bloque Solidaridad e Igualdad).

A pesar de haber logrado la media sanción de la Resolución 125 en Diputados, el “voto no positivo” del vicepresidente radical-K Julio Cobos en la Cámara de Senadores, provocó ciertas alteraciones y realineamientos también de diputados que optaron por formar bloques provinciales o alinearse alrededor del Peronismo Federal y que fue socavando la mayoría en la cámara hasta la derrota electoral legislativa de 2009 (Jones y Micozzi, 2011).

En el Senado, la dinámica legislativa presentó una continuidad con lo que venía sucediendo desde el retorno a la democracia hasta 2009. Como se refleja en el Cuadro Nro. II.5.XX, el bloque peronista fue dominante y a través del monopolio de la agenda legislativa garantizó el apoyo al gobierno. Asimismo, la permeabilidad del Senado a fuerzas alternativas al PJ-FPV o la UCR fue casi nula, ya que ningún tercer partido logró más de tres bancas.

Incluso en 2008, a pesar que a partir de la derrota por la Resolución 125 se produjeron fracturas en la coalición oficialista, el gobierno nunca sufrió una situación de parálisis legislativa (Jones y Micozzi, 2011).

Cuadro Nro. 31: Cámara de Senadores. Composición por bloque principales 2003-2008

Bloque Partidario	2003	2004	2006	2008	Bancas	en %	Bancas	en %
	Bancas	en %	Bancas	en %				
PJ/FPV	43	60%	41	57%	41	57%	42	58%
UCR	16	22%	14	19%	15	21%	8	11%
MPN	2	3%	2	3%	2	3%		
Fuerza Republicana	2	3%	2	3%	2	3%	2	3%
F. Cívico y Social (Cat.)	2	3%	2	3%	2	3%	2	3%
F. Cívico Jugeño			2	3%				
Justicialista San Luis					2	3%	2	3%
ARI							2	3%
Concertación Plural							2	3%
F. Cívico por Sgo.							2	3%

Fuente: Jones y Micozzi, 2011.

#### **II.4.2.2 La coalición socio-económica: La relación con los sindicatos y el sector empresarial**

En la arena social es donde la construcción de coaliciones refleja cierta innovación por parte del kirchnerismo al incorporar, en un primer momento, a actores que se habían mantenido al margen de las alternativas políticas preexistentes como los movimientos piqueteros y los organismos de derechos humanos. Sin embargo, la coalición social kirchnerista también incluye actores tradicionales e integrados como el movimiento obrero organizado, principalmente la CGT (Zelaznick, 2011) para el período 2003-2008.

Desde sus inicios y durante los primeros años, el gobierno kirchnerista permitió durante los noventa, que el sindicalismo peronista recobrar gran parte de su protagonismo perdido. El kirchnerismo, en sus orígenes, sentó las bases de su alianza sindical básicamente en los grandes gremios de las confederaciones nacionales: la CGT, CTERA y CTA (Etchemendy, 2011).

Es decir, en el marco de la nueva alianza con el gobierno kirchnerista el sindicalismo peronista recobró el protagonismo que había perdido. Sin embargo, los sectores de vanguardia mutaron. En los años noventa los gremios más relevantes eran los vinculados a los servicios públicos y las empresas privatizadas como electricidad, comercio, aguas y administración pública nacional. Mientras que la alianza con la CGT y el gobierno kirchnerista fue basada en tres sectores representantes del triunfo pos-neoliberal: transporte (básicamente camioneros), construcción e industria (metalúrgicos y automotrices) (Etchemendy, 2011: 157-160).

Aunque casi todos los miembros de la CGT apoyaron los orígenes del kirchnerismo por acción u omisión y no realizaron medidas de fuerza en contra del gobierno. La relación PJ-CGT continúa al igual que durante los años menemistas aunque ahora desde un lugar central y protagónico y no desde un rol sindical subordinado (Etchemendy, 2011).

La relación con la CTA fue más compleja y fue sufriendo mutaciones a lo largo de todo el período y especialmente por las distintas posturas en relación a las reformas al sistema previsional. Como se analizará a lo largo del capítulo, la fragmentación y ruptura de la central se dio a partir del apoyo de Yasky (que representaba un sector de la CTA) al momento de sanción de la Ley de Movilidad en 2008. El otro sector, representado por el diputado nacional Claudio Lozano tuvo una actuación diferente y planteó distintas críticas, especialmente en el momento de la estatización del sistema.

Por último, el caso de CTERA fue más radical: de haber sido una organización de oposición a las reformas neoliberales de descentralización

de la educación durante los años menemistas pasó a ser un actor muy importante para el gobierno y las nuevas reformas educativas como la Ley de Financiamiento Educativo y la Ley General de Educación. Al igual que la CGT, CTERA no promovió paros nacionales durante los primeros ocho años de kirchnerismo.

Etchemendy y Collier (2007) llamaron *neocorporativismo segmentado* al patrón de representación de intereses predominante entre los actores económicos desde el inicio del kirchnerismo en el 2003. La relación Estado nacional, sindicatos y empresarios permitió acuerdos sectoriales anuales y establecimiento de salarios mínimos generales para los trabajadores urbanos (Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil), los rurales (Comisión Nacional del Trabajo Agrario) y docentes (Paritaria Nacional Docente). Esta nueva relación en la que el Estado nacional actuó como mediador y coordinador permitió que los sindicatos logaran incrementos sustanciales en el salario real y otros beneficios.

Sin embargo, los *viejos vicios* sindicales como la malversación de fondos y las disputas violentas por el control interno continuaron presentes como el caso del asesinato del militante Mariano Ferreyra por una patota de la Unión Ferroviaria (Etchemendy, 2011: 159).

Por otra parte, la estrategia de la política macroeconómica y los cambios en los instrumentos para llevarla a cabo ya mencionados anteriormente, marcaron la relación con el sector empresarial y generaron algunos conflictos.

Según el análisis de Bonvecchi (2011: 144) los diferentes instrumentos utilizados generaron pérdida para distintos sectores empresariales que resistieron utilizando básicamente dos estrategias: en primer lugar, trataron de revertir las reglas económicas al statu quo anterior manteniendo sus posiciones y rentabilidades; y en segundo lugar, intentaron aumentar los bienes y servicios producidos y prestados para minimizar sus pérdidas y elevarle al gobierno los costos por afectar sus intereses.

Los (dos) gobiernos kirchneristas, por su parte, respondieron a los empresarios “multiplicando los temas y la arena de negociación”. En los casos en que el conflicto era focalizado en un tema específico el gobierno reinscribía ese tema en un campo problemático de mayor alcance. Mientras que en los casos en los que el problema se circunscribía a una sola arena institucional, el gobierno movilizó actores y/o recursos en otras arenas que estuvieran conectadas con la inicial o con el tema original de conflicto (Bonvecchi, 2011).

Siguiendo el análisis de Putman (1993), Bonvecchi (2011) plantea que estas respuestas gubernamentales sugieren que la relación del kirchnerismo con el sector empresarial fue la de un *juego de doble nivel*. En un nivel, tenían lugar las negociaciones con los empresarios y en el otro nivel,

para el gobierno la presentación de los resultados de las negociaciones del primer nivel ante la opinión pública y para los empresarios la defensa de esos acuerdos antes sus accionistas o casas matrices en el exterior<sup>3</sup>.

Lo característico y particular de la relación Estado-sector empresarial durante los gobiernos kirchneristas fue, entonces, el contenido de la estrategia gubernamental de negociación. Mientras que en el caso del gobierno menemista (y otras experiencias populistas) se obtenía la cooperación empresarial para los objetivos macroeconómicos de corto plazo a través de la concesión de rentas permanentes en compensación por los perjuicios (Etchemendy, 2011), los gobiernos kirchneristas condicionaban el otorgamiento de ese tipo de rentas al apoyo y aceptación empresarial de una mayor intervención estatal en la gestión de los negocios y su rentabilidad. Es decir, el kirchnerismo aumentaba los acuerdos posibles (*winset*) con el empresariado por la negativa, incluyendo temas o arenas de interacción que provocaban una amenaza de aumento de los costos de resistir a la oferta inicial oficial (Bonvecchi, 2011:145).

El resultado de esta dinámica general de relación entre los gobiernos kirchneristas y el empresariado permitió la configuración de los que Bonvecchi (2011:146) define como *Capitalismo Selectivo* “(...) en el cual las oportunidades de ganancias y las rentas han sido contingentes a los esquemas distributivos asociados con las herramientas macroeconómicas utilizadas, en cada coyuntura, para maximizar los efectos expansivos de corto plazo”.

---

3 En los juegos de dos niveles, según Putman (1993), las decisiones que son tomadas en un nivel deben ser compatibles con los incentivos y las restricciones del otro nivel. De esta manera, para resolver un conflicto es necesario ampliar los acuerdos posibles (*winset*) con cada jugador: cuanto más amplio el *winset*, mayores posibilidades de acuerdo porque hay más probabilidades de que exista superposición de los *winsets* de los distintos jugadores y menos sostenible el bloque de las negociaciones. La estrategia dominante en los juegos de doble nivel es, entonces, ampliar el *winset* del adversario para debilitar su capacidad de negociación y limitar sus posibilidades de resistencia al acuerdo. Esto se puede realizar a través de la multiplicación de los temas de negociación y las arenas de interacción (Bonvecchi, 2011).

## II.4.3 La Política Previsional Kirchnerista

### II.4.3.1 Moratoria Previsional y Jubilación Anticipada: hacia la flexibilización del sistema y la ampliación de la cobertura

*“Ni siquiera vamos a hacer discurso;  
votemos en general y en particular”*

*Miguel A. Pichetto*

*(Senador, sesión en la que se  
aprobó la Jubilación Anticipada).*

En 2003 y 2004 se aprobaron las leyes Nro. 25.865 y 25.994 y los decretos 164/04 y 1454/05 que establecieron los parámetros de la Moratoria Previsional y la Jubilación Anticipada con el objetivo de flexibilizar el marco normativo de acceso al sistema previsional y ampliar consecuentemente, la cobertura (Bertranou et al., 2011).

La Ley Nro. 25.865 sancionada el 17 de diciembre de 2003 estableció un régimen especial que permitía regularizar las obligaciones<sup>4</sup> no exteriorizadas vencidas al 15 de enero de 2004 por el plazo de un año. En febrero de 2004, el Decreto 164/04 ampliaba permanentemente al plan de regularización de los trabajadores autónomos para que pudieran obtener los beneficios de la Ley Nro. 24.241 vigente desde 1994.

La iniciativa de esta ley fue del Poder Ejecutivo que envió el proyecto al Parlamento en junio de 2003. La Cámara de Diputados aprobó con algunas modificaciones el proyecto el 4 de diciembre del mismo año y la Cámara de Senadores lo aprobó con una moción sobre tablas el 17 de diciembre.

El 19 de enero del 2004 la ley fue promulgada con vetos del Ejecutivo a algunas de las modificaciones realizadas por el Parlamento. El veto eliminaba la cláusula que establecía que el monto de las cuotas del plan no podían superar el 30% de lo que pagaban mensualmente los monotributistas y establecía que sí podría superar el 30% de ese pago pero toda persona que estuviera dispuesta a regularizarse en un solo pago, evitando el

---

4 Las obligaciones a las que se refiere eran dos. La primera el aporte previsional de los trabajadores autónomos establecidos por las Leyes Nros. 24.241, 18.838, 19.032 y 21.581. Y la segunda, el impuesto integrado y las cotizaciones previsionales fijas con destino al Sistema Único de Seguridad Social correspondiente al régimen de los monotributistas establecidos por la Ley Nro. 24.997.

plan de cuotas, sería beneficiada con una quita de intereses mayor que al resto (Clarín 2004a).

Un año después, el 16 de diciembre de 2004 se aprobó la Ley Nro. 25.994 que establecía que todos los trabajadores que en el 2004 cumplían con la edad para acceder al PBU podían adherirse a la moratoria. De esta manera, cumpliendo con el pago de las cuotas de la deuda reconocida podían acceder al beneficio previsional, y también creaba la prestación conocida como *Jubilación o Prestación Previsional Anticipada*<sup>5</sup> para aquellas personas que estuvieran desempleadas y que acreditaran los años de aportes requeridos para acceder al beneficio previsional, pudiéndose jubilar hasta 5 años antes que lo estipulado por la Ley Nro. 24.241. Los beneficiarios recibirían el 50% del beneficio hasta alcanzar la edad requerida y a partir de allí percibirían el haber total.

La ley fue aprobada por unanimidad a través de una moción sobre tablas, en una maratón legislativa en ambas cámaras del Congreso en el mismo día siendo el trámite más veloz de los casi 80 proyectos que se trataron.

El proyecto de ley había sido presentado por el diputado Francisco Virgilio Gutiérrez del Bloque Polo Social en 2003 junto a otros que proponían lo mismo pero con algunas diferencias. Los diputados, que habían comenzado a tratar el proyecto en septiembre y lograron consensuarlo en uno solo en las comisiones y conseguir el apoyo del Ministerio de Trabajo, lo votaron con menos de una hora de debate (Clarín, 2004b).

También en la Cámara de Senadores fue aprobada en tiempo récord con apoyo de todos los sectores políticos: en siete minutos los senadores oficialistas y opositores votaron por unanimidad en general y particular el proyecto de ley con media sanción. No hubo debate. El senador Miguel Ángel Pichetto presidente del Bloque FPV, dijo: “*Ni siquiera vamos a hacer discurso; votemos en general y en particular*”. Y el senador Gerardo Morales, presidente del Bloque de la UCR y presidente de la Comisión de Previsión Social manifestó simplemente: “*Esta medida ayuda mucho a la gente*” (Clarín, 2004b).

El 7 de enero de 2005, el Poder Ejecutivo reglamentó la ley mediante el Decreto 2017/05 introduciendo varios cambios a través de vetos. En primer lugar, se eliminó el derecho de optar por el beneficio más favorable para aquellas personas que tuvieran un trabajo en relación de dependencia, cuenta propia o algún otro beneficio social. A partir del decreto de reglamentación, las personas que tuvieran otro pago de estas fuentes

---

5 El Decreto 2017/05 que reglamentó la ley llamó al beneficio *Prestación Previsional Anticipada* porque en el régimen de capitalización existía un beneficio llamado *Jubilación Anticipada* como fue conocida popularmente esta prestación (La Nación, 8 de enero de 2005).

no podrían acceder a la prestación. En segundo lugar, se permitió acreditar años de aportes mediante una declaración jurada. En tercer lugar, el decreto eliminó la cláusula aprobada en el Congreso que autorizaba a la Anses a incorporar a los beneficiarios de manera gradual, de acuerdo con su capacidad operativa y financiera, permitiendo que la ley se fuera aplicando parcialmente. Por último, se eliminó el artículo que establecía de dónde se obtendrían los fondos para financiar las prestaciones.

La ley votada en el Congreso había previsto que los recursos saldrían de excedentes de un programa de acciones para el empleo que administra el Ministerio de Trabajo. Sin embargo, el proyecto del Poder Ejecutivo eliminó el artículo y no incluyó de dónde se obtendrían los nuevos fondos, esto implicaba que las prestaciones serían pagadas con los recursos para las jubilaciones regulares del Anses (La Nación, 2005). El acceso a la Jubilación Anticipada estuvo vigente hasta abril del 2007 cuando mediante el Decreto Nro. 1451 del 2006 se extendió el plazo (La Nación, 2007k).

A través del Decreto Nro. 1454 de diciembre de 2005 se permitía a los trabajadores autónomos que pudieran inscribirse al régimen de regularización de deuda y una vez que se les otorgaba el beneficio previsional podrían solicitar el descuento de las cuotas pendientes (Bertranou et al, 2011).

Tanto la Moratoria Previsional como la Jubilación Anticipada no significaron un gran cambio en términos institucionales pero su principal impacto se puede visualizar en la fuerte ampliación de la cobertura. La Ley Nro. 25994 de Jubilación Anticipada, involucraba a más de 60 mil desempleados que tenían los años de aportes realizados pero que les faltaban hasta 5 años de edad (Cetrángolo y Grushka, 2008). Entre 2005 y 2009 se registraron 44 mil altas de beneficiarios (Danani y Beccaria, 2011).

A través del Decreto 1454/05, se podían jubilar 1,5 millones de personas con edad que faltando algunos o todos los años de aportes los pudieran cancelar por medio de la moratoria (Cetrángolo y Grushka, 2008). En la suma total de los beneficios, fueron otorgadas dos millones de jubilaciones (solo el 3% correspondió a pensiones).

Como se puede observar en el Cuadro Nro. 32, entre los años 2004 y 2010 el porcentaje de personas cubiertas creció significativamente: del 62% al 85%. Esto significa que la Moratoria, en muy poco tiempo, permitió acceder como beneficiarios del sistema de Seguridad Social a quienes no podían hacerlo por la falta de cumplimiento de requisitos legales de acceso (Danani y Beccaria, 2011).

Cuadro Nro. 32 Tasa de cobertura 2004-2010

Año	Tasa de cobertura
2004	62%
2005	63%
2006	70%
2007	76%
2008	83%
2009	83%
2010	85%

Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH-INDEC

En términos de género, la Moratoria tuvo un amplio impacto: el 73% de los nuevos beneficiarios fueron mujeres mientras que el 27% fueron varones.

Por último, con respecto a las características socioeconómicas de los nuevos beneficiarios, para el año 2007 el 48% de los mismos pertenecían a hogares pobres, un 34% a hogares que apenas superaban el límite de la pobreza, un 16% a hogares medios plenos y solamente un 2% a hogares medios/altos (Danani y Beccaria, 2011).

### II.4.3.2 La negociación por la reestructuración de la deuda y su impacto en el sistema previsional

Como resultado de prolongadas negociaciones -entre 2002 y 2005- con los acreedores bilaterales, multilaterales y privados, el Estado argentino propuso una reestructuración de la deuda que incluía un menú de opciones que tuvo su apertura al canje en enero de 2005. La propuesta del gobierno constituía, básicamente, en el cambio de 152 tipos de bonos en 3 nuevos tipos: el bono Par, el bono Cuasipar y el bono de Descuento<sup>6</sup>.

6 El bono Par no implicaba quita del capital original adeudado pagaría un interés inicial del 1,33% que subiría progresivamente hasta alcanzar el 5,25% a los 25 años de su emisión, y tendría un plazo de 33 años con vencimiento en el año 2038. El bono Cuasi Par que incluía una reducción del 30,1% del capital pagaría un interés del 3,31% más un coeficiente ligado al índice de precios del consumidor y tendría un plazo de 30 años. El bono Descuento que implicaría una quita del 66,3% pagaría el mayor interés, 8,28%, y tendría un plazo de 28 años con vencimiento en el año 2033.

Las AFJP no quedaron afuera de esas negociaciones. Durante 2003 y 2004, se produjo una pulseada particular entre el Gobierno y las administradoras por los bonos en default que estas poseían desde 2001. Las AFJP privadas habían rechazado la pesificación de los Préstamos Garantizados que habían adquirido en el canje efectuado a mediados de 2001 antes de la crisis y de la devaluación.

En agosto de 2003, mediante un decreto de necesidad y urgencia (Dec. Nro. 530/03) el Gobierno decidió que los títulos públicos que estaban en manos de las AFJP vuelvan a sus bonos originales en dólares sin determinar si esos bonos, que estaban en default, serían incluidos en la renegociación general de la deuda o si tendrían algún tratamiento especial. Mientras se definía qué pasaría con los bonos, el valor de los títulos quedaba congelado al precio actual en pesos (y no ajustándose por el CER) (Clarín, 2003).

La mayoría de las AFJP intimaron, a través de cartas-documentos, a la Caja de Valores para que se abstenga de ejecutar el decreto presidencial Nro. 530/03. El argumento de las administradoras era que la Caja de Valores no podía mover los títulos que poseía en custodia si no era por expresa instrucción de sus titulares (Clarín, 2003).

Al referirse al tema, el entonces Ministro de Economía, Roberto Lavagna calificó como "*un error de administración muy evidente*" que las AFJP no hayan aceptado la deuda pesificada. El funcionario dijo que las administradoras "*se quedaron con los títulos originales, que ahora están en default*", por no haber ejercido la opción de aceptar la pesificación de los Préstamos Garantizados, y manifestó que estos últimos "*se están pagando*". Lavagna también confirmó que la deuda en poder de las AFJP tendrá igual tratamiento, en el proceso de reestructuración, que el resto de los títulos en default, en manos de acreedores externos (La Nación, 2003).

En octubre de 2004, después de nuevas e intensas negociaciones, el Gobierno y las AFJP cerraron un pacto de canje de la deuda que constituyó uno de los primeros pasos para la salida del default ya que las administradoras poseían más del 17% de títulos públicos en cesación de pagos, significando una señal contundente hacia los demás acreedores de la Argentina.

El objetivo central de este acuerdo, para el ingreso a la reestructuración de la deuda de los bonos que tenían las AFJP, era evitar el perjuicio para los 9 millones de afiliados al régimen de capitalización y evitar también una ola de juicios en contra de éstas. El argumento para evitar los litigios estaba basado en que si bien fueron sustituidos bonos en dólares por otros en pesos, se había preservado el poder de compra de los ahorros de los futuros jubilados (Página 12, 2004).

Por su parte, las AFJP se comprometían a retirar los juicios iniciados contra el Estado por el default, la pesificación y la compra obligada de títulos de deuda pública.

Los aspectos centrales del acuerdo -que entraría en vigencia una vez que se abriera el canje en enero de 2005- fueron los siguientes (Página 12, 2004):

1. Los bonos en default (en dólares) serían canjeados por los nuevos bonos Cuasi Par (en pesos) a 42 años de plazo. Con el objetivo de evitar una quita sobre el capital acumulado de los afiliados, los nuevos bonos serían registrados a “valor técnico” y no a “valor de mercado” porque este último era mucho más bajo.
2. Esta contabilidad tendría vigencia durante 5 años y de esta manera, el valor de las cuotas partes de los afiliados mantendría un valor similar al de ese momento.
3. El gobierno también entregaría un bono especial en pesos, ajustable por inflación a diez años de plazo (vencimiento en 2015) a cambio de las Letes que las administradoras tuvieran. Esta operación sería beneficiosa para las AFJP porque los nuevos títulos tendrían una mejor valuación que los bonos Cuasi Par. Estas Letes habían sido compradas obligatoriamente a medida que iban venciendo los plazos fijos entre finales de 2001 e inicios de 2002.
4. Los tres nuevos bonos (Par, Cuasi Par y Discount) ofrecían, además, una compensación adicional, ligada al crecimiento del PBI.

La operación vinculada a las Letes (que en total eran 2650 millones de nominales entre las que estaban en dólares y pesos) tenía como principales beneficiarias a las AFJP que lideraron las negociaciones con el gobierno: Consolidar, Orígenes, Máxima y Siembra. Entre las cuatro poseían el 76% de las Letes existentes (Página 12, 2004).

Otra de las medidas centrales y no menores tomadas a partir de este acuerdo fue la suspensión de los traspasos de afiliados por 90 días (prorrogables por otros 90) para evitar problemas de liquidez porque los pases se liquidaban en efectivo.

Como ya se ha dicho, el año anterior las administradoras privadas –a excepción de la de gestión pública Nación- habían rechazado los préstamos garantizados pesificados y prefirieron quedarse con los títulos dolarizados en default provocando una guerra de traspasos entre las AFJP que llegó a 800 mil traspasos de afiliados. Esta medida de suspensión de traspasos benefició especialmente a Máxima que había perdido 41.500

afiliados, a Orígenes que había perdido (debido a su decisión) 26.000 y a Profesión que había registrado 14.000 bajas mientras que Nación había aumentado 89.300 afiliados (Página 12, 2004).

Finalmente, el 14 de enero de 2005 fue abierto oficialmente el canje de la deuda argentina simultáneamente en Argentina, Europa y Estados Unidos, hasta el 25 de febrero del mismo año. El sistema para el canje de los bonos era el de *“primero llegado, primero servido”*, es decir, todos los que se presentaban el mismo día tenían igual prioridad y preeminencia sobre los que se fueran presentando más tarde. En el caso de la demanda excediera el total disponible en Bonos Cuasipar se prorratearía entre los acreedores y se completaría con Bonos Descuento (que tenían una quita mayor).

Las primeras en hacer llegar sus pedidos de canje fueron las AFJP que canjearon 13.500 millones de dólares en default por el bono Cuasi Par diseñado especialmente para ellas, que implicaba más del 18% de los bonos en default.

Desde la UAFJP se confirmó la entrada al canje manifestando que *“(...) Los beneficiarios del régimen de capitalización que están recibiendo prestaciones a través de las AFJP no tendrán perjuicio alguno en los montos de los haberes. Los patrimonios acumulados en las cuentas de capitalización no sufrirán modificaciones”* (Clarín, 2005).

El 25 de febrero de 2005 venció el plazo para la presentación al canje de bonos. El nivel de aceptación alcanzado permitió renegociar más del 75% de la deuda: esto implicó que se reestructuraron deudas por un valor equivalente a 62.500 millones de dólares de valor nominal, canjeadas por los nuevos títulos por un valor nominal equivalente a 35.300 mil millones de dólares (15 mil millones en Bonos Par, 11,9 mil en Bonos Descuento, y 24,3 mil millones de pesos argentinos en Bonos Cuasi Par).

Como resultado de la reestructuración el componente pesos de la deuda pasó del 3 al 37%. Finalmente, el 9 de febrero de 2005, el Congreso Nacional aprobó la Ley Nro. 26.017 conocida como *“Ley cerrojo”*, que prohibía al Poder Ejecutivo a reabrir nuevamente el proceso de canje, lo que implicaba que la oferta no podía ser modificada o mejorada y lo limitaba de efectuar cualquier transacción judicial, extrajudicial o privada respecto de los bonos sujetos al canje.

Al entrevistar a Roberto Lavagna y consultarle sobre el proceso de reestructuración de la deuda y la relación con las AFJP manifestó: *“(...) Cuando asumí el Ministerio de Economía, en 2003, el sistema previsional no era un tema prioritario porque obviamente los temas prioritarios eran de otra naturaleza. Pero en el año 2004 cuando habíamos logrado normalizar y estabilizar la situación, empecé con los primeros comentarios y fui muy crítico públicamente con las AFJP, fui muy duro con sus ejecutivos a los cuales en algún momento llegué*

*a llamarlos “inútiles” y empecé a trabajar en un proyecto mixto que era una jubilación pública pero no de reparto sino de capitalización. Esto es de cuentas individuales de capitalización y un sistema privado de las AFJPs complementario -que podía ser o no voluntario era un tema que se podía discutir-. Se empezó a trabajar en ese proyecto que después finalmente cuando nos fuimos dejó de analizarse y después simplemente en 2008 se llegó a la reforma que es simplemente volver al sistema de reparto.”*

“Mi calificación, por ejemplo, de inútiles a los ejecutivos de las administradoras e incluso mi sugerencia a que los aportantes podían pensar en hacerles juicios a las AFJP, por mal manejo, se deriva del hecho de que en algún momento nosotros le permitimos a las AFJP que pasaran de bonos que estaban en default a bonos que no estaban en default. El único que tomó esa decisión fue la AFJP del Banco Nación y claro, con el correr de los meses fue quedando muy claro que la decisión correcta era efectivamente esa. Empezó a haber un masivo pase de gente de las AFJP privadas a la AFJP del Banco Nación, sencillamente porque los rendimientos y la conservación del valor del capital era mucho mejor y en ese momento los ejecutivos de las AFJP privadas que se habían negado a hacer esta misma operación voluntaria, se agitaron y pedían todo tipo de ayuda y subsidios y demás y entonces ahí vino mi reacción y les dije: “Señores, ustedes son unos inútiles porque a Ustedes se les ofreció exactamente lo mismo que a la AFJP del Banco de la Nación”. Pero estaban tan creídos de que ellos podían hacer y deshacer en Argentina, fruto probablemente de lo que había hecho y deshecho precisamente desde el año 1993 en adelante, que pensaron que no, que se les iba a dar otra solución mejor que esa. Y bueno, no se les dio otra solución mejor que esa. Simplemente después cuando se hizo el canje de la deuda, se creó -que nos costó mucho trabajo- en la Security Exchange Commission de Estados Unidos porque no había antecedentes y yo insistí mucho en que hubiera un sistema de “primero llegado primero servido”. Normalmente cuando se hacen este tipo de colocaciones, este tipo de reestructuraciones, todo el mundo se presenta y después se hace un prorrato de aquellos ramos que son los más demandados que no alcanza a cubrir toda la demanda. Con el sistema de “primero llegado primero servido” lo que conseguimos es que las AFJP esta vez sí entendieran que era su oportunidad y que entraran muy rápidamente al canje y en general, con bonos Par y bonos Cuasi par que les implicaban una pérdida de capital que tenían que explicitar mucho menor que si tuvieran que tomar los bonos Discount que tenían el 75% de quita. Bueno, esa fue la única salida que se les dio y costó mucho que la Comisión de Valores de Estados Unidos aceptará ese sistema porque no había precedentes, después finalmente lo hicieron porque

tampoco había restricciones legales, simplemente que no era habitual en los mercados”

Y agregaba: “En consecuencia, concedimos sacarlos de la situación crítica en la que estaban por no haber aceptado el cambio al préstamo garantizado como tenía el Banco Nación y al entrar, como entraron en los primeros minutos, en la apertura del canje, dejaron de ser una prioridad hasta que se terminara el canje. El canje completo, con la entrega de bonos y demás debe haber terminado operativamente en junio del año 2005 y en octubre había elecciones generales (legislativas) y yo no quise expresamente volver a introducir el tema previsional porque el riesgo era que ocurriera lo que ocurrió en el 2008 porque la mayoría en el gobierno tenía una predisposición no para un sistema de capitalización donde en definitiva no iban a poder utilizar los fondos sino para un sistema de reparto.

Como además el desprestigio de las AFJP había sido muy grande (eso lo daban todas las encuestas) la posibilidad de que alguien lanzara el discurso fácil de “re-estaticemos todo, pongamos todo en un sistema de reparto de vuelta y borremos lo que se hizo en los años noventa” era muy grande. Y entonces ese no era el momento adecuado de hacerlo. Y esto fue a finales de octubre y a finales de noviembre mi equipo económico fue reemplazado. De manera tal que fue simplemente una cuestión de prioridades y si hubiéramos seguido efectivamente en la etapa siguiente, incluso hay documentos internos como memos que definían las prioridades, estaba precisamente ir a ese proyecto mixto.” (Entrevista realizada a Roberto Lavagna 23/06/2010).

La decisión final de aceptar o no los términos de una oferta de reestructuración de deuda formulada por un Estado en cesación de pagos está determinada, en gran medida, por el cálculo de probabilidad de ganar un juicio contra ese deudor y luego de poder hacer efectiva esa sentencia. Ese ejercicio está signado, sin embargo, por una característica omnipresente en el campo de la insolvencia soberana: el vacío normativo. La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 2015 los llamados “Principios Básicos de Reestructuración de deuda Soberana”, que establecen que *“la reestructuración por mayoría implica que los acuerdos de reestructuración de la deuda soberana que sean aprobados por una mayoría calificada de los acreedores de un Estado no se verán afectados, perjudicados u obstaculizados de otro modo por otros Estados o por una minoría no representativa de acreedores, que deben respetar las decisiones adoptadas por la mayoría de los acreedores”* (Principio N° 9). Estos Principios fueron aprobados por la Asamblea a instancias de un pedido del Estado argentino. Ya en 2014, y

---

7 Resolución N° 69/319.

también a instancias de Argentina, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas había condenado explícitamente las actividades de los fondos buitres<sup>8</sup>.

Aún con tales antecedentes normativos, en febrero de 2016 el Estado argentino decidió pagar el 100% del valor nominal de los títulos a una minoría de acreedores/fondos buitres que no había aceptado las ofertas de canje de 2005 y 2010 y litigaba en Estados Unidos contra el país. En algunos casos las ganancias de estos acreedores superaron el 1.300% respecto del valor de compra de esos mismos bonos.

Evidentemente, los argumentos (y posiciones de poder) políticos y económicos son, por ahora, los determinantes más importantes al momento de discutir y decidir sobre el alcance de las quitas de deuda soberana y los criterios de distribución de las pérdidas derivadas de esa insolvencia.

Aplicar esas consideraciones al caso argentino sirve para entender, también, por ejemplo, por qué el Estado decidió pagar el cien por ciento y en forma anticipada la deuda con el Fondo Monetario Internacional antes que conceder un mejor tratamiento a las AFJP o a los tenedores no institucionales de bonos argentinos.

Siendo que las AFJP –de no haber aceptado los nuevos bonos con las quitas- deberían haber litigado en los tribunales argentinos (no en Nueva York, como los fondos buitres), es difícil imaginar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación hubiera exceptuado a tales acreedores de la reducción de deuda generalizada propuesta por el Estado. De hecho, los pocos intentos de desafiar la restructuración en el fuero contencioso –administrativo federal fueron fallidos.<sup>9</sup>

Asumiendo una derrota judicial en el plano doméstico y no pudiendo recurrir al sistema internacional de protección de las inversiones extranjeras por tratarse de acreedores con composición accionaria mayoritariamente local, las AFJPs parecen haber calibrado su fortaleza económica, jurídica y política frente al gobierno de entonces y decidido aceptar sin más la reducción de la deuda.

---

8 Resolución N° 27/30.

9 Juzgado Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal N° 1, Randado, Aldo c. PEN, 12 de octubre de 2010, Suplemento Derecho Constitucional, La Ley, febrero de 207, pp. 27.

## II.4.4 Hacia el fortalecimiento del sistema público de previsión social

### II.4.4.1 Libre opción

*“Resulta ser que uno se puede divorciar todas las veces que quiera pero en este país uno no se puede salir de las AFJP”*  
Héctor Recalde (Ámbito financiero, 2007a).

A fines de enero de 2007 un nuevo tema sorprendió e irrumpió en la agenda previsional. El gobierno de Néstor Kirchner anunció un nuevo proyecto que modificaba parcialmente al sistema previsional con el objetivo de limitar al sector privado.

El proyecto, básicamente, proponía permitir el pase al sistema estatal para los afiliados a alguna administradora, una reducción de las comisiones de las AFJPs y más controles sobre sus inversiones.

El anuncio fue realizado por el Jefe de Gabinete, Alberto Fernández y por el Director del Anses, Sergio Massa. El proyecto, que contaba con el apoyo del peronismo y de la dirigencia sindical vinculada a la CGT, fue comunicado como el cumplimiento del gobierno con una promesa frente al reclamo sindical y como un eje pendiente de la plataforma electoral de 2003.

Los fundamentos para la reforma estaban vinculados a que el sistema “tenía un problema de origen que tenía que ver con los costos de administración” según Alberto Fernández, y con el objetivo “innegociable, que es darle libertad a la gente para poder elegir su futuro” según Sergio Massa que también aseguraba que “la rentabilidad y la continuidad del sistema de capitalización quedan fuera de toda duda” (La Nación, 2007a).

El Ministro de Trabajo, Carlos Tomada recibía a parte de la dirigencia sindical vinculada a la CGT (Carlos Moyano del sindicato de camioneros, Jorge Viviani del de peones de taxis y Gerónimo Venegas de los trabajadores rurales) y manifestaba que el proyecto era una *“iniciativa que garantiza el derecho indelegable del Estado, como es la seguridad social”*. El líder sindical, Carlos Moyano enfatizaba en la importancia del proyecto y manifestaba que *“el gobierno retoma parte de la dignidad de los trabajadores y les da la opción de que se puedan pasar a la jubilación del Estado. Las AFJPs son una de las estafas más grandes que se le han hecho al pueblo argentino”* (La Nación, 2007b).

El proyecto enviado por el Poder Ejecutivo implicaba, básicamente, cuatro modificaciones, todas ellas destinadas a limitar el rol del sector privado en el sistema. En primer lugar, la libre opción, mediante la que los afiliados podían pasarse libremente entre los sistemas de capitalización y reparto por un periodo de 180 días sin límites de edad. Los indecisos que ingresan al mercado laboral se dirigirían al sistema estatal (hasta ese momento iban al privado). Cada cinco años los afiliados podían cambiar de sistema con un límite de hasta 10 años antes de jubilarse (varones a los 55 y las mujeres a los 50). Asimismo, los trabajadores de 50 años que contarán con una escasa capitalización recibirían una compensación del Estado si se pasaban al régimen de reparto pudiendo acceder, de esta forma, a la jubilación mínima.

En segundo lugar, la reducción de las comisiones de las AFJPs que no podría ser más alta que el 1% del salario de los afiliados. En tercer lugar, se cambiaba el esquema de seguro de financiamiento de las pensiones por invalidez y muerte a uno de mutualización. Y cuarto, se obligaba a que las AFJPs destinen entre el 5 y el 20% de los fondos administrados a inversiones de proyectos productivos o de infraestructura.

Había un antecedente al proyecto del gobierno presentado y apoyado por la oposición. En diciembre de 2004, el Senado *“había dejado caer”* (un proyecto con media sanción de la Cámara de Diputados desde 2002) que fue presentado por la diputada María América González (Página 12, 2004). El proyecto había perdido estado parlamentario porque el oficialismo impidió su tratamiento en diciembre de 2004 cuando Rubén Giustiniani (del Bloque Socialista), Mario Losada (Jefe del Bloque UCR) y otros senadores solicitaron considerarlo sobre tablas. En ese momento, el jefe de la bancada del FPV, Miguel Ángel Pichetto negó el quórum diciendo que *“lo vamos a tratar en acuerdo con el Poder Ejecutivo cuando corresponda”* (Clarín, 2004b). También Roberto Lavagna en su gestión como Ministro de Economía, había impulsado un proyecto similar en octubre de 2003 (La Nación, 2007c).

El gobierno lanzaba esta reforma en el marco de la prórroga del 7% de los aportes hasta diciembre del mismo año cuando las AFJPs demandaban que se aumentará al 11%.

Desde el sector de las AFJPs se planteaba que las reformas eran *“razonables”* y las apoyaban pero con algunas condiciones vinculadas al aumento de los aportes del 7 al 11%. Desde la UAFJP, Sebastián Palla (presidente) manifestaba estar de acuerdo con la libre opción y afirmaba que no ponía en riesgo el sistema *“al contrario, le resta incertidumbre respecto del rumbo del régimen de capitalización”* y que además la Unión respetaba la libertad de elección.

En referencia a la baja de las comisiones también se manifestaron a favor, Palla decía “es bienvenido porque significa una baja en el costo para los afiliados, pero si se le pone un tope al cobro, también hay que revisar toda la estructura de costos que tienen las AFJPs en materia impositiva, regulatoria, comercial y administrativa” (La Nación, 2007d)

Por otro lado, Palla sostenía que uno de los problemas fundamentales de las AFJPs estaba vinculado con su credibilidad: “un sector tan importante y tan representativo del mercado de capitales como el de las AFJPs difícilmente podría haber quedado exento de la imagen negativa que afectó al sistema financiero en la crisis del 2001 (...) por eso tenemos que hacer un trabajo extenso para explicar que ocurrió en estos 12 años” (La Nación, 2007f).

Sin embargo, en el breve debate sobre el tema se pueden observar contradicciones, apoyos y cuestionamientos. Las principales críticas estuvieron vinculadas con la falta de estudios de futuro y la falta de consultas a los especialistas. Desde todo el espectro político se presentaron críticas pero lo más sorprendente fue que desde los sectores tradicionalmente liberales se criticaba la apertura y posibilidad de libre opción entre sistemas.

En una nota de opinión del diario *Página 12*, se manifestaba que economistas y fundaciones tradicionalmente reconocidas como liberales se oponían, llamativamente, a esta reforma liberal. Las críticas que provenían de los sectores liberales argumentaban que con este proyecto de reforma se ponía en riesgo la solvencia fiscal, se contaminaba el sistema capitalista y se cuestionaban el límite a las comisiones del 1% (*Página 12*, 2007).

Unos días antes del tratamiento en la Cámara de Diputados varias entidades y académicos y consultores opositores manifestaron críticas vinculadas, en su mayoría, a la falta de estudios sobre el impacto futuro. En una conferencia organizada por la Asociación de Dirigentes de Empresas (ADE) y el Grupo Pampa Sur (ambas asociaciones resistentes al proyecto de ley), el consultor Daniel Marcú puso en duda las garantías sobre la cláusula de la intangibilidad de los fondos de la recaudación previsional que incluía el proyecto y planteaba que aún era muy difícil evaluar y decidir en qué casos convenía optar por el sistema privado y en cuáles por el de reparto. Marcú también planteaba que la reforma implicará, en el corto plazo, más recursos al sector público pero cuestionaba los efectos fiscales futuros (La Nación, 2007g).

Desde la Fundación Argentina de Investigaciones de la Seguridad Social (FAISS), Leopoldo van Cawllert<sup>10</sup> lamentaba que “*se legisle casi a ciegas, sin los estudios actuariales que justifiquen la necesidad, viabilidad y efecto cuantitativo*”. Al igual que Marcú, van Cawllert opinaba que si bien se favorecerían a corto plazo las finanzas públicas se las comprometería negativamente a futuro (La Nación, 2007g) También desde la FAISS se criticaba la ausencia de dos temas fundamentales en la reforma propuesta: por un lado, la discusión por la movilidad de los haberes y por otro lado, las medidas destinadas a ampliar la cobertura del sistema jubilatorio.

Carlos Melconian (economista liberal y consultor de Carlos Menem) planteaba que los cambios propuestos no estaban mal en el contexto del actual sistema previsional argentino y los problemas de cobertura y falta de aportes. “*La libertad de opción en ambos sentido no está mal. En la Argentina, después de más de una década de funcionamiento, está claro que el sistema necesita cambios para solucionar sus problemas. También está claro que volver a un sistema de reparto puro sigue siendo inviable a futuro porque no hay Estado que pueda soportarlo*”. (La Nación, 2007e)

Un informe de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) planteaba que “la libertad de moverse entre ambos sistemas es buena porque le pone presión competitiva al sector de las AFJP para ganar y retener afiliados” y se advertía sobre problemas de instrumentación que no quedaban claros como que los fondos capitalizados en una administradora de una persona que decidiera pasarse al público continúen estando en su cuenta individual y agregaba la necesidad de que se “necesitaban medidas que hagan consistente desde el punto de vista económico” a las prestaciones futuras brindadas por el Estado.

Desde la ADE, su director Gastón O ´Donnell manifestaba que “se está asumiendo un pasivo por parte del Estado que ni siquiera se calculó, esta reforma debe analizarse junto con la moratoria implementada el año pasado para que se jubilen quienes nunca hicieron aportes” y cuestionaba que la reforma se implementará “en un año electoral y sin pensar en el futuro”. (La Nación, 2007i).

#### **II.4.4.1.a En el Parlamento: El PRO el único partido en contra**

El proyecto fue enviado por el Ejecutivo al Senado que lo trató sobre tablas y aprobó al día siguiente. Las negociaciones en la Cámara de Senadores fueron presenciadas por Sergio Massa, Carlos Tomada, el líder de la CGT Carlos Moyano y también de la CTA por Hugo Yasky. Moyano,

---

10 Presidente de la FAISS, ex director de la ANSES y ex gerente general de la AFJP Nación.

eufórico planteaba se estaba cumpliendo con una promesa de campaña y que *“cuando Néstor Kirchner llamó a Tomada para avisarle, yo estaba reunido con el ministro. Fue tan eufórica mi reacción que lo quería abrazar. Sí hubiera sido una mujer no la largaba”* (Ámbito Financiero, 2007a).

El 13 de febrero de 2007 la ley fue aprobada en la Cámara de Senadores con 58 votos a favor y ninguno en contra. Producto de las negociaciones del proyecto, los senadores de la UCR lograron incluir al proyecto una cláusula sobre la intangibilidad de los fondos previsionales que ingresen al fisco por el traspaso de los afiliados (Ámbito Financiero, 2007a).

La discusión estuvo basada en dos puntos centrales: en primer lugar, en las garantías sobre el destino y manejo de los fondos y, en segundo lugar, en el reclamo por la ausencia de la inclusión de la movilidad de los haberes jubilatorios. El argumento versaba en que al ser la Ley de Administración Financiera Nro. 24.156 la que regla sobre los fondos que ingresaran, eso permitía que el Jefe de Gabinete pudiera hacer uso de esos fondos a través de los superpoderes en un año electoral. Según Gerardo Morales (senador radical) el artículo nro. 37 de la misma ley no permite reasignar recursos del ANSES. Sin embargo, reclamaba que la cuestión de fondo era la *“autarquía del ANSES”* (Ámbito Financiero, 2007b).

En la Cámara de Diputados el proyecto recibió un amplio apoyo tanto del oficialismo como de la mayoría de los bloques opositores: de 222 diputados presentes 209 votaron a favor, 10 en contra y sólo 2 se abstuvieron. Aunque con críticas y reservas el bloque de la UCR, el ARI, el Peronismo Federal y el Justicialismo Nacional votaron afirmativamente el proyecto. Los únicos 10 diputados que votaron en contra fueron los del bloque del PRO<sup>11</sup>.

Una vez aprobado el proyecto, el aire electoral se hizo sentir en el recinto que estaba repleto de gente que había llegado en micros. Tomada y Massa festejaban eufóricos desde el palco (La Nación, 2007h).

La mayoría de las críticas en la cámara baja estuvieron vinculadas con la falta de estudios vinculados a la sustentabilidad del sistema y al tema de la movilidad de las jubilaciones. Desde la UCR, el diputado Alejandro Nieva manifestó que si bien el proyecto implicaba un avance *“debemos legislar sobre la movilidad futura de las jubilaciones. No se resuelve con el aumento del 13%”*.

La diputada María América González del ARI y el diputado Claudio Lozano de la CTA plantearon que la convivencia de los dos sistemas no era compatible y que implicaba desfinanciar a futuro el sistema público

---

11 Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Información Parlamentaria. Votación Nominal en general. 124 Período Legislativo Extraordinario. 2da Sesión Especial-58 Reunión, 27/02/2007.

porque en el privado quedarían los mejores aportantes. González manifestó *“luchamos por la libertad de los jubilados pero esta ley es una libertad condicionada porque se ratifican conceptos de la ley anterior”*. Y Lozano agregaba *“se corre el riesgo de que termine siendo una forma de sacarle el lastre a las AFJPs de los afiliados que no aportan”* (La Nación, 2007i).

Desde el otro extremo del arco político se planteaban argumentos similares, Esteban Bullrich del PRO decía que era una ley *“demagógica”* porque implicaba el desfinanciamiento del sistema público y agregaba *“Cómo creer lo que nos dice el gobierno si se incorporaron más de 900 mil jubilados que no realizaron aportes. Esta es una nueva estafa”* (La Nación, 2007h).

Al entrar en vigencia a ley, en abril de 2007, el presidente Kirchner mediante un acto público fue el primer trabajador que completó el formulario para traspasar sus fondos desde la AFJP Orígenes al sistema de reparto. Massa, por ese entonces Director del ANSES, justificó que el presidente *“como muchos de los argentinos fue víctima de la trampa del artículo número 30 de la ley de 1994, que establecía que quiénes no optaban antes de un determinado plazo eran distribuidas entre las administradoras del sistema privado”*. Por su parte, Kirchner manifestó que *“vengo de una familia en la que mi viejo fue jubilado estatal, mi mamá tiene una pensión del Estado argentino, una cultura que nunca nos falló a pesar de todas las cosas que nos pasaron”* (La Nación, 2007j)<sup>12</sup>.

La ley de la Libre Opción generó un impacto tanto en la dimensión político-institucional como en la dimensión social teniendo en cuenta el impacto en nuevos beneficios y ampliación de la cobertura.

En cuanto a la dimensión político-institucional, la reformas introducidas por la Ley Nro. 26.222 implicaron un fortalecimiento del sistema público en detrimento del privado. Además de la posibilidad de poder pasarse de sistema (cada 5 años), que se invirtiera la presunción de sistema de elección ya que los nuevos aportantes ya no serían asignados automáticamente al sistema privado sino al de reparto. Esto significó que (i) 1,2 millones de traspasos automáticos al régimen de reparto cuyo saldos en la cuenta era inferior a \$20.000; (ii) 1,2 millones de afiliados que optaron por pasar al régimen de reparto y (iii) los nuevos trabajadores

---

12 En el gobierno había diferencias sobre lo que habían hechos sus funcionarios durante los noventa con sus propios fondos de pensión. Entre los que habían decidido quedarse en el sistema de reparto se encontraban los ministros Felisa Miceli (Economía), Daniel Filmus (Educación), Julio De Vido (Planificación), Nilda Garré (Defensa), Ginés González García (Salud), Moreno (Secretario de Comercio) y Massa (Anses). Entre los que se pasaron al sistema privado se encontraban Cristina Fernández de Kirchner (Met), el vicepresidente Daniel Scioli (Consolidar), Carlos Tomada de Trabajo (Nación AFJP), el ministro de Justicia Iribarne (Orígenes), Alberto Abad de la AFIP (Nación AFJP).

quienes al inicio de su vida laboral no optaran por alguno de los dos regímenes, entrarían automáticamente al sistema de reparto (esto eran 700 mil trabajadores por año) (Cetrángolo y Grushka, 2008). También la reducción de las comisiones implicaba un avance en detrimento de las administradoras.

En cuanto a la dimensión social y a la ampliación de la capacidad protectoria, la nueva ley permitió que el sector que presentará saldos menores a \$20.000 en sus cuentas pudieran acceder a la percepción de algún beneficio (Danani y Beccaria, 2011).

En términos políticos se puede observar la unión de todo el Poder Ejecutivo en el proyecto de Libre Opción y también el apoyo de casi todo el arco político de la oposición menos el PRO.

Asimismo, durante el debate del proyecto se sentaron las bases para ingresar en la agenda previsional el tema pendiente de la movilidad de los haberes jubilatorios. Aprovechando la oportunidad de que los problemas previsionales volvían a la agenda pública, el día previo a la sanción de la Ley de Libre Opción, Gerardo Morales y Adolfo Stubrín de la UCR presentaron en la Corte Suprema una nota en la que manifestaban que el Poder Ejecutivo obstaculizaba la movilidad de los haberes<sup>13</sup> (La Nación, 2007i).

#### II.4.4.2 El histórico 82%: Movilidad Jubilatoria

*“Es una fórmula esotérica”*

*Hugo Yasky (Secretario General de la CTA. Clarín, 2008b).*

La Ley de Movilidad Jubilatoria fue sancionada en un nuevo contexto político y económico del gobierno kirchnerista. En términos políticos, por un lado por el cambio de mando presidencial desde Néstor Kirchner a su esposa Cristina Fernández de Kirchner y en términos económicos porque la crisis económica global iniciada en Wall Street comenzaba a generar sus primeros impactos. La discusión por la movilidad jubilatoria se inserta en el segundo lustro económico en el que comienza a visualizarse una caída en las condiciones macroeconómicas como ya se ha analizado.

Asimismo, si bien Cristina Fernández de Kirchner había ganado con amplia diferencia en las elecciones de 2007 (45,3% de los votos), para octubre de 2008 el escenario de apoyos políticos en el Parlamento había cambiado.

---

13 La Corte Suprema había ordenado legislar sobre el tema de la movilidad en 2006.

En marzo de ese año se había desatado un conflicto con las corporaciones vinculadas a la actividad agropecuaria conocido como el “*Conflicto con el Campo por la Resolución 125*”. Producto del conflicto que culminó con un derrota en el Congreso, se produjeron fuertes realineamientos en los bloques partidarios que habían acompañado al gobierno kirchnerista hasta el momento.

En este nuevo contexto, la ley de Movilidad Jubilatoria sancionada en septiembre de 2008, estableció un mecanismo de actualización periódica de los montos de los haberes previsionales semestralmente (marzo y septiembre). Para determinar el valor del índice de movilidad, se tomaba la información correspondiente al periodo enero-junio para aplicar en septiembre y julio-diciembre para marzo del año siguiente (Bertranou y otros, 2011).

El mecanismo sancionado fue debatido intensamente en el Congreso y fue objeto de diversas críticas por todo el arco político opositor e incluso obtuvo posiciones contradictorias desde los sindicatos oficialistas. Básicamente la discusión estuvo concentrada en cómo calcular la fórmula de movilidad y cuáles serían los indicadores a utilizar para dicho cálculo.

El día previo al tratamiento en el Congreso, Cristina Fernández de Kirchner obtuvo el apoyo al proyecto de parte de los sindicalistas Hugo Moyano por la CGT y Hugo Yasky de la CTA, en una reunión en la que también se encontraban Sergio Massa y Amado Boudou. Los sindicalistas planteaban que la fórmula de la movilidad jubilatoria fuera calculada en base al RIPTE (indicador que sólo considera los sueldos formales) y no en base al indicador salarial del INDEC. Mientras que Boudou explicó que el gobierno había elegido el indicador del INDEC porque había sido el que la Corte Suprema había utilizado en el fallo Badaro, y que además los dos índices habían tenido en los últimos años una variación similar y que la presidente había elegido el del INDEC planteando que “(...) *de los dos índices se aplique el que de más alto en cada semestre*” (Clarín, 2008a). Finalmente, se logró un acuerdo optando por el índice que proponían los sindicalistas y no los del polémico INDEC terminando de asentar la voluntad de varios diputados oficialistas que aún no habían manifestado su apoyo (Clarín, 2008b).

En la Cámara de Diputados, el proyecto de ley del Poder Ejecutivo fue criticado intensamente durante el debate en Comisiones por Claudio Lozano (CTA y Proyecto Sur), María América González (SI), Fernanda Reyes de la Coalición Cívica, Alejandro Nieves y Juan Acuña Kunz del radicalismo y Luis Galvalisi (DP macrista). María América González calificó a Boudou y Massa como “*los Cavallo Boys*” y criticó como clientelar a la moratoria concedida por el Anses.

El proyecto fue aprobado el 4 de septiembre con 141 votos afirmativos del Frente para la Victoria y por 77 votos negativos de la UCR, el Partido Socialista, la Coalición Cívica, Recerar y el PRO.

En Senado, el oficialismo se encontró con mayores problemas para aprobar el proyecto sin cambios y evitar que volviera a tratarse en Diputados, tal como lo quería el Poder Ejecutivo. Frente al reciente fracaso de la Resolución 125, los senadores del FPV hicieron muchos esfuerzos para conseguir los votos necesarios y evitar los “díscolos” en esta votación.

El 16 de septiembre, se realizó un plenario de la Comisiones de Trabajo y Previsión y de Presupuesto y Hacienda de la cámara alta en los que participaron un grupo de asociaciones de jubilados y los defensores del pueblo de la Nación, Eduardo Mondino, y de la Ciudad de Buenos Aires, Alicia Pierini. Ninguno de los senadores oficialistas concurrió a las audiencias públicas. Los invitados manifestaron su rechazo al proyecto y sólo el Ministro de Trabajo, Carlos Tomada, y el director de la Anses, Amado Boudou, defendieron el proyecto que la Cámara de Diputados había aprobado 10 días antes (La Nación, 2008a; Clarín, 2008b).

Desde la Cámara Nacional de Seguridad Social, el juez Luis Herrero manifestó que la propuesta oficial “*es inconstitucional*” porque “*no garantiza la dignidad de las jubilaciones*” y tampoco cumplía con los antecedentes de la Corte Suprema (Fallo Badaro), en cuanto a que la movilidad debe respetar el sostenimiento alimentario y de vivienda de los jubilados. Asimismo, manifestaba que si no se le incorporaban cambios al proyecto aprobado en Diputados, se “*aumentaría la litigiosidad*”, ya que los beneficiarios recurrirán a la Justicia en reclamo de una auténtica actualización de sus haberes (La Nación, 2008a).

En el Senado, los sindicalistas de la CTA y CGT se mostraron contradictorios al apoyo inicial que habían demostrado al proyecto: Yasky cuestionó los índices que se usarían para el cálculo y Hugo Moyano que estaba invitado a las audiencias para apoyar al proyecto, simplemente no fue. Yasky manifestó que era “*una fórmula esotérica*” y que a tres grupos de economistas de la CTA que habían realizado los cálculos le habían dado diferentes resultados y que en todos los casos el haber jubilatorio se alejaba con el tiempo del salario de los activos en lugar de acercarse (Clarín, 2008b).

El inicial apoyo de Hugo Yasky al gobierno generó el quiebre interno definitivo de la CTA.

“Del mismo modo que la CTA se fundó defendiendo el sistema previsional inter-generacional y de reparto, de esa misma manera la primer diferencia pública con el sector de la CTA oficial (Hugo Yasky) fue por el tema jubilatorio en el momento del debate por la movilidad. El grueso de la CTA más las asociaciones de jubilados dijeron que no a la Ley de

Movilidad y Yasky, sentado con Moyano en Olivos, planteó que sí. Después, Yasky retrocede pero en la práctica trabajó para que el número de legisladores (que no cerraba, cerrara). Él llamó, como secretario de la CTA, a varios legisladores para que cambiaran el voto (entre ellos a De Petrís, Basteiro, Donda). La fórmula no era cualquiera, tiene como objetivo garantizar el excedente del Anses. El modo en cómo está planteada la fórmula en donde hay dos resultados y se aplica el menor es un modo de garantizar que siempre queden excedentes para poder financiar el funcionamiento del Estado. Siempre que funcione el Anses como caja. Esa fue la primera fisura con Yasky”. (Entrevista a Claudio Lozano, 09/11/2010).

A pesar de las críticas recibidas, los senadores del bloque oficialista continuaban buscando los apoyos necesarios para aprobar el proyecto con media sanción sin modificaciones y lograr el mandato de la Casa Rosada.

El “fantasma de la Resolución 125” de no conseguir los votos afirmativos era una realidad ya que varios senadores peronistas manifestaban la necesidad de incorporar cambios para lograr un consenso al interior del bloque, entre ellos se encontraban los senadores santafesinos Carlos Reuteman y Roxana Latorre y la salteña Sonia Escudero (Clarín, 2008b).

La preocupación por alcanzar los votos fue evidenciada cuando el senador Miguel Pichetto aceptó postergar por una semana la votación porque estarían ausentes dos votos seguros (José Pampuro y Daniel Filmus) y le mandó un memo a todos los senadores del oficialismo recordando que el 24 de septiembre habría una “votación muy importante” (Clarín, 2008b).

El 24 de septiembre el oficialismo intentó aprobar el proyecto pero no logró el quórum necesario y la sesión fue levantada. Según el reglamento de la cámara alta (artículo 57), para que un proyecto con dictamen sea tratado se necesita que hayan pasado al menos siete días corridos después de su firma o ser respaldado con los dos tercios de los miembros. La votación resultó 42 a favor de tratar el proyecto y 25 en contra, dando como resultado el fracaso de su tratamiento (Clarín, 2008c).

Finalmente, el 1° de octubre después de ocho horas de debate, el Senado aprobó el proyecto sobre movilidad jubilatoria con 45 votos a favor y 25 en contra mientras fuera del Congreso había incidentes durante una protesta.

La oposición rechazó, en particular, el sistema de actualización mediante un sistema de dos fórmulas, de la cual se aplicaría siempre la que arroje el índice menor. Los bloques que lo rechazaron fueron el de la UCR, la Coalición Cívica, algunos senadores del justicialismo disidente, el socialismo, bloques provinciales de Fuerza Republicana de Tucumán, el Frente Cívico y Social de Catamarca y radicales K. También manifestaron críticas los miembros del bloque del FPV: Juan Carlos Romero

(rechazó el proyecto en su totalidad), Carlos Reutemann y Roxana Latorre (votaron en contra el artículo de la fórmula) y la chaqueña Elena Corregido (aprobó el texto en general, pero rechazó todo su articulado).

Desde el radicalismo, Gerardo Morales manifestó que, en conjunto con otros partidos de oposición, sería realizada una presentación ante la Justicia pidiendo que la norma sea declarada "*inconstitucional*" y que es "*confiscatoria e inentendible*" y que además "*creará problemas en su aplicación*".

La senadora María Eugenia Estenssoro (Coalición Cívica) denunciaba que "de aprobarse este engaño, va a pasar mucho tiempo hasta que este tema se pueda reabrir para corregir los errores que esta ley contiene" y que "habrá movilidad, sí, pero al revés". Por su parte, el senador socialista Rubén Giustiniani expresaba que la ley "es anticonstitucional", porque "no resuelve el problema de la movilidad, que la Corte Suprema dijo que tiene que estar vinculada con los aumentos de salarios de los activos", y señalaba que la norma "también es ciega, porque nadie puede dilucidar cuáles son los porcentajes de los aumentos, ya que la fórmula no se entiende". (Clarín, 2008b y La Nación, 2008b).

El tratamiento de la Movilidad Jubilatoria en el Congreso introdujo nuevamente en la agenda previsional la necesidad de debatir una reforma más amplia y profunda del sistema previsional argentino y su configuración institucional. Durante el debate de la Movilidad en la Cámara de Diputados, los legisladores Claudio Lozano y Carlos Raimundi presentaron un dictamen en donde proponían recuperar para el Estado los fondos de las administradoras. Veinte días después, con la agenda previsional caliente y sorpresivamente, el gobierno anunció el proyecto por el cual se daría fin a la administración privada de los fondos de pensiones.

#### **II.4.5 Hacia la creación de un Sistema Previsional Único y de Reparto**

*"Hemos asumido la responsabilidad histórica de desactivar definitivamente esta bomba de tiempo, y lo hacemos con orgullo y convicción". Oscar Parrilli<sup>14</sup>, al inaugurar la sesión que privatizaría el sistema previsional en 1993. (Crítica de la Argentina, 2008f).*

---

14 Secretario General de la Presidencia al momento de la estatización del sistema previsional.

La ley que finalmente creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) culminó con la ruptura del sistema vigente desde 1994 concentrando sus modificaciones en la dimensión político-institucional al (i) eliminar el sistema de capitalización individual de administración privada (ii) re-crear/re-institucionalizar un sistema de reparto administrado por el Estado y transferir los fondos acumulados en el sistema privado a la administración estatal.

Sin embargo, la dimensión vinculada a los aspectos protectorios del sistema no fue reformada: las condiciones de acceso siguieron siendo las mismas y la fórmula de cálculo de los haberes retomó las modificaciones de la Ley de Movilidad sancionada un mes antes del anuncio del Poder Ejecutivo (Danani y Becaria, 2011).

Si bien la problematización de la cuestión y el consenso acerca de que el sistema previsional necesitaba una profunda reforma era algo consensuado desde hace tiempo por todo el arco político y académico (MTEySS, 2003; OIT, 2004), el surgimiento en la agenda del proyecto de estatización en octubre de 2008 fue imprevisto y sorprendente.

No fue una cuestión de meses ni semanas sino de días.

El miércoles 15 de octubre de 2008, Amado Boudou logró reunirse con el Jefe de Gabinete Sergio Massa (su amigo y mentor político) para contarle sobre una idea que había estado elaborando durante el fin de semana anterior. *“Esta crisis va a provocar una enorme depresión de los activos financieros. Los primeros damnificados del crack van a ser los afiliados a las AFJP. El dinero acumulado en las cuentas de capitalización se evapora por el derrumbe de la cotización de acciones y títulos. Es el momento ideal para estatizar las AFJP.”* Massa manifestó su desacuerdo pero sin embargo, lo invitó a una reunión con la Presidente para que le contara su propuesta (Montenegro, 2011).

Es importante resaltar que en septiembre, en el contexto del efecto jazz, Cristina Fernández de Kirchner había anunciado en un discurso por cadena nacional que había firmado un decreto que disponía el pago de las deudas con el Club de París que Argentina tenía desde la crisis de 2001: *“He firmado otro decreto en el que instruyo al ministro de Economía para que con reservas del Banco Central cancele la deuda del Club de París”* (**Urgente 24, 24/06/2014**). Sin embargo, unos días después el gobierno anunció que aplazaría nuevamente el pago de la deuda al Club de París.

El jueves 16 de octubre, Boudou le presentó la propuesta a Cristina Fernández de Kirchner manifestando que “sólo estatizando los fondos de las AFJP podremos contar con recursos para afrontar esta crisis. Los recursos de la ANSES son fundamentales para financiar obra pública, pero además en el año electoral ésta puede ser una bandera importante de campaña”. Frente a la iniciativa que le acababan de presentar la

Presidente mandó a llamar a Néstor Kirchner quien después de escucharla manifestó “Estoy totalmente de acuerdo, denle para adelante, esto tiene que salir cuanto antes.” (Montenegro, 2011).

Cinco días después de haber escuchado la propuesta, Cristina Fernández de Kirchner anunciaba la estatización del sistema previsional y el fin de las AFJP. El lunes 20 de octubre de 2008 los medios nacionales sorprendieron con la noticia del inminente anuncio del fin del sistema previsional privado. A través de un documento elaborado por Amado Boudou, el gobierno anunciaba la posibilidad de hacer cambios profundos al sistema previsional mixto nacido hacía 14 años.

El documento oficial, llamado “*Las promesas incumplidas del Régimen de Capitalización*”, planteaba la necesidad de rescatar a los futuros jubilados por las evidencias de la inadecuada respuesta del pilar privado a la crisis global y presentaba cinco cuestionamientos básicos al sistema vigente. En primer lugar, el incumplimiento de la promesa del aumento de la cobertura “(...) y la tendencia era que la cobertura siguiera cayendo, sino se hubieran tomado medidas de inclusión” (en referencia a la moratoria previsional).

En segundo lugar, se cuestionaba la caída en los haberes y que el Estado ya se venía haciendo cargo de complementarlos: “De los 445.000 beneficiarios del sistema de capitalización el Estado concurre en el pago de los mismos en el 77% de los casos, 179.000 jubilados de capitalización reciben complementos para que su haber no sea inferior a la mínima garantizada, y 33.000 tienen ya su cuenta individual totalmente consumida y el Estado paga la totalidad de sus haberes”.

El tercer argumento estaba vinculado a la caída de la rentabilidad de los fondos de pensiones. En cuarto lugar, criticaba el aumento de las comisiones recibidas de un 60% aproximadamente por sobre los aportes de los trabajadores.

Por último, cuestionaba el argumento clave de la reforma de 1994 que prometía el desarrollo de un mercado de capitales y que el sistema contribuiría al aumento de trabajo y su formalidad al evitar la evasión (Clarín, 2008e).

El documento concluía que dado que las AFJP poseían alrededor del 60% de títulos públicos en su cartera el sistema se convertía en un “*sistema de reparto caro*”, y por lo tanto, “*El sistema de capitalización ha demostrado ser conceptualmente inadecuado en términos generales. La actual crisis sólo pone brutalmente en evidencia estas cuestiones. Particularmente, por la caída de los activos financieros que hace evidente que el Estado tendrá que salir a rescatar de una forma u otra a los futuros jubilados del sistema*”.

Otro indicador que demuestra lo apresurado y poco evaluado de la medida es que el día antes del anuncio se seguía trabajando a contra reloj en el proyecto a enviar al Congreso. Cuestiones centrales como sí

quedarían vigentes las AFJP como sistema complementario y voluntario aún no estaban decididos: “Lo único que resta definir es si se permitirá que las AFJP continúen operando como administradoras de fondos voluntarios”. (Clarín, 2008d). Otro diario mencionaba que “(...) Ayer en la Anses, el director Amado Boudou y su equipo, supervisado por el Jefe de Gabinete Massa trabajaron hasta última hora para afinar la redacción del proyecto que esta tarde presentará la Presidenta” (Página 12, 2008a). “Anoche, hasta muy tarde, en la Casa Rosada se pasó revista a los aspectos puntuales del proyecto que se presentará hoy. Massa, Boudou, Tomada y Zannini compartieron una sesión intensa para definir los mínimos detalles”. (Página 12, 2008d).

Los dirigentes políticos y sindicales de todos los sectores opinaron rápidamente acerca de la medida. Entre los que estaban a favor de la reforma se encontraba Hugo Moyano, líder de la CGT, que manifestó su apoyo diciendo que “(...) Las administradoras son una gran estafa. A raíz de la crisis internacional perdieron una cantidad impresionante de dinero, por eso el Estado tiene que garantizar el cobro de las futuras jubilaciones”. También, el sindicalista del Personal de los Organismos de Previsión Social, Leonardo Fabre dijo que “(...) La única jubilación segura es la del Estado, por lo que el sistema de capitalización se transformará en una opción optativa y complementaria”. (Página 12, 2008b; Clarín, 2008d).

También Oscar Lescano, jefe del sindicato porteño de Luz y Fuerza que controla la AFJP Futura, manifestó que “hace dos años que desde el gremio Luz y Fuerza pedí que el sistema de jubilaciones volviera a pasar al Estado, debido a la inviabilidad del sistema de capitalización”. También, el Secretario de Prensa de La Bancaria, Berrozpe celebró que se terminara con el sistema de capitalización que es una “estafa en la que los bancos han sido garantes” (La Nación, 2008c; Crítica de la Argentina, 2008a)

Varias voces políticas apoyaron la medida pero con ciertas advertencias y dudas. María América González (diputada nacional-bloque SI-ARI TdF) especialista en sistema previsional y defensora del sistema estatal de reparto, manifestó “en principio me parece una decisión brillante, aunque hay que analizar la letra chica de la propuesta. Espero no desilusionarme como ocurrió con el proyecto de opción y de movilidad, dos anuncios muy buenos que se quedaron a mitad de camino” (Clarín, 2008f).

Desde el Partido Socialista, el senador Rubén Giustiniani dijo que “(...) El socialismo siempre estuvo a favor del sistema de reparto y en contra del negocio financiero, pero también queremos la intangibilidad de los fondos porque de ninguna manera vamos a aceptar que el gobierno los use para financiar su política” (Clarín, 2008f).

Carlos Lozano diputado nacional por Proyecto Sur y economista de la CTA, manifestaba que “La restitución de las contribuciones patronales

y la construcción de un sistema de seguridad social único, de carácter público, que deje a las AFJP como un complemento, supone reapropiar para el Estado y el sistema previsional unos 20.000 millones de pesos anuales. Esto implica dotar de mayor solidez al Estado argentino y colocarlo en mejores condiciones para afrontar la crisis. Es el camino que le sugerimos al oficialismo en nuestro presupuesto de minoría, cuando puso en debate un proyecto de presupuesto que no tenía nada que ver con la realidad” (Página 12, 2008e).

La mayoría de las opiniones realizadas por los dirigentes partidarios de la oposición estuvieron vinculadas a la velocidad y vertiginosidad del anuncio, a la falta de consulta a los distintos actores y por consiguiente, a la desconfianza en que el gobierno presentaba esta reforma para poder disponer de los fondos previsionales en un contexto de fuertes restricciones económicas por la crisis mundial y en un año electoral.

Así, Gerardo Morales, senador de la UCR y además presidente de la Comisión de Previsión Social de la Cámara de Senadores, planteaba que “(...) *La rapidez del gobierno llama mucho la atención y genera dudas. El Poder Ejecutivo podría estar actuando como un salvataje a las AFJP o bien podría tratarse de un manotazo de ahogado a los fondos de los jubilados. Esta es la primera decisión estructural desde hace diez años. Estamos dispuestos a una reforma al sistema previsional. Los radicales estamos interesados en un debate profundo. No sea cosa que el gobierno quiera sacar este proyecto de apuro. Si es apuro, es caja. Estos cambios deben sostenerse en un gran consenso entre las élites políticas, junto a los jubilados y trabajadores. Cualquier comisión bicameral debe tener mayoría de la oposición para garantizar equilibrio político. Además los trabajadores y los jubilados deben integrarse a la administración de los fondos del sistema.*” (Página 12, 2008e).

También desde la UCR, Ernesto Sanz (senador nacional y presidente del bloque) manifestaba “La UCR está dispuesta a debatir cualquier cambio en el sistema previsional en la medida que se establezca la intangibilidad de los fondos de las jubilaciones. Sería además una buena medida que el Gobierno derogara los super-poderes para garantizarla”. Y Oscar Aguad (presidente del bloque de la UCR en la Cámara de Diputados) declaraba que “la falta de acuerdos en 1993 generó un cambio que hoy tenemos que volver a cambiar. Por eso es muy importante que estas leyes se funden en grandes consensos políticos. El peligro de estas medidas está en vaciar el circuito financiero que las AFJP sostienen, como las pymes u otros sectores de la economía. En tiempos de crisis, además, debemos considerar las consecuencias, que pueden ser graves.” (Página 12, 2008e).

Elisa Carrió de la Coalición Cívica declaró que “Las medidas no son para mejorar el sistema jubilatorio, sino para saquear los fondos de los

jubilados. La plata irá a la caja discrecional K y no a un sistema único y serio como el que proponemos nosotros”. (La Nación, 2008c). Y agregaba “le pagan al contado al FMI y les sacan a los jubilados para pagar la deuda. La ingenuidad trágica es complicidad evidente: votar a favor es legitimar un saqueo, es entregar a los jubilados a las AFJK. Hoy discuten el neoliberalismo los que votaron las AFJP. Son los mismos actores, todos ladrones. Robaban cuando privatizaron y roban ahora cuando estatizan. Esto genera desconfianza afuera y dentro del país: la caída de los bonos y de la Bolsa es el segundo mayor daño” (Página 12, 2008e). Adrián Pérez del mismo partido manifestó que el proyecto de reforma “debe garantizar que los fondos sean utilizados para pagar jubilaciones y no puedan ser desviados por el Ejecutivo para resolver eventuales problemas de caja”. (La Nación, 2008c).

Desde el PRO, Federico Pinedo (diputado nacional y jefe del bloque del PRO) planteaba que “La propuesta es una maniobra de los Kirchner para quedarse con el dinero de los futuros jubilados. En la Argentina no se puede confiscar la propiedad privada sin la indemnización correspondiente. Hay que entender de una vez por todas que el dinero de las jubilaciones es de la gente y no de los Kirchner”. Y agregaba, “la presidenta le dice coherencia a proponer el año pasado una ley de libre opción jubilatoria y saquear este año a los que eligieron quedarse en las AFJP. La presidenta le dice “cambio estratégico y estructural” a confiscar a los jubilados su dinero para pagar la deuda externa” (Página 12, 2008e). Desde el mismo partido, Esteban Bullrich (diputado nacional) declaraba que la reforma significaba “una violación a la propiedad privada” y que no quedaban dudas que el gobierno buscaba “tener más caja” (Perfil, 2008).

Por su parte, Ricardo López Murphy (Recrear) definió la medida como un “robo espectacular” y que “el año pasado se le dio a la gente la posibilidad de elegir y hoy vienen a decirle que su opinión no sirve de nada”.

Desde el peronismo disidente, Jorge Sarghini (diputado nacional-bloque Justicialista Nacional) calificó de “*esasmódica*” la forma con la que el gobierno toma sus decisiones y agregó “*no conozco la propuesta, pero hace pocos días estuvimos evaluando en el Congreso qué hacer con los jubilados del sistema de reparto y ni se mencionó que estuviera en análisis una reforma de estas características*”. (Perfil, 2008). Francisco de Narváez (diputado nacional-Bloque Unión Celeste y Blanco) planteaba que “*la intención de Cristina Fernández es improvisada e irresponsable y está conduciendo a la Argentina hacia el camino peligroso de un default.*” (Página 12, 2008e).

Julio Cobos, radical K y Vicepresidente de la Nación, planteaba que “lo que hizo el gobierno convalida la visión que tuvo el radicalismo en su momento. Fue una ley que no nació con todo el consenso necesario. Hoy

tenemos la oportunidad de generar un nuevo sistema de jubilaciones, pero es necesario lograr el consenso en el Congreso, porque se trata de una cuestión de Estado. Es un tema que no se ha podido debatir previamente, pero se debe privilegiar a los beneficiarios y no a las mezquindades de un sector u otro. Hay que asegurar la intangibilidad de los fondos, ponerle un triple cinturón de seguridad. Además, hay que prever un sistema de autarquía de la Anses, para que sea el organismo responsable de los fondos con las garantías correspondientes.” (Página 12, 2008e).

#### **II.4.5.1 Sorpresa para las AFJP y pánico en la Bolsa porteña**

*“Me enteré por los diarios”*

*(Sebastián Palla, Presidente de la UAFJP).*

Para agosto de 2008 existían 10 AFJP con 9.504.770 afiliados de los cuales 3.621.760 eran aportantes y 445 mil jubilados cobraban a través del régimen de capitalización. El mercado de las AFJP era muy heterogéneo: había administradoras pertenecientes a sindicatos, bancos estatales y privados de capital extranjero, compañías de seguros y obras sociales.

Entre las sindicales se encontraba Futura que era propiedad de Luz y Fuerza, Obras Sanitarias, y los gremios del seguro y de trabajadores de la ciudad de Buenos Aires. El sindicato de encargados de edificios, dirigido por el kirchnerista Víctor Santamaría, tenía una participación en la propiedad de Previsol. Entre los bancos propietarios se encontraban (i) el banco estatal Nación; (ii) el cooperativo Credicoop dueño junto a otras cooperativas de Previsol; y dos los bancos privados de capital extranjero (iii) el HSBC dueño de Máxima y el (iv) BBVA Banco Francés de Consolidar.

Las compañías de seguros dueñas de administradoras eran la holandesa ING (le había comprado Orígenes a los bancos Provincia y Santander) y la estadounidense Metropolitan Life (Met). La obra social de ejecutivos OSDE era dueña de Arauca Bit y la del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Profesión+Auge. Por último, la administradora Unidos era propiedad de la compañía de emprendimientos inmobiliarios Ecipsa, y de la mutual de trabajadores de la cooperativa láctea Sancor (La Nación, 2008d). En el Cuadro Nro. 33 se puede visualizar la heterogeneidad del sector con claros objetivos e intereses políticos y económicos dispares así como su desempeño.

Cuadro Nro. 33: Actores y AFJP según composición accionaria

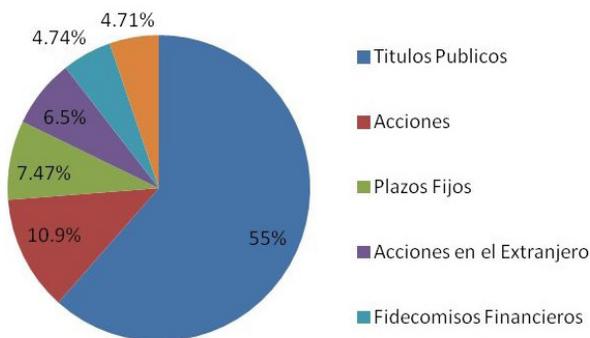
Tipo de Actor	AFJP	Composición accionaria
Sindicatos y/o Mutuales	Futura	Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza (90,2%); Federación Nac. De Trabajadores de Obras Sanitarias (3,5%); Sindicato del Seguro (3,5%); Sindicato Único de Trabajadores de la Ciudad de Bs AS (Sutecba) (2,7%).
	Unidos	Asociación Mutual del Personal de SanCor (AMPS) (más del 90%); Asociación Mutual de Trabajadores de la Industria Lechera (Atilra) (0,65%) y el Club Atlético Rafaela (0,65%)
	Profesión + Auge	Consejo Profesional de Cs. Económicas de CF (50,2%); Mutual del Fondo Compensador para Jubilaciones y Pensiones del Personal Civil de la Fuerza Aérea (13,56%); Mutual Fondo Compensador Personal Civil del Ejército (13,56%), Fundación Fondo Compensador Móvil (11,58%); la provincia de San Luis (4,35%) y otros consejos profesionales del interior.
	Previsol	Diacronos (70%); Banco Creedicop; Federación y Sindicatos de Porteros (Fateryh y Sutherh)
Bancos		
	Nación	Banco Nación
	Consolidar	BBVA Banco Francés
	Máxima	HSBC
Aseguradoras	Orígenes	ING
	Met	Metropolitan Life
Obras Sociales	Arauca-Bit	OSDE

Fuente: Elaboración propia en base a datos de (Crítica de la Argentina, 2008c, 2008d)

Como se puede observar en el Gráfico Nro. 6, a la fecha del inicio de la reforma, las AFJP contaban con 98 mil millones de pesos ahorrados invertidos de la siguiente manera: 55% en títulos públicos; 10,9% en acciones; 7,47% en plazos fijos; 6,5% en acciones en el extranjero; 4,74% en fidecomisos financieros y 4,71% en fondos comunes de inversión (Crítica de la Argentina, 2008b). El 5% de los fondos invertidos en acciones

estaban invertidos en bancos que se pulverizaron como Merrill, JP Morgan, Citigroup, Wachovia y Wells Fargo producto de la crisis financiera internacional (Crítica de la Argentina, 2008c).

Gráfico Nro. : Inversiones AFJP (2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos Crítica de la Argentina (2008c).

Desde la mañana del 20 de octubre, el diario Clarín intentó comunicarse con voceros de la AFJP sin obtener resultados. Sebastián Pallá se encontraba regresando de Chicago de emergencia en donde estaba cursando una beca Eisenhower (Clarín, 2008g).

Al entrevistar a Pallá manifestó: “Yo estaba dos meses de beca en Chicago en el momento del anuncio de la reforma. Mi primera reacción fue de no creer lo que estaba pasando, incredulidad. Me enteré por los diarios. La verdad es que tenía dialogo con el gobierno por varios motivos porque venía de la función pública y también por un tema generacional, con Sergio Massa me llevaba muy bien y teníamos diálogo muy frecuente. A las 5 am del 20 de octubre me empieza a sonar el celular, estaba dormido y pensé que pasó algo en mi casa y eran de la Unión para decirme que la tapa de Clarín decía que estatizaban el sistema. Lo llamé a Massa para preguntarle “es verdad o no es verdad?”. Yo pensé que era una estrategia del gobierno para presionar al sistema. Massa me dijo que la noticia era verdad y que había habido reuniones el fin de semana y que se había resuelto eso. Nos enteramos todos por los diarios y yo incluso más tarde que mis representados porque estaba con diferencia horaria. Ese mismo día me tomé un avión de vuelta e intenté entrevistarme con la Presidente y no pude, con Néstor (Kirchner) tampoco pude. La tapa fue un lunes y el anunció fue el martes a las 16 hs en el Anses y me dijeron que la Presidente me iba a ver recién después del anuncio”. (Entrevista a Sebastián Palla, 09/11/2010).

Frente a la imposibilidad de reunirse con algún miembro del gobierno, la UAFJP presentó un comunicado de prensa el mismo día del anuncio. El comunicado criticaba la iniciativa de reforma y defendía a las AFJP de las críticas recibidas: el proyecto *“no tiene una visión de largo plazo, sino que está basado en un hecho coyuntural, que es la crisis de los mercados financieros (...)”*, por el contrario, los fondos de las AFJP *“son fondos de largo plazo, para un contexto de reglas estables. Las rentabilidades obtenidas por los fondos desde el inicio del sub-sistema, han sido extraordinariamente positivas. El sub-sistema de AFJP constituye un mecanismo sólido y perfectible, que ha tenido una tendencia al crecimiento casi constante a lo largo de los 14 años que lleva de existencia, aún cuando ha sido atravesado por periodos de afectaciones propios de los mercados en los que participa bajo condicionamientos regulatorios.”* (Clarín, 2008h).

La velocidad con la que fue presentado el proyecto del gobierno no permitió elaborar y diseñar ningún tipo de estrategia de acción para un actor tan importante como las AFJP. Al preguntarle a Palla si intentaron unir fuerzas políticas con otros sectores dijo: *“Yo estoy convencido que se hizo por un tema fiscal y no por un tema de seguridad social. Es una barbaridad la medida desde el punto de vista de la calidad institucional, la previsibilidad de las políticas públicas y el fomento de las inversiones. Estas medidas no favorecen la inversión que no es bueno en un contexto de inflación.”* (Entrevista a Sebastián Palla, 09/11/2010). *“Está claro que en momentos en que la inversión es una de las mayores necesidades y desafíos de la política económica, entre otras cosas para combatir la inflación, la medida que se ha anticipado a través de la prensa genera un contexto que desalienta la inversión en la Argentina”* (Clarín, 2008k).

Por otro lado, Horacio López Santiso (presidente de la AFJP Profesión) manifestaba que *“(...) los damnificados deberían dedicarse a hacer juicios. No hay que soslayar la posibilidad de que las propias AFJP lo hagan también, así como quienes pusieron plata en las administradoras. Es una continuidad de algo que se viene haciendo cada vez que se tiene problemas de caja”* (Clarín, 2008k).

Otro de los problemas que se presentaban al momento del anuncio, era qué pasaría con los 15 mil empleados directos e indirectos que trabajan en las AFJP o en el sector vinculado. Desde la AFJP Met se anunciaba que iban a evitar el desguace de la firma y que *“vamos a defender los aportes de la gente”* (Crítica de la Argentina, 2008c).

Otras AFJP tuvieron una postura distinta: Orígenes y Máxima recibieron el anuncio de la estatización como un alivio tras las últimas reformas al sistema. Las AFJP más grandes pertenecientes a bancos internacionales como el HSBC y la holandesa ING preferían retirarse de un mercado que había dejado de reportarles ganancias relevantes a partir

de la apertura de pase de afiliados con la Ley de Libre Opción de 2007 (Crítica de la Argentina, 2008c).

Desde la Federación Argentina de Luz y Fuerza que controlaba el 90% de la AFJP Futura, Oscar Lescano planteaba que estaba “recontento” por la medida “(...) *hacía más de dos años que pedíamos la vuelta al Estado de las jubilaciones*” y que “(...) *cuando Massa estaba en el Anses, no pudo convencer a la presidenta de esta medida, pero parece que ahora así (...)* A Futura le iba mal, porque si andan mal las finanzas, andan mal las AFJP, por la especulación. La guita se usó mal”. En cuanto a los empleados de Futura, Lescano aseguraba que ya había acordado que 150 pasaran a la Anses (Crítica de la Argentina, 2008d).

El kirchenrista, Víctor Santa María de Previsol declaraba que “(...) Hay que ver la letra fina pero me parece una medida positiva e interesante. Previsol estaba bien rankeada pero la AFJP sufría los efectos de la crisis financiera internacional como pasó en la época de Cavallo, cuando había que comprar bonos de manera compulsiva.” (Crítica de la Argentina, 2008d).

Las AFJP como sector no tuvieron ni tiempo ni forma de generar una postura homogénea. La heterogeneidad de la composición del sector, los intereses divergentes frente a la posibilidad de reforma y el rápido y sorpresivo anuncio del gobierno no permitieron generar ningún tipo de estrategia de acción como actor central en la reforma. Como se ha visto, no había una postura de consenso entre las administradoras acerca del proyecto del Ejecutivo, había AFJP sindicales que apoyaban al gobierno, otras como las “bancarias” que ya no tenían intereses en el negocio y las más cercanas a la UAFJP que intentaron manifestar su oposición y sobrevivir.

El impacto por el anuncio del gobierno de eliminar el sistema previsional administrado por las AFJP, se hizo notar rápidamente, al otro día, en la Bolsa de Valores de Buenos Aires: el índice de acciones líderes del Merval bajó un 11%, los bonos de la deuda perdieron un 14%, el Banco Central se vio obligado a vender US\$400 millones para contener el dólar y las operaciones de las AFJP fueron suspendidas (Crítica de la Argentina, 2008g).

Las AFJP fueron denunciadas por presunto fraude por haber “(...) efectuado operaciones en detrimento de los intereses de sus afiliados en clara violación de las disposiciones legales vigentes. No puede descartarse que las AFJP hayan efectuado ventas de sus activos en la Bolsa de Valores y Mercados de Capitales provocando una importante y considerable caída de los precios debido a una inmensa e innecesaria oferta de títulos” según el Fiscal Guillermo Marijuán. El Juez Claudio Bonadío concedió la medida cautelar obligando a que las AFJP “(...) se abstengan de efectuar

(por 7 días) operaciones financieras, bursátiles, bancarias y comerciales y/o cualquier operación que tenga por objeto el traspaso o disposición de los fondos que administran” (Crítica de la Argentina, 2008e).

Sumado a los problemas en Wall Street, la debilidad de los bancos europeos y la volatilidad del real brasileño, la expectativa negativa en la Bolsa estaba vinculada a que una vez aprobada la reforma previsional anunciada, los fondos previsionales fueran transferidos al Banco Nación dejando en debilidad a muchos bancos: Para ese momento, las AFJP disponían \$7 mil millones en plazos fijos bancarios (Crítica de la Argentina, 2008g).

#### **II.4.5.2 Opiniones de economistas y corporaciones empresariales**

En una nota publicada en el diario Página 12 (2008c) el mismo día del anuncio, varios economistas criticaban el sistema privado y celebraban la reforma. Martín Hourest, legislador de la ciudad de Buenos Aires y economista de la CTA decía: *“El proceso de las AFJP fue tomar de rehenes a los trabajadores en relación a la valorización de capitales. Los grandes ganadores fueron los empresarios. Ahora se debe cambiar a un sistema que sea previsible, generoso y solidario, con una marcada presencia del Estado y que no dependa solo de la valorización de capitales. Debe ser un sistema universal con aportes estatales y de las personas, regulado por una entidad competente y que no quiera sacar ventajas. Un acuerdo social intergeneracional pero no de especulación financiera.”* Página 12 (2008c).

Por su parte, Rogelio Frigerio, economista de la consultora Economía & Regiones planteaba: “Las AFJP nunca fueron un buen sistema para los usuarios, pero sí un gran negocio para los bancos y compañías de seguros. Las empresas obtuvieron altas rentabilidades sin dar nunca una prestación a cambio, y la única perjudicada fue la gente”.

Para Benjamin Hopenhayn, economista del Plan Fénix “Las AFJP no resultaron como sistema de formación de capitales por dos motivos esenciales: por las circunstancias de la economía argentina y mundial y por los grandes gastos administrativos. Las empresas nunca pudieron cumplir con sus objetivos y la crisis que existe hoy en el mundo lo dejó en evidencia. También fracasaron desde el punto de vista social porque nunca le dieron una respuesta adecuada a los usuarios. Desde mi punto de vista esta reforma era necesaria. Es deber del Estado actuar como árbitro y regulador de la distribución de haberes de la sociedad, garantizar una óptima gestión del sistema jubilatorio y extender sus beneficios a todos los usuarios”. Página 12 (2008c).

La Unión Industrial (UIA), a través de su titular, Juan Carlos Lascurain manifestaba su opinión negativa frente a la reforma: “(...) Es la misma

posición que ya dimos: expresamos la necesidad de garantizar un marco que preserve la seguridad jurídica y el derecho a la propiedad". Desde la Asociación Empresaria Argentina (AEA) también manifestaba su preocupación por la ley " la decisión sobre el mejor sistema de seguridad social para la Argentina no puede adoptarse de manera urgente" (Clarín, 2008n).

### II.4.5.3 El anuncio

Finalmente el martes 21 de octubre de 2008 en la sede central de la ANSES, Cristina Fernández de Kirchner acompañada por su gabinete, gobernadores e intendentes aliados y dirigentes sindicales, anunció el fin de las jubilaciones privadas.

En medio de un clima "patriótico y refundacional", después de cantar el himno nacional, la Presidenta manifestó que "para los que dicen que queremos hacer caja, no pensamos en hacer caja cuando incorporamos a más de un millón y medio de jubilados. Tampoco lo hicimos cuando aumentamos 13 veces los haberes de jubilados y pensionados, y tampoco pensábamos en la caja cuando por primera vez concebimos la movilidad jubilatoria a través del parlamento." (Clarín, 2008i).

Los fundamentos del gobierno en el proyecto de ley (27-PE-08) enviado al Congreso, eran que según la Constitución, el Estado debe otorgar los beneficios previsionales en forma integral e irrenunciable, que el sistema de capitalización no ha contribuido (como se había justificado en la reforma de 1994) a desarrollar el mercado de capitales, que tampoco la cobertura se ha extendido<sup>15</sup>, y que las comisiones de las AFJP eran muy altas, a tal punto que en un periodo absorbieron la mayoría de los aportes, dejando poco para el depósito en las cuentas individuales durante la crisis de 2001.

Sin embargo, y tal como lo denunciaban muchos miembros de la oposición, la prensa nacional e internacional mencionaba otras razones para el proyecto de reforma como que el gobierno argentino enfrentaba problemas financieros (el pago de deuda pública por US\$23.000 millones en los siguientes dos años), el descenso del precio mundial de la soja, el trigo y otras exportaciones, que habían reducido los ingresos tributarios, y la falta de acceso al crédito agravado por la crisis internacional (Mesa-Lago, 2009).

---

15 Mesa-Lago (2009) ha estimado que la cobertura de la PEA, basada en aportantes activos, disminuyó de 50% a 36% entre 1993 y 2007 como se ha analizado profundamente em el Capítulo 3.

#### II.4.5.4 En el parlamento. Récord: ¡Aprobación en un mes!

Ni bien el proyecto ingresó en el parlamento comenzaron las negociaciones entre el gobierno, la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista que habían manifestado su apoyo al proyecto en el caso de poder incorporar cambios sustanciales vinculados con las garantías de los fondos. También el Cobismo, Solidaridad e Igualdad (SI) y Buenos Aires para todos señalaron nuevamente sus dudas con respecto al “verdadero” objetivo del proyecto aunque manifestaban estar de acuerdo con la iniciativa en general. Desde la Coalición Cívica y el PRO, en cambio, siguieron manifestando su oposición.

El objetivo del Gobierno era aprobar lo más rápido posible al proyecto tal cual había sido enviado sin incluir ningún cambio ni cláusulas sobre la intangibilidad de los recursos de las AFJP. El gobierno necesitaba 129 votos para poder aprobar el proyecto y Agustín Rossi (presidente del bloque FPV) prometía poder obtener entre 140 y 150 votos positivos y así aprobarlo sin los inconvenientes que había tenido la Resolución 125 meses anteriores (La Nación, 2008e).

Las principales críticas e instrumentos de negociación de la oposición estaban vinculadas con dos cuestiones: por un lado el tiempo y la velocidad con la que el gobierno quería aprobar el proyecto, y por el otro con el contenido. Básicamente, las críticas coincidían con la falta de un debate profundo, las garantías de intangibilidad de los fondos, los reparos en los super-poderes, la autarquía de la Anses y la participación en el control de jubilados y trabajadores, así como también la necesidad de modificar otras leyes como la movilidad jubilatoria o el proyecto de Presupuesto del año próximo frente a la posibilidad de incorporar los fondos de las AFJP al Estado nacional.

Los diputados y senadores líderes de los bloques del radicalismo, Gerardo Morales, Oscar Aguad y Ernesto Sanz, enviaron una carta al Jefe de Gabinete Massa manifestando que *“compartimos en principio la necesidad de una reforma estructural sobre el modelo de capitalización pero nos preocupa la administración de recursos del sistema”*. Aguad manifestó que estando vigentes los superpoderes el proyecto *“es invotable”* y señaló la importancia de debatir la participación que la oposición tendrá en la comisión bicameral de seguimiento de los recursos de las jubilaciones (Clarín, 2008j).

Gerardo Morales, Presidente de la Comisión de Previsión Social en el Senado, manifestaba que la *“propuesta es muy básica y así como viene no la compartimos”* señalando la necesidad de debatir y considerar cambios.

Daniel Katz (jefe del bloque cobista) reclamaba la necesidad de un trabajo profundo en las comisiones y planteaba que *“se debe resguardar la*

*plata del sistema, para el sistema y dentro del sistema*” y proponía la creación de un Banco de la Seguridad Social. (Página 12, 2008f).

Claudio Lozano, sospechaba manifestando que *“da la impresión de que el gobierno está demasiado necesitado de algunos recursos”* y proponía la *“democratización del directorio de la Anses”* brindándole credibilidad a la intangibilidad de los fondos porque en el proyecto kirchnerista *“se delega en el ejecutivo muchas de las cosas que deberían establecerse en a Ley”*.

Desde el socialismo, Silvia Augsburger (presidenta de bloque en diputados) proponía que la actual Anses se transforme en un organismo autárquico y que su directorio esté constituido por beneficiarios y aportantes, garantizando *“la administración eficiente y transparente”*. (Página 12, 2008f).

También Morales y Lozano planteaban la necesidad de modificar otros proyectos como era el caso del Presupuesto para el año próximo que sería alterado sustancialmente en el caso de que se incorporaran los fondos de las AFJP. Augsburger planteaba que la incorporación de los nuevos fondos implicaría necesariamente replantear la ley de movilidad jubilatoria sancionada menos de un mes antes. (Página 12, 2008f).

Por su parte, Federico Pinedo (bloque PRO) insistía que *“nosotros vamos a hacer todo lo que podamos para evitar que el Gobierno les saque la plata de sus ahorros a los trabajadores”*. Carrió (CC) mencionaba que si bien siempre estuvo en contra de las AFJP, su bloque no apoyaría *“a los ladrones de este país”* que *“roban cuando privatizan y roban cuando estatizan y lo peor es que son los mismos, como Oscar Parrilli”*. (Página 12, 2008f).

En el marco de las negociaciones, el oficialismo promovió varias reuniones para consolidar un acuerdo con la UCR. Sergio Massa se reunió con Miguel Pichetto (presidente del bloque de senadores del FPV), con Agustín Rossi (presidente del bloque de Diputados del FPV), con José Pampuro (presidente de la Cámara de Diputados) con Eduardo Fellner y la cúpula radical encabezada por Gerardo Morales, Oscar Aguad y Ernesto Sanz pero la reunión fracasó. Si bien en principio la UCR había manifestado la necesidad de reformar el sistema, finalmente decidió votar negativamente todo el proyecto.

Morales insistía con que *“Este proyecto es malo, precario, un mamarracho. Están tomando un atajo para quedarse con toda la plata. No se puede pretender reformular estructuralmente el sistema jubilatorio con un proyecto que sólo tiene 18 artículos. Vamos a votar negativamente y totalmente negativo: el oficialismo no va a contar con nosotros”*. (Clarín, 2008l).

Juan Carlo Díaz Roig (presidente de la Comisión de Previsión Social de Diputados) le respondió a la UCR manifestando que *“Estos calificativos hay que tomarlos como de quien vienen. Los radicales votaron un*

recorte del 13% en los haberes jubilatorios y ahora se preocupan por la plata. Los fondos estarán asegurados porque se utilizarán para redistribuir el ingreso” (Clarín, 2008l).

Desde el socialismo, la diputada Silvia Augsburger insistía con que *“no vamos a anticipar el voto pero si no hay cambios, no votaremos este proyecto.”* El bloque socialista sostenía que para que cuenten con su apoyo solicitaban que los fondos sean intangibles y que los jubilados y trabajadores pudieran participar de los controles del sistema (Clarín, 2008l).

A pesar de la negativa explícita de la UCR, las dudas del apoyo del socialismo y el cobismo, Rossi afirmaba que ya tenían 125 votos positivos sin necesidad de garantizar los *“díscolos”* del propio FPV como el diputado Felipe Solá quien ya había manifestado su oposición manifestando que *“no es el momento de pretender un traspaso obligatorio”*. (Clarín, 2008l).

#### II.4.5.5 El debate en la Cámara de Diputados

Durante la sesión, la mayoría de los diputados hicieron una profunda crítica al sistema mixto instaurado en 1994 y la necesidad de reformarlo. Sin embargo, desde casi todo el arco opositor manifestaron la falta de debate para un proyecto de tal magnitud y la desconfianza sobre que el gobierno utilizaría los fondos traspasados como *“caja”* para afrontar la crisis económica internacional.

Las propuestas de modificaciones desde la oposición estuvieron vinculadas a la creación de organismos de control de los fondos y la posibilidad de suspender la Ley de Superpoderes que permitía el uso con discrecionalidad. A continuación se presentan algunas de las opiniones más importantes del debate en la Cámara baja:

Desde el FPV, Juan Carlos Díaz Roig<sup>16</sup> inauguraba la sesión en Diputados manifestando *“Es una fecha que seguramente será histórica para la seguridad social argentina, venimos a fundar este proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo Nacional que hace retornar a la administración del Estado los fondos de la seguridad social que por la ley 24.241 se encontraban en un sistema mixto. Entiendo que el pueblo argentino debe tener muy claro que este proyecto de ley cuyo acompañamiento pedimos no constituye sino un eslabón más de una serie de acciones de nuestro gobierno iniciadas durante la presidencia de Néstor Kirchner y continuadas en la de Cristina Fernández. Hemos re-determinado la forma de establecimiento del haber inicial, hasta entonces inmóvil, con una variabilidad que luego fue ratificada con nuestra propia ley de*

---

16 Autor del Proyecto Cofepres, proyecto de reforma opositor al menemista de los noventa, ver Capítulo II.3 .

movilidad. Seguimos con la ley de libre opción jubilatoria y también con la de movilidad. (...) el paso que vamos a dar hoy tiene carácter fundacional. La comunidad debe decidir si el problema de sus adultos mayores lo debe resolver cada hombre o mujer por sí mismo ahorrando para su vejez o si es un problema que la comunidad debe enfrentar para cubrir las contingencias de vejez, invalidez y muerte de sus miembros.” (Versión Taquigráfica, HCD, 06/11/2008).

Claudio Lozano, en una entrevista realizada, manifestaba que “Nosotros dimos la discusión sobre estatización y mejoramos el proyecto, fundamentalmente en lo que hace a establecer algunos organismos de control. Básicamente, un Consejo de Control en el Anses y una Comisión Bicameral. No hubo ninguna participación en la elaboración del proyecto. La discusión solo se dio en el Congreso y nosotros dimos la discusión de los organismos de control frente a la propuesta del Ejecutivo. Nuestra propuesta intentaba evitar lo que sabíamos que estaba por detrás de la decisión de llevar a cabo la reforma y era que no tenía que ver con encarar un proceso de reforma previsional -por eso todo el proceso se dio del modo en que se dio- sino que en realidad estaba ligado a recomponer las finanzas públicas en un contexto de debilitamiento de las mismas. Hay que tener en cuenta que a finales del 2006-2007 comienza a desarticularse el esquema económico en general y el dispositivo económico en el que se sostuvo el andamiaje la salida de la crisis de 2002. Uno de los mecanismos que comienza a fallar es el sostenimiento del esquema fiscal en base a superávit. El modo en el que evolucionó el gasto y el modo en el que no se recompuso el perfil de los ingresos hizo que crecientemente fueran necesarios recursos extrapresupuestarios para cubrir la situación de desbalance que se iban dando (adelantos del Banco Central, uso de utilidades) y también el uso de recursos del Anses cosa que se venía haciendo y que se profundizó a partir del 2007.” Y agregaba “En este sentido la estatización estaba ligada a resolver el problema fiscal y no ligada a resolver el problema previsional. Pese a que la ley lo dice, no vino después de la reforma ningún debate serio sobre la reforma previsional y tampoco hubo un intento de completar el proceso de restitución de financiamiento de las contribuciones sobre la base de restituir las contribuciones patronales tema sobre el cual seguimos insistiendo y encontrando una resistencia absoluta en buena parte del sistema político tradicional” (Entrevista a Claudio Lozano, 09/11/2010).

Desde la UCR, Juan Acuña Kunz manifestaba que “(...) hemos trabajado arduamente en la Comisión de Previsión y Seguridad Social (...) Lamentablemente, esos artículos no han merecido cambios sustanciales y, por tal motivo, rechazamos este proyecto del dictamen de mayoría. Un importante político de los noventa, actualmente secretario general de

la Presidencia, el doctor Oscar Parrilli, dijo textualmente como miembro informante en aquel momento: "Hemos asumido la responsabilidad histórica de desactivar esta bomba de tiempo, y lo hacemos con orgullo y convicción. Estamos absolutamente convencidos de que la reforma estructural del sistema previsional que hoy proponemos a esta Cámara obedece a estos claros principios de nuestra doctrina, de nuestros principios y de nuestro accionar político." Eso decía el ex diputado Oscar Parrilli. Hoy, catorce años después, los mismos que crearon un sistema previsional, de modo intempestivo y abrupto deciden terminar de un plumazo con ello por una razón que, a mi juicio, nada tiene que ver con lo ideológico, aunque así lo quieran disfrazar "marketinamente". Lo hacen con el pragmatismo exasperante del matrimonio Kirchner, que toma decisiones de manera casi autista -como lo dijo el ex ministro Lousteau-, sin consultar con nadie, ni siquiera con algún integrante del gabinete. Parece que en el mejor de los casos lo hacen con la almohada, sin medir las consecuencias de tamañas determinaciones. Esta decisión es un claro exponente del prototipo político del peronismo noventista: ayer privatice, hoy nacionalizo y mañana vuelvo a privatizar. La Unión Cívica Radical siempre ha compartido la idea de fondo de que exista un sistema de previsión único y estatal, esto es, el retorno al sistema de reparto. Pero este proyecto que hoy llega a este Honorable Congreso no alcanza; no es una iniciativa acorde para cambiar un sistema previsional. Es un proyecto incompleto, apurado, improvisado, extemporáneo, plagado de incertidumbres y, lo que es peor, deja bajo la absoluta discrecionalidad del Poder Ejecutivo el manejo de los fondos de nuestros jubilados, lo que se suma a los super-poderes que este cuerpo supo delegar y que no se anima a recortar. Reitero que la idea de pasar el sistema privado al público no es mala, pero en esta iniciativa en particular ello significa transferir recursos al Estado nacional, sin discutir cómo se administrarán y gastarán, por lo cual entendemos que no vienen ni por la seguridad social ni la equidad, sino por la plata. Un proyecto de esta naturaleza debería provocar un debate durante un tiempo más prolongado. Sobran los ejemplos: los chilenos llevan más de un año discutiendo su reforma, mientras que Brasil estuvo más de dos definiendo cambios; España necesitó otros tantos años para terminar con el famoso pacto de Toledo. Los radicales estamos completamente convencidos de que la verdadera causa de este golpe de timón es totalmente contradictoria con una política gradual de reforma previsional; sólo responde a una necesidad de caja." (Versión Taquigráfica, HCD, 06/11/2008).

Desde la CC, Fernanda Reyes decía "(...) acá no vamos a debatir el sistema previsional argentino, porque a esto no nos han invitado. Nos han invitado a ver de qué manera algunos empiezan a servirse de los

millones de pesos que están guardados en diferentes lugares, de los trabajadores y jubilados de nuestro país, para usarlos vaya uno a saber para qué fines. Serán los mismos fines para los que se vienen usando hasta ahora. Nosotros decimos "no". Nosotros no vamos a acompañar este saqueo y no vamos a ser cómplices de esta propuesta del Poder Ejecutivo. La Coalición Cívica tiene un programa de gobierno, y tiene un programa para hacer el mejor sistema previsional argentino. Este sistema tiene que ver con cómo salvamos a un 40 por ciento de la población que está en el mercado de trabajo en negro, con cómo salvamos a aquellos que no pueden hacer aportes estables en el tiempo, y con cómo realmente hacemos frente al presente y al futuro de nuestros jubilados. Esta propuesta nuestra está enlazada con el manejo del Estado, pero con autarquía y autonomía, para que sus beneficiarios realmente administren esos recursos y no suceda que cualquier gobierno de turno los utilice discrecionalmente. Cuando ese sea el debate, nosotros participaremos; pero el que hoy estamos desarrollando nada tiene que ver con el sistema previsional ni con el mejoramiento del que tenemos en vigencia, sino con cómo ustedes desde el gobierno nacional logran saldar la deuda que vence el año entrante y ganar las próximas elecciones. Los argentinos vamos a recuperar la República, vamos realmente a devolver al Parlamento sus funciones, vamos a terminar con la arbitrariedad, vamos a garantizar la independencia judicial y, en definitiva, un país normal, donde los chicos puedan ir al colegio, los jóvenes y los adultos trabajar y los mayores descansar y disfrutar después de tantos años de trabajo. El primer paso para eso es no ser cómplices de esta entrega." (Versión Taquigráfica, HCD, 06/11/2008).

Luis Alberto Galvalisi (representando al bloque del PRO y el dictamen en minoría conjuntamente con los bloques del Partido Liberal de Corrientes, del Partido Demócrata de Mendoza y el Frejuli) planteaba en la sesión: "*(...) algunos pueden decir que esto se debatió. En mi caso particular, lo único que hice fue escuchar ponencias y exposiciones. No hubo un trabajo de fondo analizando la presente situación de nuestros actuales y futuros jubilados. (...) No cometamos el mismo error en el que incurrimos cuando sancionamos la ley 24.241, porque los dos sistemas pueden coexistir tranquilamente. El individuo debe tener la libertad de optar y elegir cómo administrar su futura jubilación; eso debe quedar solamente en sus manos. La ANSES es una administradora más que está en manos del Estado y no puede hacer lo que quiere con el dinero de los jubilados. Las AFJP también son administradoras que tienen que rendir cuentas, pero por sobre todas las cosas debe primar el libre albedrío de las personas para que puedan administrar su dinero y garantizar así su jubilación.*" (Versión Taquigráfica, HCD, 06/11/2008).

Finalmente, en la madrugada del 7 de noviembre el proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados con amplia mayoría después de una larga sesión. Los votos afirmativos recibidos fueron 165 y los negativos 75 como se puede observar en el Cuadro Nro. 34.

Cuadro Nro. 34: Votación en la Cámara de Diputados de la Ley Nro. 26.425

Tipo de Mayoría	Más de la mitad
Tipo de Quorum	Más de la mitad
Cantidad de diputados	257
Cantidad de diputados presents	238
Votos Afirmativos	165
Votos Negativos	75
Abstenciones	0
Ausentes	19

Fuente: Elaboración propia en base a Información Parlamentaria HCD.

En el Cuadro Nro. 35 se puede visualizar la votación por bloques partidarios y analizar las fórmulas de apoyo y de voto negativo al proyecto. Además de los 115 votos de los diputados del FPV, el gobierno contó con el apoyo del Partido Socialista (10), del SI-ARI-TdF (7), del Frente Cívico por Santiago, De la Concertación (5), del Movimiento Popular Neuquino (3), del bloque Consenso Federal (3) entre otros. Por su parte, los bloques partidarios que votaron en contra fueron la UCR (22 votos), el bloque CC-ARI-GEN-UPT (17), el PRO (9), Recrear, el bloque Renovador por Salta, 5 diputados “*díscolos*” del FPV entre los que se encontraban Felipe Sola y Enrique Luis Thomas que ya habían adelantado su oposición y bloques más pequeños.

Cuadro Nro. 35: Votación en la Cámara de Diputados de la Ley Nro. 24.625 según bloques

Bloque/Votación	Afirmativos	Negativos	Ausentes
FPV-PJ	115	5	7
UCR	0	22	2
Movimiento Popular Neuquino	3	0	0
Partido Socialista	10	0	0
CC-ARI- GEN-UPT	0	17	1
PRO	0	9	0
De la Concertación	5	0	0
Frente de Todos	2	0	0
Encuentro Popular y Social	2	0	1
SI- ARI TdF	7	0	2
Dialogo por Buenos Aires	1	0	0
Frente Civico por Santiago	6	0	0
P. Nuevo contra la Corrupción	1	1	0
Dignidad Peronista	1	0	0
Movimiento Independiente	1	0	0
Buenos Aires para Todos- Proyecto Sur	1	0	0
Concertación Entrerriana	1	0	0
Frente Civico y Social por Catamarca	1	1	0
Consenso Federal	3	1	1
P. de la Concertación FORJA	1	0	0
Unión Celeste Blanco	0	1	0
Recrear para el Crecimiento	0	4	0
Democrata de Mendoza	0	1	0
Frente por los Derechos Ciudadanos	0	1	0
Memoria y Democracia	0	1	0
Justicialista Nacional	0	1	0
Guardia Peronista	0	1	0
Partido Unidad Federalista	0	1	0
Justicialismo Republicano	0	1	0
Partido Liberal de Corrientes	0	1	1
Nacional Sindical	0	0	1
Frente Justicia Unión y Libertad	0	0	2
Renovador de Salta	1	4	0
Frente Producción y Trabajo	0	1	0
Bloque por la Verdad	0	1	0
Totales	162	75	18

Fuente: Elaboración propia en base a Información parlamentaria HCD.

#### II.4.5.6 El debate en la Cámara de Senadores

En el Senado, la iniciativa tuvo un corto tratamiento (menos de dos semanas) y en las que se celebraron solo tres audiencias de comisiones. Desde el Poder Ejecutivo se había solicitado el pronto tratamiento y que no se modificara el proyecto que ya venía con media sanción.

El 20 de noviembre de 2008 en una sesión poco concurrida y en tiempo record, se aprobó el proyecto de Ley que eliminaba a las AFJP y creaba el nuevo sistema previsional estatal, a sólo un mes de haber sido enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo y solo 13 días después de haber sido aprobado en la Cámara de Diputados.

Durante la sesión, si bien la mayoría de los senadores coincidieron en repudiar el desempeño negativo que tuvieron las AFJP en sus 14 años de existencia, hubo debate que fue muy largo (más de doce horas) pero apático, presenciado por pocos senadores (un promedio de doce senadores presentes) y en algunos momentos quedaron menos de siete escuchando a los oradores. (La Nación, 2008g). Los temas más discutidos fueron el del control por la administración de los fondos, los aportes que realizarán las provincias para poder financiar el déficit de la Anses (el 15% de la masa previa a la coparticipación) (La Nación, 2008f) y los riesgos de una avalancha de juicios.

El inicio del debate fue con la defensa de Fabián Ríos (Frente para la Victoria, Presidente de la Comisión de Presupuesto) planteando que "(...) durante las consultas previas, nadie se atrevió a decir *yo voy a ser representante de las AFJP para defender un sistema que funcionó*'. Nadie pudo usar estas palabras para oponerse a este proyecto. El sistema de capitalización nunca funcionó (...) fracasó, porque jamás pudo crearse un mercado de capitales, uno de los objetivos planteados en los 90". Y en alusión a las críticas que planteaba la oposición vinculadas a la confiscación contra la propiedad privada afirmó "(...) si existe algún daño patrimonial, se le produce a quienes están perdiendo su capital" (La Nación, 2008g).

Ernesto Sanz (jefe del bloque de la UCR) argumentó que la re-estatización del sistema previsional es confiscatoria y que "(...) no tenemos duda de que se está violando el derecho a la propiedad privada. No sólo para nosotros, sino también para la sociedad y el mundo aquí hay una clara confiscación" (La Nación, 2008g). También el radical Gerardo Morales (Presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social) se refirió a la necesidad del kirchnerismo de hacer "caja": "Crean un 'FMI Nacional', porque la Anses va a manejar el 80% del presupuesto sin controles (...) El que va a manejar esta plata es Néstor Kirchner". (Clarín, 2008m).

Por su parte, el jefe del Bloque del FPV, Miguel Pichetto, le respondió a los radicales manifestando que "(...) la UCR se perdió una oportunidad

*histórica de mantener una coherencia histórica*" y calificó de "tenebroso" al ex ministro Domingo Cavallo, ideólogo de la jubilación privada al que el senador defendió cuando era diputado nacional durante el gobierno menemista (La Nación, 2008h).

Entre los que en un primer momento habían manifestado dudas pero que terminaron acompañando el proyecto se encontraban los santafesinos Carlos Reutemann y Roxana Latorre, el pampeano Rubén Marín, la riojana Teresita Quintela y la chaqueña Elena Corregido. Roxana Latorre y Reuteman habían firmado en disidencia los dictámenes de las comisiones de Trabajo y de Presupuesto y Hacienda proponiendo incluir una cláusula para que los fondos de las AFJP vuelvan a las provincias que no transfirieron sus cajas de jubilaciones a la Nación (Clarín, 2008m).

También el socialista, Giustiniani acompañó el proyecto oficial aunque intentó introducir modificaciones vinculadas al sistema de control de los fondos. Mientras que por el contrario, desde la Coalición Cívica, María Eugenia Estensoro planteó el rechazo de su bloque argumentando que *"en el mundo los sistemas de reparto ya no son viables"*.

La nota de color de la sesión fue que la senadora Nancy Parrilli defendió a su hermano Oscar, en ese momento Secretario General de la Presidencia, por las denuncias que había sido el diputado informante del proyecto menemista que creó la jubilación privada.

Finalmente, el proyecto fue aprobado por mayoría con 46 votos a favor y 18 en contra.

Cuadro Nro. 36: Votación en la Cámara de Senadores de la Ley Nro. 26.425

Tipo de Mayoría	Más de la mitad
Tipo de Quorum	Más de la mitad
Cantidad de senadores	33
Cantidad de senadores presents	65
Votos Afirmativos	46
Votos Negativos	18
Abstenciones	1
Ausentes	7

Fuente: Elaboración propia en base a datos del HDCN

El proyecto fue aprobado por el FPV, el Partido Socialista, el Movimiento Popular Neuquino y ARI de Tierra del Fuego y la radical K Dora Sanchez por Corrientes. Los bloques que votaron en contra fueron la

UCR, la Coalición Cívica, el Frente Cívico y Social de Catamarca, cuatro peronistas disidentes, el Partido Renovador (Salta) y Fuerza Republicana (Tucumán). Los únicos oficialistas díscolos fueron, esta vez, los salteños Juan Carlos Romero y Sonia Escudero (La Nación, 2008h). Entre los que no votaron se encontraban: El senador radical K Pablo Verani (Río Negro) que se abstuvo, Carlos Menem (La Rioja) que estaba en uso de licencia, y estaban ausentes los peronistas disidentes de San Luis, Liliana Negre de Alonso y Adolfo Rodríguez Saá, Carlos Salazar (Fuerza Republicana-Tucumán), Emilio Rached (Frente Cívico-Santiago del Estero) y Roberto Urquía (PJ-Córdoba).

En el recinto se encontraba el Ministro de Trabajo, Carlos Tomada, quien una vez aprobada la ley manifestó: *"Hoy es un día histórico. Esta norma apunta a recuperar el valor de la solidaridad. Hemos dejado atrás una idea que parece loca: asociar la seguridad social con el riesgo. El Estado le garantizará a a todos, sin excepción, una jubilación digna"*. También, el titular de la Anses y padre del proyecto, Amado Boudou planteaba: *"Esta ley es la ratificación de la política que viene llevando el Gobierno desde 2003"* (La Nación, 2008g).

Finalmente, mediante la nueva ley fue creado el SIPA, un sistema único unificado absorbiendo a los afiliados del régimen de capitalización y todos los nuevos jubilados y pensionados pasaron a formar parte del mismo. Los fondos del sistema fueron declarados de integra administración estatal por la Anses y las AFJP fueron eliminadas. La Anses fue establecida como autónoma pero controlada por una Comisión Bicameral del Congreso Nacional de Control de los Fondos de Seguridad Social. De esta manera, el Estado asumió el compromiso de prestar "beneficios mejores o iguales" (artículo 2 de la Ley Nro. 26.425) de aquellos que prestaba el sistema de capitalización (Danani y Beccaria, 2011). En el Cuadro Nro. 37 se describen los principales beneficios del nuevo sistema.

Cuadro Nro. 37:: Prestaciones por vejez, invalidez y supervivencia

Esquema	Vejez	Invalidez	Fallecimiento
Contributivo (SIPA)	Jubilación: 30 años de aporte; 60/65 años de edad de retiro (mujeres/varones)	Retiro por invalidez: Incapacidad total (física o intelectual). Regularidad en los aportes, cualquiera fuera la edad o antigüedad en el servicio.	Pensión por fallecimiento: Regularidad en los aportes

Esquema	Vejez	Invalidez	Fallecimiento
Semi-contributivo (SIPA)	Moratoria: Acceso “facilitado” a quienes alcanzaron la edad de jubilación (y/u otros requisitos) sin cumplir con los años de contribución; carácter transitorio ya que os períodos deben ser previos a 1993.		
	Prestación por edad avanzada: 10 años de aportes (5 durante los 8 anteriores al cese de actividad). Edad de retiro: 65 por invalidez, 70 por vejez, 67 para los trabajadores rurales.	Genera Pensión por fallecimiento	
No Contributivo (MDS)	PNC: No percibir ningún tipo de beneficio previsional o de retiro. No tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar. No contar con familiares obligados a la prestación de alimentos y en condiciones de proporcionarlos. Edad para la vejez: 70 años	No genera pensión por fallecimiento	

Fuente: Bertranou, et al (2011:135)

## II.4.6 Recapitulando: Escenarios, actores, estrategias y recursos de poder

### II.4.6.1 Escenario Nro. I: El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

Como se ha analizado a lo largo del capítulo, las coaliciones políticas que predominaron en el Parlamento durante el período estudiado se clasificaron en tres etapas bien diferenciadas que tuvieron su influencia en las distintas reformas que fueron implementándose en el sistema previsional hasta su estatización en octubre de 2008: construcción (2003-2005), consolidación (2005-2008) y derrota (a partir de mediados de 2008).

La primera etapa definida como de “construcción” que abarca desde el inicio del primer gobierno kirchnerista en 2003 hasta la ruptura con el sector duhaldista en 2005. En estos dos primeros años, el gobierno gozó de mayoría absoluta en la cámara baja (129 diputados que incluía a los sectores kirchneristas/duhaldistas, el menemista y el adolfista) (Zelaznick, 2011) que le permitió “gobernar solo” (Jones y Micozzi, 2011). En el Senado, el bloque peronista fue dominante hasta el 2009 y le garantizó el apoyo al gobierno en todo el período.

Durante esta etapa, fueron aprobadas las reformas vinculadas a las condiciones de acceso al sistema previsional como la Moratoria y la Jubilación Anticipada que permitieron una masiva ampliación de la cobertura e inclusión de sectores que hasta el momento no tenían.

Tanto la Moratoria como la Jubilación Anticipada fueron presentadas como iniciativa del Poder Ejecutivo. Sin embargo, para el caso de la segunda, habían proyectos de ley anteriores presentados por otros legisladores, como el caso del proyecto presentado por Francisco Virgilio Gutiérrez (Bloque Polo Social) y que, después de incluirle modificaciones y conseguir el apoyo del Ministerio de Trabajo fue aprobado en la Cámara de Diputados casi sin debate y en Senadores en una votación que duró sólo siete minutos.

También es importante señalar que en los dos casos, el Ejecutivo modificó la legislación con vetos al momento de su promulgación. En el caso de la Moratoria el Ejecutivo estableció mediante el veto la eliminación de la cláusula vinculada con las cuotas y los porcentajes de pago. En el caso de la Jubilación Anticipada el decreto de promulgación estableció varios cambios, especialmente eliminó el artículo en el que se establecía de donde saldrían los fondos para pagar las nuevas jubilaciones.

Es decir, que a pesar de contar con un amplio apoyo en el Parlamento, el Poder Ejecutivo utilizó vetos y decretos para definir aspectos muy importantes de las reformas que implicaron una mayor ampliación de la cobertura del sistema previsional.

En la segunda etapa, de consolidación, va desde diciembre de 2005 hasta agosto de 2008 con la culminación del conflicto con el campo que provocó profundos realineamientos políticos: Las dos reformas que se establecieron en este período fueron la Libre Opción (también incluía cambios en las comisiones de las AFP) y la Movilidad Jubilatoria.

La Libre Opción también fue una iniciativa del Poder Ejecutivo presentada desde el Anses y con apoyo del Ministerio de Trabajo y los sindicatos aliados al gobierno. Sin embargo, había antecedentes: un proyecto anterior presentado por María América González que había alcanzado la aprobación en la cámara baja en 2002, y un proyecto presentado desde el Ministerio de Economía en la gestión de Lavagna en 2003.

En el Parlamento, el único partido político que votó negativamente fue el Pro. La mayoría de las negociaciones políticas con el resto de los bloques estuvieron vinculadas a las garantías del manejo de los nuevos recursos de aquellos afiliados que se traspasarán al sistema de reparto y con la inclusión de la movilidad de los haberes jubilatorios.

Dos cuestiones centrales derivaron de estas negociaciones promovidas especialmente, por el bloque radical. Por un lado que los senadores radicales lograron incluir una cláusula sobre la intangibilidad de los nuevos fondos. Y, por el otro, incorporar en la agenda previsional el tema de la movilidad de los haberes a través de lograr su visualización en el debate y de presentar ante la Corte Suprema un reclamo.

El caso de la Ley de Movilidad Jubilatoria es el que presentó mayores dificultades políticas para el Poder Ejecutivo y en el que se puede observar, claramente, el inicio de una nueva etapa en su relación con el Parlamento definida como “derrota” con posterioridad al conflicto de la Resolución 125.

El proyecto de movilidad presentado por el Poder Ejecutivo fue intensamente criticado por los bloques opositores en Diputados, y fue aprobado sólo con los votos afirmativos del Frente para la Victoria mientras que todo el arco opositor (UCR, el Partido Socialista, la Coalición Cívica, Recrear y el Pro) votó en contra.

Durante su tratamiento en el Senado, también el gobierno encontró obstáculos políticos. Las principales críticas giraban en torno a con qué índice o indicador se calcularían las actualizaciones. Por ejemplo, antes de su aprobación, el oficialismo demoró su tratamiento cuando evidenciaba que no le alcanzarían los votos y, en otra oportunidad no logró el quórum necesario para tratarlo. Finalmente, cuando el proyecto logró tratarse en el recinto, fue arduamente debatido y la oposición rechazó en particular los aspectos vinculados a la fórmula de actualización.

También durante el tratamiento de la Movilidad, legisladores opositores lograron introducir en la agenda previsional la importancia y

necesidad de debatir el sistema previsional en su conjunto. Incluso los diputados Raimundi y Lozano lograron presentar un dictamen donde proponían recuperar los fondos previsionales que estaban en manos de las administradoras privadas. Veinte días después, el Ejecutivo presentaría el proyecto por el que se creó el nuevo SIPA.

Es importante aquí destacar algunas cuestiones. Por un lado, que si bien en todos los casos la iniciativa de reforma fue impulsada desde el Poder Ejecutivo, en la mayoría ya existían proyectos anteriores en el Parlamento e incluso en distintas áreas del gobierno.

Por el otro, que a medida que se iban implementando reformas, la iniciativa del Ejecutivo era impulsada desde otros sectores políticos (especialmente, en el Parlamento) que empujaban e incluían nuevos temas en la agenda previsional como frutos de la negociación y oportunidad política: como es el caso de la Movilidad planteada por el bloque radical al momento de tratarse la Libre Opción y, el de la recuperación de los fondos previsionales planteada por Lozano y Raimundi al momento de tratarse la Movilidad.

El proyecto de creación del SIPA por el cual se nacionalizaron los fondos previsionales que estaban en manos de las AFJP llegó sorpresivamente al Congreso nacional y fue votado en ambas cámaras en un mes. Si bien se había debatido extensamente y había un amplio consenso acerca de la necesidad de reformar el sistema ya desde 2002, el proyecto fue redactado a puertas cerradas desde la Anses, especialmente, y esa fue una de las mayores críticas que recibió. La estrategia central del Ejecutivo fue la de la sorpresa y la premura que no permitió que otros actores políticos y sociales tuvieran capacidad de reacción. El Ejecutivo envió el proyecto al Congreso con el objetivo de que fuera rápidamente tratado y que no se incorporaron modificaciones sobre la intangibilidad de los fondos.

Como se ha visto, las discusiones en el Parlamento giraron en torno de las garantías de intangibilidad de los fondos, la autarquía de la Anses, la participación en el control de los fondos de jubilados y trabajadores y del impacto en otras leyes como la de Presupuesto debido a la posibilidad de incorporar nuevos fondos. Las principales negociaciones se dieron entre el gobierno, los diputados de la UCR, el Partido Socialista y Proyecto Sur. El Pro y la mayoría de los diputados de la Coalición Cívica anticiparon que votarían en contra. El radicalismo, finalmente, votó en contra.

Resumiendo, la fórmula de votación que consagró la aprobación incluyó a la mayoría del bloque del Frente para la Victoria, el Partido Socialista, el SI-ARI y varios bloques de representación provincial como el del Movimiento Popular Neuquino. Mientras que los principales bloques que se opusieron fueron la Coalición Cívica, el bloque radical, el Pro y Recrear.

A continuación se presentan algunos cuadros que permiten visualizar la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en las leyes que modificaron el sistema previsional hasta su estatización en 2008. En el Cuadro Nro. 38 y Nro. 39 se presentan las votaciones que modificaron al sistema previsional durante el periodo en la Cámara de Diputados y Senadores respectivamente. En el Cuadro Nro. 40 se presentan las fórmulas de votación de las leyes en la cámara baja y finalmente, en el Cuadro Nro. 41 se observa la duración del trámite parlamentario.

Cuadro Nro. 38: Votación Leyes que modificaron el sistema previsional, Cámara de Diputados 2003-2008

Ley/Votación	Diputados presentes	Votos Afirmativos	Votos Negativos	Abstenciones	Ausentes
Moratoria Previsional	133	81	46	5	124
Libre opción	222	209	10	2	35
Movilidad	219	141	77	0	38
Nacionalización	238	168	75	0	19

Fuente: Elaboración Propia en base a Información Parlamentaria HCD.

Cuadro Nro. 39: Votación de Leyes que modificaron el sistema previsional, Cámara de Senadores 2003-2008

Ley/Votación	Senadores presentes	Votos Afirmativos	Votos Negativos	Abstenciones	Ausentes
Jubilación Anticipada	45	45	0	0	27
Libre opción	58	58	0	0	14
Nacionalización	65	46	18	1	7

Fuente: Elaboración Propia en base a Información Parlamentaria HCD

Cuadro Nro. 40: Fórmulas de Votación en Cámara de Diputados

Ley/Fórmula de Votación	Partidos Voto Afirmativo	Partidos Votos negativos
Moratoria Previsional	PJ-Frepaso-F. Mov. Popular-Encuentro Popular	UCR-PS-UceDé-F. Grande-ARI, entre otros.
Jubilación Anticipada		
Libre opción	FPV-UCR-PS-ARI-Peronista Federal-Guardia Peronista- Justicialista Nacional, entre otros.	PRO
Movilidad	FPV	UCR-PS-ARI-SI- Recrear-PRO

Ley/Fórmula de Votación	Partidos Voto Afirmativo	Partidos Votos negativos
Nacionalización	FPV-PS-MPN-Consenso Federal-Encuentro Cívico por Santiago, entre otros.	UCR-CC, GEN-PRO-Recrear, entre otros.

Fuente: Elaboración Propia en base a Información Parlamentaria HCD

Cuadro Nro. 41: Duración del trámite parlamentario. Leyes que modificaron el sistema previsional 2003-2008

Proyectos de Reforma	Iniciativa	Duración del trámite parlamentario
Moratoria Previsional	PE	18/06/03 al 17/12/03 (6 meses)
Libre opción	PE	12/02/2007 al 27/02/2007 (15 días)
Movilidad	PE	29/07/08 al 1/10/08 de octubre (3 meses)
Nacionalización	PE	21/10/08 al 20/11/08 (un mes)

Fuente: Elaboración Propia en base a Información Parlamentaria HCD

## II.4.6.2 Escenario Nro. II: Actores Estatales, Sociedad Civil y Mercado

### II.4.6.2.a Los sindicatos: La CGT, la CTA y otros sindicatos

Como hemos visto, los sindicatos fueron parte de la coalición política del gobierno kirchnerista especialmente en sus primeros años. Sin embargo, el análisis del rol de los sindicatos es complejo por varias cuestiones. En primer lugar, porque hubo diferencias relevantes entre los apoyos brindados por la CGT y los de la CTA, incluso esta última se fracturó producto de internas en relación a los apoyos al gobierno en su agenda previsional.

En segundo lugar porque en este período y, a diferencia de la reforma de los noventa, los sindicatos jugaron un doble rol: como organizaciones sindicales y también como actores económicos por ser propietarios de varias AFJPs. Con el objetivo de analizar minuciosamente las diferencias, se presentará en primer lugar el rol de la CGT, y en segundo lugar el de la CTA. En tercer lugar, se analizará el rol de otros sindicatos, especialmente, aquellos que tenían administradoras de fondos de pensiones y jubilaciones.

Desde los comienzos del gobierno los sectores de la CGT que apoyaron al kirchnerismo fueron los gremios del transporte (encabezados por Hugo Moyano), de la construcción y de la industria. A diferencia de los noventa, el sindicalismo recuperó un rol relevante en la arena política (Etchemendy, 2011).

De esta forma, al momento de tratarse el proyecto de la Libre Opción el apoyo de la CGT fue vital. Moyano planteaba que el gobierno cumplía con una promesa y que las AFJPs habían sido una de las mayores estafas al pueblo argentino. En el caso de la Ley de Movilidad, la CGT a través de Moyano apoyó inicialmente la propuesta del Ejecutivo pero al momento de debatir los índices que calcularían las actualizaciones no participó.

El caso de la CTA es más complejo y activo e implicó una fractura en su interior. Es importante recordar que la génesis de la CTA es durante el proceso de la reforma previsional de 1993 y también su rol crítico fue relevante en todos los momentos de las reformas kirchneristas incluso desde antes. En 2001, antes el estallido social de diciembre, la CTA encabezó una propuesta de consulta popular para reclamar mejoras en las condiciones de vida de niños, niñas y los jubilados. Con posterioridad a la crisis, las banderas levantadas por la central estaban vinculadas con la recomposición del haber mínimo y la puesta en marcha de la reconstrucción del financiamiento del sistema previsional.

En 2002, de la mano de la diputada María América González, la CTA presentó un proyecto de reforma que proponía eliminar a las administradoras privadas dejándolas como un pilar voluntario opcional, y también a través del diputado Claudio Lozano la CTA fue representada en la arena legislativa durante todo el período.

Ya en el caso del tratamiento de la Libre Opción se pueden evidenciar las primeras fracturas en la central. Por un lado, Hugo Yasky (CTA) apoyaba junto a Moyano (CGT) al proyecto del Ejecutivo. Por el otro, Claudio Lozano (CTA) junto a María América González cuestionaban que la continuidad de los dos sistemas (público y privado) no era sostenible y que esta reforma podría implicar quitarle el lastre a las administradoras de los afiliados que no aportan. Sin embargo, apoyaron la medida al momento de la votación pero sentando nuevamente las bases de la necesidad de debatir profundamente el pilar privado del sistema.

Pero fue al momento del debate de la Movilidad en 2008 en que la CTA se fracturó definitivamente. Cuando el Poder Ejecutivo presentó el proyecto, Hugo Yasky lo apoyó inicialmente e incluso colaboró con negociaciones para que varios diputados cambiaran su voto, aunque finalmente cuestionó la fórmula de actualización. Mientras que el sector de la CTA al que pertenecía el diputado Lozano junto a varias organizaciones de jubilados se manifestaron en contra y realizaron varias críticas desde el inicio.

De esta manera, la CTA que había nacido defendiendo el sistema previsional intergeneracional de reparto se fracturaba a partir de las

diferencias de sus dirigentes en torno a la histórica discusión de la movilidad jubilatoria.

Como hemos visto anteriormente, fue Lozano uno de los diputados que planteó continuamente la necesidad de reforma y estatización de los fondos previsionales, como por ejemplo al momento de aprobarse la Ley de Movilidad Jubilatoria o cuando se debatió el Presupuesto. Sin embargo, a pesar de apoyar la restitución de las contribuciones al sistema público cuestionaba el apuro por aprobar el proyecto y planteaba dudas respecto de la intangibilidad de los fondos y la democratización del directorio de la Anses.

Por otra parte, una de las cuestiones centrales que se ha analizado es la composición del sector de las AFJPs al momento de la presentación del proyecto de estatización. Como se ha visto, las AFJP Futura, Unidos, Profesión-Auge y Previsol tenían en su composición accionaria a sindicatos, mutuales o consejos profesionales, mientras que el resto pertenecían a bancos nacionales e internacionales y compañías de seguros. Es decir, los objetivos e intereses políticos del sector eran heterogéneos e incluso su posición frente a la reforma. Tanto desde la AFJP Futura como desde Previsol manifestaron su apoyo a la reforma.

#### II.4.6-2.b Las AFJP: nacimiento, crecimiento y muerte

Las administradoras de los fondos de pensiones y jubilaciones son el actor nuevo que nació con la reforma de los noventa y mueren con la de 2008. Sin embargo, sus padres son actores económicos presentes y muy relevantes para la estrategia económica y política: los bancos.

Para analizar el rol de las AFJP, es importante distinguir en cuatro etapas: (i) su nacimiento y los actores que las impulsaron; (ii) su desarrollo y expansión durante los noventa y hasta 2001; (iii) la relación entre el sistema previsional y la deuda en las reformas vinculadas a la intangibilidad de los fondos en 2001 y su participación en el mega-canje en 2005; (iv) su rol durante las reformas implementadas en el período 2003-2008, especialmente en el caso de la Libre Opción y la creación del SIPA. Las dos primeras etapas fueron ampliamente desarrolladas y analizadas en el Capítulo II.3.

Desde su nacimiento, el desarrollo del mercado de las AFJP se caracterizó por su alta concentración, altos costos de las comisiones y la inseguridad de los fondos. Contrariamente a lo que se prometía, los fondos de las administradoras fueron prestados en su mayoría al Estado y no fueron destinados a crear un mercado de capitales sólido que promoviera la inversión privada.

Entre el año 2000 y 2001 los activos de las AFJP en bonos públicos se incrementaron del 49% al 61% y para 2002 eran del 75%. En noviembre de 2001, el ministro de Economía Cavallo anunció que los fondos de pensiones se convertirían en préstamos garantizados para el gobierno. Las administradoras privadas se quejaron (porque se las obligaba a actuar en contra de sus afiliados) y no aceptaron la pesificación. La única administradora que lo realizó fue la del Banco Nación aumentando el número de afiliados.

Finalmente, en diciembre del mismo año, mediante decretos, se ordenó la compra de Letes implicando que el 80% de los fondos de las AFJP estuvieran invertidos en instrumentos públicos dolarizados. Las AFJP se quejaron de la medida y amenazaron con iniciar acciones legales. La devaluación posterior, a inicios de 2002, implicó una descapitalización del 56% aproximadamente.

Todo este proceso puso en evidencia la vulnerabilidad del sistema previsional mixto y la debilidad para ser utilizado como herramienta económica y política en detrimento de la cobertura. La obligación de compra de títulos públicos implicó una virtual estatización de los fondos, ya que casi el 80% pertenecían a deuda pública.

Durante 2003 y 2005 se produjeron prolongadas negociaciones entre el gobierno y las AFJP hasta la reestructuración de la deuda en 2005, especialmente con las administradoras Consolidar, Orígenes, Máxima y Siembra que eran las que poseían el 76% de las Letes. En enero de 2005, las AFJP fueron las primeras en entrar al canje implicando más del 18% de los bonos en default evidenciando la estrecha relación entre los fondos privados y la deuda, y consecuentemente, la importancia en los resultados del canje.

Las administradoras privadas que no habían aceptado los préstamos garantizados en 2001, aceptaron entrar al canje en 2005 a pesar de la quita que implicaba. Aquí se ha realizado también un análisis de las posibilidades de negociación que tenían las administradoras a partir del marco legal nacional e internacional.

Como ya se ha dicho, si las AFJP no aceptaban los nuevos bonos con quitas deberían haber litigado en tribunales argentinos con pocas expectativas de éxito ya que al no ser consideradas inversores financieros no podrían haber presentado demandas en tribunales arbitrales como los establecidos para los TBI por ejemplo.

De esta manera, ante una posible derrota en el plano judicial nacional y no poder litigar en el sistema internacional de protección de inversiones, las administradoras se quedaron con la única opción de aceptar el canje y la reducción de deuda.

Todo este análisis es clave porque revela la importancia de las AFJP desde su nacimiento en la estrategia económica doméstica ya sea como creadoras de un mercado de capitales privados que no se cumplió, como también la concentración del mercado y como acreedoras del Estado nacional.

Las AFJP tuvieron nuevamente un rol relevante al momento de debatirse la Libre Opción en 2007. La negociación con este actor fue, especialmente, en torno a las comisiones que conjuntamente con la posibilidad de traspasarse de un sistema a otro se promovían. Desde el gobierno se aseguraba que la rentabilidad de las administradoras no se vería amenazada, tampoco la continuidad del sistema privado.

Finalmente, en 2008 con el anuncio del gobierno del proyecto de estaticización de los fondos y creación del nuevo sistema previsional, se puede visualizar la heterogeneidad de la composición del sector, los intereses divergentes y, por lo tanto la inexistencia de una estrategia conjunta en contra de la propuesta.

Por un lado, las administradoras “sindicales” que manifestaron, en mayoría, apoyo al gobierno. Por el otro, las administradoras “bancarias” que ya no tenían intereses en el negocio. Y, finalmente, las AFJP pertenecientes a la Unión (las más interesadas en continuar) fueron sorprendidas y no les fue posible elaborar ninguna estrategia de acción eficiente de resistencia.

### **II.4.6.3 Escenario Nro. III: Actores estatales y los actores del sistema internacional**

En 2001 en el marco de la crisis, se hicieron visibles las opiniones y debates entre expertos y algunos organismos internacionales que planteaban los problemas del sistema y las promesas que la reforma de los noventa no había cumplido en términos económicos y de cobertura.

Se ha mencionado el debate perdido, como un momento en el que desde la CTA se presentaron propuestas de reforma y también desde el Ministerio de Trabajo el auspicio de la “*Comisión Especial para la Seguridad Social*” en la que participaron la OIT, la AISS, la OISS; la Cepal y académicos nacionales que culminó con la elaboración del Libro Blanco<sup>17</sup> de la Seguridad Social en 2003.

La OIT había encargado al especialista y consultor Mesa-Lago en 2002, un informe diagnóstico sobre la situación del sistema previsional argentino y las pautas para enfrentar la crisis en el marco del programa

---

17 Para un análisis de las propuestas del Libro Blanco véase por ejemplo, Goldberg y Lo Vuolo (2005).

de asistencia al Gobierno Argentino por parte del Grupo Intersectorial de Crisis Ad-Hoc (conformado por la OIT y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) del Gobierno de la Nación, a través de su Secretaría de Seguridad Social (SSS). En el informe se recomendaba la creación de la Comisión Especial.<sup>18</sup>

Esto significaba que el debate sobre la seguridad social salía de la órbita del Ministerio de Economía, que había sido el impulsor de las reformas de los noventa, para instalarse nuevamente en el ámbito de la política social estableciendo como el eje central la cobertura masiva de la población y la discusión por el ingreso suficiente para la vejez (Hujó, 2004).

Por otra parte, el Banco Mundial publicaba en 2004 un nuevo documento<sup>19</sup> vinculado a las promesas que se habían promovido en su influyente manual de 1994<sup>20</sup>. El objetivo del nuevo documento era “revisar algunas cuestiones a la luz de la experiencia de las reformas, sobre todo en términos de la escasa cobertura que aún tienen los sistemas reformados a pesar de las proyecciones de 1994” y continuaba planteando que el enfoque que enfatiza en “el rol del individuo y el gobierno a partir de la maximización del bienestar, provee lecciones útiles para los hacedores de políticas interesados en aumentar las bondades de los sistemas de pensión” y también, que la “evidencia tanto analítica como empírica muestra que las reformas fueron de hecho, en la dirección correcta”<sup>21</sup>.

También la influencia de la comunidad internacional, durante los primeros años del milenio, especialmente de ciertos organismos internacionales que establecieron objetivos y estándares dirigidos a mejorar los indicadores sociales en los cuales los sistemas previsionales tenían una importancia central. Como se ha mencionado, ejemplos de estos son (i) los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, (ii) la Recomendación Nro. 202 de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre Pisos Nacionales de Protección Social de la OIT y (iii) las estrategias globales de protección social planteadas por la CEPAL.

---

18 Véase OIT. Argentina (2002) Informe Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y pautas para enfrentar la crisis. (Versión preliminar) julio de 2002. Disponible on line en file:///C:/Users/fff/Downloads/informeOITsistema-previsional1%20(2).pdf

19 Banco Mundial (2004). Keeping the promise of old age income security in Latin America.

20 Banco Mundial (1994).

21 *Fragmentos extraídos de Goldberg y Lo Vuolo (2005). Traducción de los autores. Para más detalle y análisis sobre el mencionado documento del Banco Mundial véase el paper citado anteriormente, páginas 22 a 25.*

#### **II.4.6.4 Escenario Nro. IV: Vínculo entre expertos, académicos, consultores y equipos políticos-técnicos del Estado**

Como se ha visto anteriormente, el debate académico en el escenario nacional e internacional estuvo presente en todo el período. Si bien no había acuerdo acerca del tipo de nuevo sistema previsional a implementar, ya desde fines de los noventa había un consenso de su necesidad de reforma.

Desde fines de los noventa y hasta la estatización del sistema, los principales expertos en el tema realizaron profundos análisis críticos y propuestas de reformas especialmente vinculadas al impacto económico y de cobertura del sistema anterior y que ya se han analizado en el Capítulo II.3.

En cuanto a la relación entre los actores estatales y los técnicos se pueden visualizar distintas etapas con predominio de las diferentes áreas: la primera el Ministerio de Trabajo, la segunda el de Economía, y la tercera con un papel relevante de la Anses con apoyo del Ministerio de Trabajo.

En una primera etapa, fue el Ministerio de Trabajo el que impulsó las discusiones vinculadas al mercado de trabajo y el sistema previsional mixto y su necesidad de reforma. Desde el Ejecutivo se impulsaron las reformas que abrieron el acceso a las prestaciones a través de la Moratoria y la Jubilación Anticipada que impactaron en un aumento de la cobertura.

La segunda etapa es la vinculada a la renegociación de la deuda en donde se ha analizado que el papel de las AFJP y el impacto en el sistema han sido relevantes. Las negociaciones fueron enmarcadas con el Ministerio de Economía, especialmente de la mano del ministro Lavagna. Incluso, los equipos técnicos de Economía estaban discutiendo proyectos de reforma que fueron descartados al finalizar la gestión en 2005.

La tercera etapa se visualiza una preponderancia del Anses primero con Sergio Massa en la presentación de la Libre Opción y después con Amado Boudou en el proyecto de creación del SIPA con apoyo del Ministerio de Trabajo.

Durante el tratamiento de la Ley de Libre Opción también estuvieron presentes los debates entre expertos sobre la liberalización y también varias entidades empresariales entre las que se destacan la FAISS, la UADE y la ADE.

Resumiendo, lo relevante del período es que, a diferencia de la concentración en el área de Economía durante la reforma de los noventa y más allá del momento específico de renegociación de la deuda, el debate sobre el sistema previsional volvió a la arena de debate de la política

social destacándose la participación del Ministerio de Trabajo, la Secretaría de Seguridad Social y la Anses.

Sin embargo, al momento de tratarse la creación del nuevo sistema nacionalizado no hubo profundos debates que incluyeran a todos los actores, argumentos y propuestas que se habían presentado durante los últimos años, especialmente desde 2001. La rapidez del anuncio y aprobación de la nueva ley imposibilitaron recuperar todo lo que se había producido y discutido sobre el tema y, permitir que los actores interesados desarrollaran estrategias de acción para participar en el debate y canalizar sus demandas.

Varios autores han criticado la escasez de dialogo social en las reformas implementadas entre 2005 y 2008 (Mesa Lago, 2009; Hujo y Rulli, 2014). Tanto las correcciones implementadas como la re-reforma de 2008 tuvieron escaso debate público y discusiones en el Parlamento nacional, desaprovechando los insumos de expertos, los aportes de las sociedad civil y los grupos de interés (Hohnerlein, 2013).

#### **II.4.7 Determinantes de la reforma: Estrategia económica y la importancia de la dimensión política**

A continuación se analizarán los determinantes de la re-reforma tal como se analizaron en el capítulo II.3 a partir de la Tabla I.1.1 presentada en el marco teórico.

En cuanto al concepto de la reforma (Del Pino, 2004), la re-reforma previsional kirchnerista implementó un cambio histórico que implicó la recuperación del sistema público. El aspecto central del cambio, sin embargo, es el de la masificación de la cobertura con la apertura de los requisitos de acceso como se analizará en la sección siguiente.

Esto implicó profundos cambios institucionales históricos como la inclusión de beneficiarios que no contaran con los requisitos de aportes ni los años trabajados para acceder a una jubilación. Por primera vez, el sistema previsional argentino incorporó a las personas que no habían accedido de manera estable al mercado laboral formal.

Entre 2003 y 2008 se implementaron más de doce correcciones al sistema previsional que incluyeron la estatización de los fondos y la creación del nuevo SIPA (Hohnerlein, 2013).

Estos cambios no pueden ser solo explicados por la oportunidad política derivada de factores económicos externos o coyunturas políticas internas, ni tampoco explicarse simplemente por características propias del sector (Repetto, 2011) y los actores implicados.

Coomo plantea Repetto (2011) algunos de los factores que ayudan a explicar los cambios introducidos son (i) la voluntad y la capacidad política de los gobiernos kirchneristas; (ii) el descontento colectivo respecto de las reformas del pasado y (iii) a relevancia de los liderazgos técnico-políticos.

## **II.4.8 El impacto del SIPA a seis años de su implementación**

En concordancia con los indicadores macroeconomicos, la evolución de los indicadores sociales, tales como pobreza, seguridad social y mercado laboral afrontaron notables mejorías durante el período estudiado. En esta sección se analizará el impacto de la re-reforma en el sistema previsional diferenciando el componente contributivo y el no contributivo (incluyendo nuevas políticas como la Asignación Universal por Hijo). En el análisis se incluirá el impacto en la cobertura y en términos de equidad de género.

### **II.4.8.1 Impacto en el Componente Contributivo de la Previsión Social**

Como se ha analizado a lo largo de la tesis, especialmente del Capítulo Nro. I.2, el componente contributivo de la previsión social ha sido la columna vertebral de la matriz de bienestar argentina desde mediados de siglo *xx*. Es decir, el trabajo formal ha sido la piedra angular del sistema y por lo tanto, su funcionamiento condicionado a la dinámica laboral (Repetto, 2011). También, como ya se ha mencionado (Capítulo II.3), este condicionamiento provocó fuertes caídas en la cobertura con posterioridad a la reforma de 1994.

Durante el período estudiado en este capítulo (2003-2008), las correcciones implementadas previamente a la re-reforma de 2008, tuvieron un fuerte impacto en la expansión de la cobertura, cambios en el diseño institucional y el incremento de los beneficios previsionales. Estas correcciones fueron: la moratoria y la jubilación anticipada. Posteriormente, la creación del SIPA.

En cuanto a la moratoria: para 2007 cubría a 1.7 millones de adultos mayores que tenían la edad mínima de retiro pero cotizaciones insuficientes o nulas y para 2010 los pensionados cubiertos eran 2.45 millones (Hohnerlein, 2013). Según el PNUD (2010), como resultados de estas medidas Argentina se ubicó como el país Latinoamericano con mayores tasas de cobertura: 9 de cada 10 adultos mayores recibían algún tipo de beneficio previsional.

Al analizar la evolución de la cobertura previsional entre los años 2003 y 2008, el número de jubilados totales se duplicó alcanzando a más de 4 millones y medio de beneficiarios. La cobertura se incrementó del 63% en 2003 al 92% en 2011. Según la Cuadro Nro. 43 se puede apreciar que el salto en el aumento de la cobertura se da a partir de 2006 con la incorporación de la moratoria.

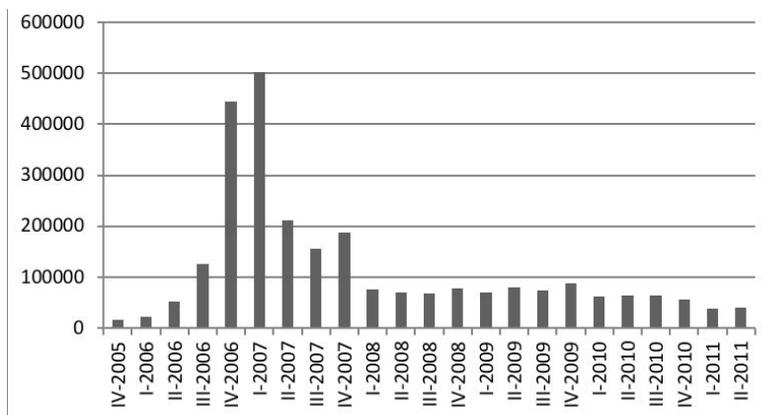
Cuadro Nro. 42: Cobertura Previsional, 2003-2011

Año	%
2003	66%
2004	64%
2005	63%
2006	71%
2007	87%
2008	89%
2009	92%
2010	93%
2011	92%

Fuente: Elaboración propia en base a Benigni et al. (2013).

En el Gráfico Nro. 7 se observa que entre el cuarto trimestre de 2006 y en el primero de 2007 se incorporaron la mayor cantidad de beneficiarios por moratorias: la cantidad de beneficios otorgados en esos dos trimestres superó el millón de personas, mientras que desde sus inicios y hasta 2011 se incorporaron 2.652.560 (Benigni et. al, 2013).

GRÁFICO NRO. 7: BENEFICIARIOS POR MORATORIAS PREVISIONALES (SEGUN TRIMESTRE 2005-2011)



FUENTE: BENIGNI, ET AL, 2013.

Como ya se ha visto, el sistema mixto profundizó las desigualdades de género originadas en el mercado laboral ya que el pilar privado (las cuentas individuales) no permiten la transferencia de recursos de los varones hacia las mujeres (Hujo y Rulli, 2014a y 2014b). Gran parte del descontento y las críticas a los sistemas privatizados de la región estaban vinculados a las desigualdades de género (Arza 2012; Calvo, et al., 2010). De hecho, en el caso de las reformas implementadas en Bolivia (Arza, 2012a; Lloyd-Sherlock y Artarz, 2014) y Chile el tema de las inequidades de género eran parte de la agenda.

En el caso de las correcciones y la re-reforma implementada en la Argentina, el tema de la brecha de género no ocupó un rol relevante en los debates pero sin embargo, algunas de ellas tuvieron un impacto muy significativo. La moratoria previsional tuvo, especialmente, un fuerte impacto en términos de género: el 87% de los beneficiarios fueron mujeres (Pautassi et. al, 2011).

Al analizar la cobertura según género, se puede observar que hasta 2005, las trayectorias eran muy diferentes (Cuadro Nro. 44). En 1994, había una brecha de 13%; y los varones no bajaron nunca del 70% mientras que la cobertura de las mujeres oscilaba en un 60%.

Cuadro Nro. 43: Cobertura previsional según género (años seleccionados)

Año	Varones	Mujeres
1994	85%	72%
1996	85%	70%
1998	80%	68%
2000	75%	68%
2003	76%	60%
2004	73%	58%
2005	71%	57%
2006	73%	69%
2007	82%	88%
2008	86%	89%
2009	90%	92%
2010	92%	93%
2011	90%	90%

Fuente: Elaboración propia en base a Hujo y Rulli (2014) y Benigni, et. al (2013).

La implementación del Plan de Inclusión Previsional tuvo un impacto significativo en términos de género como se ha señalado recientemente. El impacto en las mujeres fue mucho más pronunciado que en los varones: en el 2006 la cobertura en las mujeres creció en 12 puntos respecto

del 2005, mientras que en los varones solo un 2%. Desde 2007, la cobertura de las mujeres superó a la de los hombres hasta igualarse en 2011.

Asimismo, con la re-reforma que implicó el cierre del pilar privado se eliminaron algunos problemas de género, al eliminarse las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo (Hujo y Rulli, 2014a y 2014b). Sin embargo, no se ha solucionado la desigualdad producto de la menor densidad contributiva de las mujeres (vinculada a la maternidad) y continúan vigentes las edades diferentes de retiro según género (Hohnerlein, 2013).

#### **II.4.8.2 Impacto en el Componente No Contributivo de la Previsión Social**

Las modificaciones más relevantes en este componente están vinculadas a las pensiones no contributivas pero, especialmente, en la creación de la Asignación Universal por Hijo.

En el caso de las pensiones no contributivas se han incrementado y dirigido a los grupos más vulnerables: mayores de 70 años sin cobertura, personas con discapacidad y madres de más de siete hijos). También reciben beneficios las personas incluidas en pensiones especiales o gratificadas (otorgadas por los miembros del Congreso Nacional) y los ex combatientes de Malvinas (Repetto, 2011).<sup>22</sup>

En 2009 se creó mediante el DNU N° 1602/09 la Asignación Universal por Hijo (AUH) que otorga, por primera vez, una transferencia de ingresos a los hijos de padres con trabajos no registrados y desocupados (hasta 5 hijos). Asimismo, se estableció que se financiaría con los recursos establecidos en el artículo 18 de la Ley Nro. 24.241 de creación del SIPA y los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

Desde ese momento, es la política más importante de la Argentina en el campo de la ampliación de la protección social en términos de cobertura e impacto social como así también en cuanto a la unificación de las políticas de transferencias condicionadas que se implementaban en el país hasta su creación (Repetto y Diaz Langou, 2010).

La rapidez y la masificación de la cobertura se refleja en que para finales de 2011, la AUH se brindaba a 3.527.900 niños, niñas, adolescentes y/o discapacitados del país (D'az Langou, 2012). El 70% de los titulares

---

22 Sin embargo, más allá de estas mejoras continúan vigentes algunos problemas pendientes vinculados especialmente a los beneficios no contributivos. Véase: Mesa-Lago, 2009; Arza, 2012a y 2012b).

(adultos) ten'an entre 25 y 44 a-os edad (promedios de 34 a-os) y el 80% de ellos eran mujeres (Maurizio, 2011)<sup>23</sup>.

En marzo de 2011, tambiŕn por decreto (DNU446/11) el gobierno anunci— la creaci—n de la Asignaci—n Universal por Embarazo como parte del pilar no contributivo del rŕgimen de AAFP. Los requisitos de acceso son los mismos que en la AUH pero las condicionalidades se encuentran fijadas por el Plan Nacer.

---

23 Para bibliografıa y análisis sobre AUH véase por ejemplo: Agis, E.; Cañete, C. y Panigo, D. (2010); Arcidiácono, P. (et. al) (2011); Basualdo, E. (coord.), N. Arceo, M. González y N. Mendizábal (2010); Bertranou F. y Maurizio, R. (2012); Bustos, J.M. y S. Villafañe (2011); Bustos, JM, Giglio, G. y Villafañe, S. (2012); Calabria, A. y otros (2010); Díaz Langou, G. (2012); Fernández Blanco, A. (2012); Gamallo, G. y Arcidiácono, P. (2012); Gasparini, L. y Cruces, G. (2010); Hintze, S. y Costa, M.I. (2011); Lo Vuolo, R. (2009); Lozano, C. y Raffo, T. (coords.) (2010); Maurizio, R. y B. Perrot (2011); Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2013); Repetto, F. y Díaz Langou, G. (2010 a); Repetto, F. y Dıan Langou, G. (2010 b); entre otros.

## Conclusiones

Argentina ha estado a la vanguardia en los orígenes y desarrollo de los sistemas previsionales en América Latina. Ha sido uno de los países pioneros en la creación de su sistema previsional a comienzos del siglo XX con una clara orientación bismarckiana. También ha sido uno de los países modelo en la implementación de reformas estructurales en los noventa y uno de los primeros que encaró una nueva ola de re-reformas orientadas al Estado y hacia una mayor inclusión social.

Más aún, en la actualidad no es ajena a los debates mundiales sobre reformas previsionales y ajustes en el contexto de la crisis financiera global. Así, estudiar el caso argentino contribuye a entender mejor los procesos más allá de sus fronteras, y a su vez ponderar cómo las tendencias globales impactan en el país.

En las siguientes secciones se presentarán los principales hallazgos en las dos reformas previsionales estudiadas, identificando similitudes y diferencias entre las restricciones económicas y financieras y los procesos políticos de esas reformas y sus impactos socio-económico.

También se presentarán interrogantes que contribuyan a futuras investigaciones y a abordar las asignaturas pendientes de la agenda previsional en Argentina.

### Estrategia económica, política y reforma previsional

Esta tesis ha rastreado y analizado los factores que impulsan y dan contenido a las reformas en los sistemas de previsión social a partir del análisis de las dos últimas implementadas en Argentina. Para ello, se ha analizado y ofrecido evidencia del papel co-determinante de las restricciones económicas y financieras así como de la política en los procesos de reforma.

Ambas reformas fueron impulsadas a partir de restricciones económicas y/o financieras pero registrando diferencias en sus contextos político, social y económico, en los procesos y dinámica política de debate que se establecieron para su diseño y aprobación, y en los resultados socio-económicos de su implementación, resultados estos que a su vez contribuyen a entender por qué y cómo se implementaron las reformas así como también permiten analizar los posicionamientos de los distintos actores sociales y políticos.

Del análisis realizado en la investigación se puede concluir que ambas reformas fueron concebidas, determinadas e implementadas en un contexto de restricciones económicas y financieras e impulsadas con una fuerte decisión desde el Poder Ejecutivo Nacional. También, en ambas reformas, los mecanismos políticos e institucionales de representación de los diversos intereses en juego y de formación de consensos políticos y los legados institucionales afectaron y delimitaron los objetivos de la intervención social del Estado.

La reforma estructural de los noventa fue impulsada por las instituciones de Bretton Woods bajo el paraguas ideológico del Consenso de Washington, y la Nueva Ortodoxia Previsional, con el objetivo de privatizar el sistema previsional a fin de crear un –todavía– inexistente mercado de capitales privados necesario para la implementación de la estrategia económica del gobierno basada en el Plan de Convertibilidad. Esta reforma atravesó un proceso político de amplio debate, marchas y contramarchas, que culminaron con la introducción de modificaciones al proyecto original: no se llegó a eliminar completamente el pilar de reparto que permitió la re-estatización en 2008.

Es decir, hubo una clara subordinación de la reforma previsional a la estrategia económica general, incluso explícitamente planteada por sus impulsores. La reforma era clave para el plan económico que implicaba la creación de un mercado de capitales para inversores privados nacionales y extranjeros que eran aliados al gobierno, que a su vez apuntalaría el sostenimiento de la moneda nacional anclada en una divisa extranjera. Asimismo, otro indicador de la subordinación era que desde la presentación de la propuesta y durante todo el proceso de reforma, las negociaciones fueron controladas desde el Ministerio de Economía especialmente, y desde la Presidencia de la Nación. No hubo injerencia de otras agencias estatales cuyos mandatos incluyen la seguridad social, los derechos laborales y la lucha contra la pobreza.

Sin embargo, la estrategia económica y la propuesta de reforma del Ejecutivo encontraron sus límites en los mecanismos políticos e institucionales de representación de los distintos intereses y de formación de consensos políticos y los legados institucionales. Fue a partir de las relaciones de fuerza entre los distintos actores políticos y sociales, fundamentalmente representados a través de los bloques partidarios (sobre todo en el oficialismo) en el Congreso Nacional que se definieron los límites políticos de la reforma.

Ahora bien, a pesar que la reforma de los noventa fue profundamente debatida (fue presentada y retirada dos veces del Congreso Nacional), al final del proceso cumplió –aún con las limitaciones impuestas desde la dinámica parlamentaria, especialmente– con el objetivo principal de

privatizar al menos un pilar del sistema, y eso significó cumplir con el compromiso político (nacional e internacional) con los inversores privados e instituciones multilaterales de crédito. La mayoría de esos fondos fueron, sin embargo, invertidos en bonos públicos y no en títulos o proyectos privados, tal como se había anunciado.

Por su parte, la re-reforma previsional de 2008 (especialmente la nacionalización y creación del SIPA) fue impulsada para responder al impacto de la crisis global y a las restricciones financieras que afrontaba Argentina. La propuesta fue presentada por el Director del Anses, Amado Boudou, como la mejor opción para “*contar con los recursos del Anses y afrontar la crisis económica*”. A su vez la reforma fue impulsada, también, como un objetivo político vinculado a fortalecer al gobierno post crisis del campo y por sus auspiciosas implicaciones electorales. El escenario y “clima ideológico” internacional era diferente al de los noventa: la emergencia de los BRICS, el G77 y la nueva agenda de desarrollo y crecimiento con inclusión promovida por los países en desarrollo, especialmente gobiernos latinoamericanos permeables y en sintonía con esas ideas, posibilitaron la implementación de reformas orientadas al Estado en la región.

Esta vez el proceso político de la re-reforma fue implementado con escaso diálogo social y debate previo, aunque con amplios consensos desde sectores políticos divergentes. Tampoco fue una prioridad la búsqueda de consensos entre los distintos partidos políticos, y no estuvo basada en los estudios y recomendaciones de expertos en el tema. Por otra parte, es importante destacar que el gobierno impuso su capacidad y voluntad política para implementar reformas opuestas a fuertes intereses económicos y políticos (Repetto, 2011; Hujo y Rulli, 2014a) que le permitió alcanzar consensos con otros sectores no kirchneristas que apoyaron la reforma previsional en el Parlamento.

Por otra parte, a pesar de la nacionalización y del retorno al sistema de reparto, los argumentos y justificaciones que se utilizaron para la reforma estaban centrados en los resultados negativos del pilar privado del sistema y no en las ventajas del nuevo SIPA. No se discutieron ni implementaron medidas para contrarrestar las debilidades del sistema público que ya existían antes de la privatización. Es decir, no se debatieron ni resolvieron los problemas vinculados al desfinanciamiento del sistema y a la sostenibilidad fiscal (Hujo y Rulli, 2014a).

## Impacto socio-económico de las reformas

En cuanto al impacto socio-económico de la reforma de los noventa, las principales promesas declamadas del nuevo régimen mixto no se cumplieron, tal como se ha demostrado en la sección II.3.8.

En el plano económico no se resolvió el déficit financiero crónico del sistema y no se fomentaron el mercado de capitales ni por esa vía las inversiones privadas. Por el contrario, se profundizó el desfinanciamiento y déficit del sistema con un impacto en el incremento de la deuda pública. El mercado de las AFJP fue de una alta concentración y por ello de baja competencia, lo cual se tradujo en altas comisiones.

En términos de impacto en la cobertura su disminución fue notable. Impactó de forma desigual en los sectores más pobres de la población y también en términos de género. La disminución de la cobertura estuvo ligada a la vulnerabilidad del sistema frente a las condiciones macroeconómicas del país, al deterioro y la precarización del mercado laboral.

Por otra parte, como se analizó en el Capítulo II.4, el impacto social de la re-reforma previsional kirchnerista puede evaluarse en cuanto a los efectos en los componentes contributivo y no contributivo de la previsión social. En referencia al componente contributivo, entre 2003-2006, las correcciones implementadas (Moratoria y Jubilación Anticipada) antes de la re-reforma de 2008, tuvieron un fuerte impacto en la expansión de la cobertura, cambios en el diseño institucional (flexibilización en las condiciones de acceso) y en el incremento de los beneficios previsionales. Las medidas implicaron invertir la lógica contributiva: el Estado pasó a pagar primero la jubilación y después cobra la contribución (Lo Vuolo, 2010).

Estas correcciones tuvieron un impacto allí donde las consecuencias de la precarización del mercado de trabajo habían provocado fuertes caídas en la cobertura y como resultado de ello Argentina se ubicó como el país latinoamericano con las tasas más altas de cobertura. Sin embargo, masificación no implica universalidad. Mucho menos si está condicionada a la continuidad y permanencia de futuras moratorias y no a las características intrínsecas del sistema previsional.

En el caso del componente no contributivo, el impacto más relevante fue la creación y financiamiento de la Asignación Universal por Hijo implementada a partir de la estatización del sistema.

Ahora bien: ¿Por qué ambas reformas fracasaron en cuanto a la aspiración de universalidad de la cobertura, tal como exigen los estándares

internacionales<sup>1</sup>? ¿Por qué la reforma estructural no contempló tal objetivo, y la re-reforma fue insuficiente?

Como se ha analizado en el Capítulo 1.2, el componente contributivo de la previsión social ha sido, históricamente, la columna vertebral de la matriz de bienestar argentina desde mediados de siglo XX. Del análisis de los orígenes, la expansión, maduración y crisis del sistema previsional argentino se desprende que el sistema comenzó tempranamente imitando el modelo europeo bismarckiano, pero no logró instaurar las bases de la fase siguiente que implica un modelo universal como el inglés de Beveridge.

Es decir, el sistema previsional argentino nunca estuvo estructurado sobre la lógica de la ciudadanía sino sobre la de las contribuciones. El empleo formal ha sido la piedra angular del sistema y, en consecuencia, su funcionamiento condicionado a la dinámica laboral (Repetto, 2011).

Los análisis que estudian por qué no se pudo alcanzar la transición hacia un modelo universal de seguridad social, que trascienda la cobertura limitada al trabajo formal, plantean que esa deuda está vinculada a la imposibilidad de conformar coaliciones socio-políticas beveridgianas en la región. Es decir, para desarrollar un proyecto universalista se necesitaría una mayor carga impositiva que las clases altas y los empleadores no aceptarían, sectores que además canalizaban sus demandas de seguridad social a través de seguros privados (Abel y Lewis, 1993).

En este sentido, ni el proceso político de reforma de los noventa ni el de las implementadas entre 2003 y 2008 lograron generar los consensos y coaliciones políticas lo suficientemente robustas como para liderar la transición hacia un sistema previsional universal, no contributivo e incondicional. Tal como se explica más adelante, un proyecto de esa naturaleza hubiera implicado un cambio tan radical en el sistema tributario así como en la gestión de la deuda pública que hubiera requerido un capital (y voluntad) político proporcional a dicha agenda de reformas.

Esto ayuda a entender por qué ni el sistema mixto implementado a partir de 1994 ni el SIPA creado después de la estatización de 2008 trascendieron (ni se plantearon en sus fundamentos ni en sus objetivos) la lógica bismarckiana. También contribuye a explicar por qué los problemas estructurales como el desfinanciamiento crónico, la insostenibilidad financiera y el endeudamiento público, que hacen vulnerable y condicionado al sistema previsional a futuras restricciones económicas y financieras, no han sido útilmente integrados a la agenda previsional argentina.

---

1 Recomendación Nro. 202 de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre Pisos Nacionales de Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

## Sistema previsional, finanzas y deuda pública

Por otra parte, como se ha analizado en los Capítulos I.2, II.3 y II.4, desde mediados de la década del setenta el sistema previsional argentino ha sido deficitario. En la década del ochenta se profundizó y en los noventa se agudizó a niveles alarmantes con posterioridad a la reforma. La deuda pública ha jugado un rol central en las finanzas del Estado y, correlativamente, en el sistema previsional argentino.

La privatización del sistema fue presentada como la mejor solución para sanear sus finanzas, sin embargo, la promesa no se cumplió. Por el contrario, la privatización de parte del sistema previsional implicó un fuerte desfinanciamiento de la seguridad social y la respuesta fue el incremento de la deuda pública. Esta reforma significó un punto de inflexión en la estrecha relación entre la deuda pública y el sistema previsional.

La pérdida de fondos por las transferencias al sistema privado de las contribuciones de los afiliados a las AFJP, la reducción de las contribuciones patronales, la evasión creciente, el incremento de empleos sin protección social producto de la crisis del mercado laboral, y todo ello en un contexto de un sistema monetario y cambiario dependiente del ingreso de divisas al país, agravaron la situación. También la transferencia de las cajas provinciales a la Nación y la avalancha de nuevos juicios previsionales. El costo de transición hacia el sistema previsional mixto fue absorbido por las finanzas del Estado a través de un gran aumento de la deuda pública.

El agravamiento del desfinanciamiento del sistema previsional provocó, en parte, el aumento de la deuda pública que se registró durante toda la década del noventa. El déficit previsional fue financiado con las contribuciones que habían sido transferidas a las AFJP a través de la privatización en vez de fomentar el mercado de capitales para inversiones privadas. Este esquema financiero circular no era sustentable. Aún más, tal esquema operó en un contexto general de creciente fuga de capitales que se registró en ese mismo periodo<sup>2</sup>.

De esta manera, el caso argentino evidencia la forma en la que la privatización del sistema de pensiones llevó a un incremento de la deuda pública, así como la crisis de la deuda de 2001 afectó sustancialmente a los fondos de pensiones privados. La privatización del sistema de pensiones privó al Estado de una gran cantidad de ingresos fiscales que tuvieron que ser compensados a través de nuevos préstamos. Y, debido a las continuas presiones externas, Argentina se vio obligada a pagar una

---

2 Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados, "Informe Final. "Fuga de divisas en la Argentina", Siglo XXI Eds., FLACSO, Buenos Aires, 2005.

tasa de interés más alta en esta nueva deuda, lo que incrementó más aún los gastos de la transición producto de la privatización del sistema.

La respuesta frente a las presiones internacionales y las restricciones económicas y financieras fue el plan económico de austeridad “*Déficit Zero*” que incluía un paquete de ajustes al sistema previsional. En diciembre de 2001, justo antes del default, el gobierno decretó y obligó a los fondos de pensiones a la compra obligatoria de Letras del Tesoro. Después del decreto, aproximadamente el 80% de los fondos de las AFJP estaban invertidos en instrumentos financieros públicos. El Estado y los privados pasaron a compartir el mismo capital y el mismo riesgo.

La devaluación y las restricciones financieras implicaron nuevas rondas de endeudamiento con las AFJP. Es decir, los aportes de los trabajadores contribuyeron, en gran medida, a financiar la salida de la crisis bancaria de 2001.

Esta reforma previsional -no explicitada como tal- de 2001, que se ha denominado “*virtual estatización*” de los fondos a través de la obligación de compra de bonos públicos, contradijo los objetivos básicos de la reforma de 1994, ya que implicó que no existieran fondos para financiar al sector privado y estabilizar al sector bancario sustituyendo, de esta manera, la deuda pública implícita por deuda explícita con mayores costos y riesgos (Hujo, 2004a). El pasivo contingente del Estado finalmente se cristalizó.

Después de la declaración de default hubo (entre 2002 y 2005) intensas negociaciones con los acreedores bilaterales, multilaterales y privados, entre ellos las AFJP. A finales de 2004, el gobierno y las AFJP acordaron el canje de la deuda que constituyó uno de los primeros pasos para la salida del default ya que las administradoras poseían más del 17% de títulos públicos en default. Con esta fuerte señal de aprobación el Estado argentino propuso una reestructuración general de la deuda que incluía un menú de opciones que tuvo su apertura al canje en enero de 2005. El nivel de aceptación alcanzado permitió renegociar más del 75% de la deuda argentina.

A principios de 2002 el gobierno interino declara la cesación de pagos, que se prolonga hasta la aprobación del canje en 2005, reabierto luego por el default y la quita acordada facilitó la liberación de recursos para la ampliación de la cobertura del sistema de protección social que caracterizó a las administraciones kirchneristas. Esa dificultad reside en que las moratorias fueron solventadas por los propios jubilados al invertirse la lógica contributiva (primero se cobra jubilación y luego se realizan los aportes en cuotas). Lo cierto es que la gestión de la deuda soberana y el sistema previsional parecen haberse condicionado mutuamente, otra vez.

## El péndulo del sistema previsional: Reflexiones para futuras investigaciones y para la agenda previsional argentina

Del análisis comparativo de los contextos financiero y económico, del proceso político de las reformas, de su impacto socio-económico, así como de la estrecha relación entre el sistema previsional, las finanzas y la deuda pública se observa que los debates y reformas del sistema previsional implican cuestiones que exceden la discusión binaria *administración a cargo del Estado o del mercado*.

De hecho, los sistemas previsionales han sido utilizados como instrumento de política de crecimiento económico en dos épocas diferentes: en los paradigmas de desarrollo impulsados por los Estados (basados en los sistemas públicos nacionales) y también en los paradigmas de desarrollo orientados al mercado (basados en las cuentas de ahorro individuales) (Hujo, 2014a). El caso argentino analizado en esta tesis es un ejemplo claro de ello.

Como se ha demostrado, el movimiento pendular de *Estado-mercado-Estado* de las últimas tres décadas del sistema previsional no ha abordado eficazmente sus problemas crónicos y estructurales: déficit, insostenibilidad y falta de cobertura universal.

Una de las principales lecciones es que ni el crecimiento económico ni la generación de empleo formal podrán resolver *per se* los problemas del sistema. El envejecimiento de la población es cada vez más acelerado, una precarización creciente en el mercado laboral, y un mayor desarrollo de modelos de familia y de distribución de los cuidados hacia los adultos mayores, son todos indicadores de que el sistema de seguridad social contributivo resulta obsoleto (Lo Vuolo, 2010) e ineficaz para garantizar el bienestar de manera –sino universal- al menos masiva.

La conclusión central es que una reforma integral del sistema es necesaria. Para trascender el ritmo pendular de reformas del que ha dado cuenta esta investigación y poder avanzar hacia un ingreso básico universal no contributivo e incondicional para todas las personas laboralmente pasivas, el debate por la reforma previsional debería considerar las causas de las restricciones económicas y financieras que han condicionado históricamente y aún condicionan al sistema: una sistema tributario regresivo que fortalece y amplía las desigualdades económicas y una gestión de la deuda soberana que termina ahogando el espacio fiscal.

Es decir, discutir el futuro sistema previsional debería conllevar, por un lado, el debate sobre justicia tributaria,<sup>3</sup> incluyendo reformas para disminuir la evasión fiscal y ampliar así los ingresos tributarios, la disminución de flujos de fondos ilícitos, y la conversión de impuestos recesivos en progresivos<sup>4</sup>.

Por otro lado, la administración prudente, transparente, democrática y responsable de la deuda soberana constituye también una asignatura pendiente. Argentina no sólo votó los “*Principios Básicos para la Reestructuración de Deuda Soberana*” en la Asamblea General en 2015, y apoyó los “*Principios de Préstamos Soberanos Responsables*” de la UNCTAD en 2012, sino que también acordó que la sustentabilidad de la deuda sea un objetivo de desarrollo sustentable (ODS 17.4).

Estos dos desafíos -el tributario y el de la deuda-, los avances políticos y normativos globales en tales campos, así como los compromisos tomados por Argentina en ese mismo contexto, llamativamente no forman parte de la agenda previsional argentina.

Para futuras investigaciones, interpelar las políticas tributarias y de endeudamiento soberano desde una perspectiva previsional implicaría asumir un abordaje holístico contemplando una foto más completa de los factores que influyen en las reformas previsionales.

Sin embargo, ¿por qué las agendas públicas previsionales, tributarias y de deuda no suelen superponerse? ¿Por qué, por ejemplo, los futuros jubilados no expresaron su parecer frente a las implicaciones del acuerdo de 2016 con los fondos buitres, asumiendo que tendrá un fuerte impacto en las finanzas estatales? Pareciera que aún se requiere de un gran trabajo de concientización acerca de la interdependencia de los factores tributarios, financieros y previsionales.

Esta tesis es un intento por contribuir a esa tarea, planteando que aún con todas las diferencias de contexto económico, orientación y proceso políticos, y resultados en términos de cobertura previsional y finanzas del país que caracterizaron a ambas reformas, no intentaron siquiera captar en su radares dos causas notables de las restricciones económico-financieras que impactan en el sistema previsional: el sistema tributario y la deuda pública.

---

3 Pogge, Thomas y Mehta, Krishen (eds.), *Global Tax Fairness*, Oxford University Press, 2016.

4 Argentina acordó en 2015, con el resto de los países del mundo en la Asamblea General de las Naciones Unidas, que la reducción de los flujos de fondos ilícitos sea un nuevo Objetivo de Desarrollo Sustentable.

## La nueva crisis financiera global: una oportunidad para capitalizar lecciones para una futura agenda previsional

El nuevo escenario mundial, signado no sólo por la austeridad sino también por una creciente concientización de que los desafíos de los impuestos y de la deuda deben afrontarse en forma urgente, representan una oportunidad para que ciertos actores políticos en el país puedan promover eficazmente una reforma previsional integral que incluya los aspectos mencionados.

Más específicamente, la crisis financiera global de 2008 tuvo un notable impacto negativo a nivel global en las condiciones sociales y en las restricciones financieras y fiscales inaugurando una década de ajustes: Entre 2010 y 2015 un elevado número de países comenzó a debatir e implementar medidas de austeridad tales como (i) la eliminación o reducción de subsidios a los combustibles, electricidad, alimentos; (ii) recortes en la masa salarial; (iii) racionalización y focalización de la seguridad social; (iv) reformas de flexibilización laboral; y, (v) reformas en los sistemas de pensiones y de salud. También a adoptar medidas tendientes a incrementar los ingresos fiscales como el aumento de los impuestos al consumo de bienes y servicios y la privatización de bienes y servicios públicos (Ortíz et.al, 2015).

En el caso específico de los sistemas de pensiones, entre 2010 y 2015 más de 105 gobiernos (60 en países en desarrollo y 45 en países de altos ingresos) comenzaron a debatir la posibilidad de introducir cambios tales como elevar las tasas de cotización, aumentar los periodos de elegibilidad, prolongar la edad de jubilación o los años de aportes o reducir los beneficios (Ortíz, et. al, 2015: 12).

En América Latina y el Caribe, entre 2012 y 2015, trece países comenzaron a plantear reformas en el sistema de pensiones: Belice, Costa Rica, El Salvador, Granada, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas (Ortiz et. al, 2015: 18). También se han comenzado a implementar reformas de flexibilización laboral que tienen un impacto negativo sobre los sistemas previsionales.

Argentina, nuevamente, no es la excepción. En febrero de 2016 se sumó al grupo de países latinoamericanos mencionados ya que el nuevo gobierno de Mauricio Macri anunció que la Anses se encuentra evaluando y diseñando una nueva reforma previsional que implicaría, entre otras cosas, un aumento en la edad jubilatoria<sup>5</sup>.

---

5 Véase por ejemplo: Página 12, “La reforma previsional en agenda” (15 de febrero de 2016) disponible on line en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-292481-2016-02-15.html>; y El Tribuno, “Jubilación: la reforma previsional ya

Nuevamente nos enfrentamos a un escenario de drásticas restricciones económicas y financieras y a debates vinculados a reformas del sistema previsional (y mayores políticas de austeridad) que implican riesgos sociales e impactos negativos ya vistos en Argentina: la exclusión y/o reducción de los beneficios para los grupos más vulnerables cuando más los necesitan.

Es decir, las crisis financieras y las medidas de austeridad comúnmente implementadas por los gobiernos afectan desproporcionadamente a los grupos más vulnerables de la sociedad: niños, adultos mayores, personas con capacidades diferenciadas y mujeres. Las consecuencias desiguales de las crisis financieras y las políticas de austeridad no son accidentales. Ellas constituyen más bien un efecto previsto de las políticas de ajuste.

Entonces, frente al escenario de crisis financiera global y avances en reformas de ajuste: ¿Qué lecciones se pueden aprender de reformas pasadas y sus resultados? ¿Qué estrategias pueden desarrollar los distintos actores políticos para promover reformas de inclusión desde un enfoque sustentable y de derechos humanos? ¿Qué hacer para superar el movimiento pendular crónico del sistema previsional al que han empujado las cíclicas restricciones financieras y/o económicas? ¿Es posible concebir una vía distinta al ajuste y la mercantilización de la previsión social por un lado, y la administración estatal de los recursos expuesta sin más a los vaivenes de las finanzas públicas, por el otro?

Debe pensarse el sistema previsional desde una perspectiva amplia, reconociendo en las restricciones económicas y financieras del país un determinante clave en la fisonomía de aquél. Los actores políticos de peso no han querido o podido hasta ahora dar prioridad a la universalidad de la cobertura previsional por sobre los objetivos macroeconómicos coyunturales del país. Dados los cambios que operan en la sociedad, que complejizan y amplían más y más al sector pasivo de la población, y la legítima aspiración de cobertura universal, se requiere de un esquema financiero robusto y sustentable.

Esta exigencia financiera exige prestar atención a los condicionantes de las restricciones económico-financieras del país. La justicia tributaria y la gestión prudente y democrática de la deuda soberana deberían así convertirse en variables cruciales de la agenda previsional y de futuras investigaciones.

En este sentido, los derechos económicos y sociales ofrecen un marco conceptual, político y normativo consistente para la estructuración de

---

*está en marcha*" (31 de marzo de 2016) disponible on line en: <http://www.eltribuno.info/jubilacion-la-reforma-previsional-ya-esta-marcha-n694868>

una nueva agenda previsional que genere una sinergia virtuosa en pos de la realización plena del derecho a la seguridad social, tal como exige el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 9). Deberían ser considerados, por un lado, la máxima cobertura a través de un ingreso básico universal, incondicional, igual para todas las personas laboralmente pasivas<sup>6</sup>; y por el otro, la realización de los derechos humanos -que se caracterizan por su indivisibilidad- a través de la máxima asignación de recursos disponibles, la consecución de los nuevos objetivos de desarrollo sustentable, el crecimiento económico inclusivo, la justicia tributaria y la gestión prudente, transparente y participativa de la deuda pública.

---

6 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló en 2007 al interpretar el alcance del derecho a la seguridad social que *“Todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, incluidas las personas y los grupos más desfavorecidos o marginados, sin discriminación basada en algunos de los motivos prohibidos en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto. Para garantizar la cobertura de todos, resultarán necesarios los planes no contributivos”*, Observación General N° 19, aprobada el 23 de noviembre de 2007, art. 23.

## Bibliografía

- Abel, Ch. y C. Lewis (1993). *Welfare, poverty and development in Latin America*, Oxford: St Antony's College.
- Acemoglu, D. y Robinson J. A. (2005). *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Acuña, C. y Repetto F. M. (2000). *Marco de análisis de las políticas sociales*. Buenos Aires: CEDI-Mimeo.
- Agis, E.; Cañete, C. y Panigo, D. (2010). *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina*, CENDA-SID, PROFOPE, CEIL-PIETTE, Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva, L.F. (1993). *Estudio Introductorio*. En Aguilar Villanueva, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México: Miguel Ángel Porrúa Editores.
- Aguilar Villanueva, L.F. (2009). *Marco para el análisis de las políticas públicas*. En Mariñez Navarro, F. y Garza Cantú, V. *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. Miguel Ángel Porrúa Editores.
- Alonso, G. (1997). *Estado, Política y Actores Sociales en la reforma de la seguridad social en la Argentina*. Tesis Doctoral no publicada. FLACSO, sede académica México.
- Alonso (1998) *Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional Argentina* *Desarrollo Economico*, 38 (1998), 150, p. 595-626.
- (2001). *Notas para el análisis de las capacidades institucionales en el sector público*. Documentos de trabajo. Buenos Aires: UNSAM.
- Ámbito financiero (Buenos Aires) 2007a. *Con show de Moyano, avanzó en el Congreso cambio en AFJP*. 7 de febrero.
- \_\_\_\_\_ 2007b. *Obediencia debida: el Senado aprobó ya los cambios a las AFJP*. 14 de febrero.
- Anapios, Luciana, "La ley de jubilaciones de 1924 y la posición del anarquismo en la Argentina", en: *Revista de Historia del Derecho*, N° 46, Buenos Aires, 2013.
- Arcidiácono, P. (et. al) (2011). *La AUH para protección social: rupturas y continuidades. ¿Hacia un esquema universal?*. *Revista Margen*, N° 61, junio 2011.
- Arenas de Mesa, A. y Gumucio (2000). *El sistema de pensiones administrado por el sector privado en Chile: un análisis institucional a dos décadas de la reforma*. Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Arenas de Mesa, A. y Hernández Sánchez, H. (2001). *Cobertura del sistema de pensiones de capitalización individual chileno: diagnóstico y propuestas*. *Socialis Revista Latinoamericana de Política Social*, Número 4.

- Arenas de Mesa, A. y Mesa-Lago, C. 2006. The structural pension reform in Chile: Effects, comparisons with other Latin American reforms, and lessons. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, núm. 1 (primavera), 149-167
- Arts W.A y Gelissen, J. (2010). Models of the Welfare State (chapter 39) en Castles, F, Leibfried, S., Lewis, J., Oninger, H. y Pieson C. (ed.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Arza, Camila (2009) “La política previsional argentina: De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios”, Mimeo.
- \_\_\_\_\_ (2010). La política previsional argentina: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios. En Torrado, S. (ed.), *El costo social del ajuste (1976-2002)*, Buenos Aires: EDHASA.
- \_\_\_\_\_ (2012a). Pension Reform and gender equality in Latin America. Programme on Gender and Development, Research Paper No. 51. UNRISD, Geneva.
- \_\_\_\_\_ (2012b). “Policy Change in turbulent times: the nationalizations of private pensions in Argentina” En Peter Utting, Shahrá Razavi y Rebecca Vaeghese Buchholz (ed.) *The Global Crisis and Transformative Social Change*, Palgrave Macmillan y UNRISD, Basingstoke.
- Banco Mundial (1994) “Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the old and promote growth”, Washington. DC.
- \_\_\_\_\_ (2004). Keeping the promise of old age income security in Latin America.
- \_\_\_\_\_ (2012) *The World Bank 2012-2022 Social Protection and Labour Strategy, Equity and Opportunity*, World Bank, Washington, DC.
- Basualdo, E. (2009). La evolución del sistema previsional argentino. Documento de trabajo Nro. 2. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), noviembre de 2009.
- Basualdo, E. (coord.), N. Arceo, M. González y N. Mendizábal (2010) La asignación universal por hijo a un año de su implementación. CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, Documento de trabajo N° 7
- Barba Solano, C. (2004). Régimen de bienestar y reforma social en México. Serie de Políticas Sociales 92. Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2007). ¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Barrientos, A. (2004). Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. En Gough, I y Wood, G. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Developments Context*. Cambridge University Press.
- Beck U. (2002). *Libertad o Capitalismo*. Paidós, Buenos Aires, 2002.
- Belmartino, S. (1995). Transformaciones internas al sector salud: la ruptura del pacto corporativo. *Desarrollo Económico*, N°137.

- Belmartino, S. y Bloch, C. (1991). El sector salud en Argentina 1960-1985. Organización Panamericana de la Salud, Publicación N° 40.
- Berigni, M., Ariel Lieutier y Gustavo Ludmer (2013). Evolución reciente del sistema previsional argentino y su impacto en la pobreza de los adultos mayores, V Congreso de AEDA, Buenos Aires agosto de 2012.
- Bertranou et al. (2018). *Argentina. Part II Country Cases* en Ortiz, I. et al (eds.) Reversing Pension Privatizations Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America, Ginebra: OIT, 2018.
- Bertranou, F., C. Grushka y R. Rofman (2004) “Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina”, Cuestión Social - Revista Mejicana de Seguridad Social N° 55.
- Bertranou, F., O. Cetrángolo, Carlos Grushka y Luis Casanova (2011). Encrucijadas de la Seguridad Social Argentina: Reforma, Cobertura y Desafíos para el Sistema de Pensiones, Santiago, OIT-Cepal.
- Birgin, H. y Pautassi, L. (2000) "¿Género en la reforma o reforma sin género?. Desprotección social de las leyes previsionales en América Latina. En Serie Mujer y Desarrollo N° 36, Santiago de Chile, CEPAL, junio de 2001.
- Birgin, H. y Pautassi L. (2001). La perspectiva de género en la reforma previsional, ponencia Presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Buenos Aires, Mayo de 2001.
- Bertranou F. y Maurizio, R. (2012). “Monetary transfers for children and adolescents in Argentina: Characteristics and coverage of a ‘system’ with three components”. Research Brief 30. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Bohosavsky, J.P. (2009) Créditos abusivos. Sobreendeudamiento de Estados, empresas y consumidores, Ed. Ábaco, Buenos Aires, 2009. Créditos abusivos. Sobreendeudamiento de Estados, empresas y consumidores, Ed. Ábaco, Buenos Aires.
- Bonoli, G. (1997). Classifying welfare states: A two-dimensional approach. *Journal of Social Policy*, 26 (3): 351-372.
- Bonvecchi, A. (2011). Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo, en Malamud A. y Miguel De Luca (coord.). La política en los tiempos de los Kirchner, Eudeba, Buenos Aires.
- Borzutzky, S. (1983), Chilean Politics and Social Security Policies. Unpublished PhD. Dissertation, University of Pittsburgh
- Brenta, N. (2008). El rol del FMI en el financiamiento externo de la Argentina y su influencia sobre la política económica entre 1956 y 2006, 1ª. ed., Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas, Colección Tesis de Doctorado.

- \_\_\_\_\_ (2011). Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración, Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti” Córdoba (Argentina), año 11, n° 11, 2011, pp. 17-39.
- Brooks, S. (1998). Social Protection in a Global Economy: The Case for Pension Reform in Latin America, 4 NAFTA: Law & Bus. Rev. Am. 91.
- \_\_\_\_\_ (2009). Social Protection and the market in Latin America: The transformation of social security institutions, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bullit Goñi, L. (2002). Las AFJP como inversoras (algunos criterios generales y el ejercicio de los derechos políticos derivados de sus tenencias accionarias, La Ley 2002-F, 1288.
- \_\_\_\_\_ (2010) Control y regulación. Políticas y agencias para la seguridad social argentina. Tesis de Maestrías, Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés.
- Bustos, J.M. y S. Villafañe (2011) “Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo”. Serie Estudios Trabajo, ocupación y empleo, 10. SSPTyEL, MTEySS.
- Bustos, JM, Giglio, G. y Villafañe, S. (2012). “Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país”. *Serie Estudios Trabajo, Ocupación y Empleo* 11. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Calabria, A. y otros (2010) Transferencias condicionadas de ingreso en Argentina: la Asignación Universal por hijo para la Protección Social, Trabajo presentado en XLV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, noviembre 2010.
- Calvo, E., Fabio Bertranou y Evelina Bertranou (2010). “Are old age Pension System Reforms moving away from individual retirement accounts in Latin America?” *Journal of Social Policy*, Vol. 39 No.2, pp. 223-234.
- Castles, F. G. (ed.) (1993). *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot: Dartmouth.
- Castles, F. G. y Mitchell, D. (1993). *Worlds of welfare and families of nations*, en *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot: Dartmouth.
- CENDA (2008) “La re-estatización del sistema previsional en la Argentina.”, Notas de la Economía Argentina. Dossier N° 1. C
- CEPAL (2006). *Shaping the future of social protection: Access, Financing and Solidarity*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile.
- Cetrángolo, O. y J. Curcio (2005). *Sistemas provinciales de pensiones en Argentina. Diagnostico y alternativas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

- Cetrángolo, O. y C. Grushka (2004). Sistema previsional argentino. Crisis, reforma y crisis de la reforma". Documento preparado para el XVI Seminario Regional de la Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, enero 2004.
- Cetrángolo, O. y C. Grushka (2008). Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura. Sección de Estudios del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 2008.
- Clarín (Buenos Aires) (1992) 3 de junio.
- \_\_\_\_\_ (1993a). 22 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (1993b) 27 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (1993c) 6 de marzo.
- \_\_\_\_\_ (1993d) 18 de marzo.
- \_\_\_\_\_ (1993e) 19 de marzo.
- \_\_\_\_\_ (1993f) 26 de marzo.
- \_\_\_\_\_ (1993g) 10 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (1993h) 20 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (2001a). Las AFJP rechazan la presión de Cavallo y cuidan sus comisiones. 25 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2001b) Las AFJP ya empezaron a comprar más bonos del Tesoro. 8 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2003a) Los fondos de las AFJP quedaron en bonos dolarizados en default. 8 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (2003b) Crece la pelea entre Economía y las AFJP por los bonos en default. 9 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (2004a). Habrá una moratoria para autónomos y monotributistas. 20 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2004b) 17 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2005a) Arrancó el canje con la entrada de las AFJP y algunos pequeños ahorristas. 14 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2005b) AFJP, aseguradoras y algunos bonistas ya entraron al canje. 15 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2008a) La movilidad jubilatoria avanza en diputados con pocos cambios, 4 de septiembre de 2008.
- \_\_\_\_\_ (2008b) Movilidad jubilatoria: en el PJ temen que no alcancen los votos, 15 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2008c) Movilidad jubilatoria: el oficialismo no logró el quórum y se levantó la sesión en el Senado, 24 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2008d) El gobierno anunciará mañana la eliminación de las AFJP y la estatización de las jubilaciones. 20 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008e) Analizan cambios profundos en el sistema de jubilación privada. 20 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008f) La mayoría de la oposición, en contra de la estatización de las AFJP. 21 de octubre.

- \_\_\_\_\_ (2008g) El gobierno elimina la jubilación privada y sólo quedará la estatal. 21 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008h) Las AFJP criticaron duro al Gobierno y dicen que la jubilación privada es “rentable y transparente”. 21 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008i) Cristina terminó con las AFJP: en enero la jubilación será estatal. 22 de octubre
- \_\_\_\_\_ (2008j) El gobierno negocia el apoyo de la UCR y los socialistas en el Congreso. 22 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008k) Para las AFJP, con la medida oficial, se afectará la inversión en el país. 22 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008l) La UCR dice que votara en contra de eliminar las AFJP, 23 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008m) Es ley el fin de las AFJP y ahora solo habrá jubilación del Estado. 21 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2008n) Criticas de empresarios a la medida, 21 de noviembre.
- Critica de la Argentina (Buenos Aires) (2008a). Un peso menos para los gordos. 22 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008b). Las cifras del sistema. 22 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008c) Las AFJP prometen otra guerra gaucha, 22 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008d) El caso de las AFJP sindicales. Un peso menos para los gordos. 22 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008e) Y de yapa, el juez Bonadío las sacó de la cancha. 22 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008f) En el 93, los k bancaron las AFJP, 22 de octubre
- \_\_\_\_\_ (2008g) Un día de pánico en la City porteña, 22 de octubre.
- Cortes, R. y Marshall, A. (1993). Política Social y regulación de la fuerza de trabajo. Cuadernos Médicos Sociales N° 65-66. Rosario, Septiembre-Diciembre de 1993.
- \_\_\_\_\_ (1999). Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los ´90. Desarrollo Económico, N° 154. Julio- Septiembre de 1999. Buenos Aires, Argentina.
- Cortes, R. (1985). La seguridad social en la Argentina: las obras sociales. Documento de trabajo, FLACSO-Buenos Aires
- Cortes, R. (2002). Una breve introducción al trabajo de Gosta Esping-Andersen. En Estrategias de articulación de Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales, CEPAL, Universidad de Quilmes, Buenos Aires.
- Dahl, R. (1961). “Who governs? Power and democracy in an american city”. New Haven: Yale University Press.
- Damill, M. y Roberto Frenkel (2013). La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros, en Peruzzotti E. y C. Gervasoni (eds.): La década Kirchnerista, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Danani, C (1992). El papel de las obras sociales en la reproducción de los trabajadores. Informe de investigación, Universidad de Buenos Aires.

- Danani, C. y A. Beccaria (2011). La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección, en Alejandra Beccaria [et.al.]; coordinado por Claudia Danani y Susana Hintze. Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010 / - 1a ed. - Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011.
- Datz, G. (2012). The inextricable link between sovereign debt and pensions in Argentina, 1993-2010. *Latin American Politics and Society*. 54:1
- Del Campo, Hugo (1983), *Sindicalismo y Peronismo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Demarco, G. (2000). "The argentine pension system reform and the international experience", Trabajo presentado a la conferencia "Learning from foreign models in Latin American Policy Reform", The Woodrow Wilson Center, Washington D:C., septiembre de 2000, Mimeo.
- Del Pino, E. (2004). Debates sobre la reforma del Estado de Bienestar en Europa: conceptos, alcances y condiciones. Unidad de políticas comparadas (CSIC) Documento de Trabajo 04-03, Universidad Rey Juan Carlos, España.
- Díaz Langou, G. (2012). La implementación de la AUH en ámbitos subnacionales. Documento de Trabajo N° 84, Buenos Aires, CIPPEC.
- Draibe, S. y Riesco, M. (2006). Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: Algunas lecciones de la literatura contemporánea. CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas No. 55, Sede Subregional de la CEPAL en México, agosto.
- Drazen, A. y Grilli, V. (1993). The Benefit of Crises for Economic Reforms. *American Economic Review*, Vol. 83, No. 3, pp. 598-607.
- Drazen, A. y Masson, A. P. (1994). Credibility of Policies versus Credibility of Policy-Makers. IMF Working Paper No. 49, IMF, Washington DC.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (Eds.) (1989): *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. National Bureau of Economic Research.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) (2011). The promise of protection. *Social Protection and Development in Asia and the Pacific*. Escap, Bangkok.
- Esping- Andersen, G. (2000). *Social Foundations of Post-industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- \_ (1996). Después de la Edad de Oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial. *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*. Julio-Septiembre de 1996, VOL 36, N° 142. Buenos Aires.
- \_ (1990). *The Tree Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Ethemendy, S. (2011). El sindicalismo argentino en la era pos liberal (2003-2011), en Malamud, A. y De Luca, M. (comp.). *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.

- Etchemendy, S. y Collier, R. (2007). "Down but not out: Union resurgence and segmented meocorporativism in Argentina 2003-2007", *Politics and Society*, vol. 35, n.3:363-401. (Versión en español: "Golpeados pero de pie: resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina", *Postdata*, nro. 13, 2008.
- Fanelli, Damill y Rapetti (2005) *La deuda argentina: historia, default y reestructuración*, Cedes, Buenos Aires.
- Fanelli, José María y Ramiro Albrieu (2009). "Crisis Internacional y Estrategia Macroeconómica" en Kosacoff, Bernardo y Rubén Mercado (Eds.) *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades*. CEPAL, Buenos Aires.
- Feldman, J., Golbert, L. y Isuani, E. A. (1988). *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina, vol. 236.
- Fernandez, A. (2004). *Estudios de Política Comparada: perspectivas, Experiencias y Debates*. Rosario: UNR Editora.
- Fernández Blanco, A. (2012) *Políticas de transferencias monetarias: la Asignación Universal por Hijo y su impacto en nivel local. Un aporte a la discusión del Piso de Protección Social en Argentina* Tesina de grado, Licenciatura en Economía, UNMDP.
- Ferreira Rubio D. y M. Goretti (1994). *Gobernar la emergencia. Uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia (1989-1993)*, *Agora* 1 (3).
- \_\_\_\_\_ (1995). *La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?*, *Contribuciones*, núm. 1, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)*, *Desarrollo Económico*, 443-474.
- Filgueira, F. (1998). *El Nuevo modelo de políticas sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. En B. Roberts (ed), *Ciudadanía y políticas Sociales en América Central*. El Salvador: FLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Between a rock and a hard place*. En Gioscia, L. (comp.) *Ciudadanía en tránsito*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, Instituto de Ciencia Política. 141-165.
- Fiscella, S. (2001) *Ciudadanía y Previsión Social*, Tesis sin publicar presentada en la Maestría en Políticas Sociales, UBA.
- Fleury, S. (1997). *Estado sin ciudadanos. Seguridad Social en América Latina*. Buenos Aires.
- Flora, P. y Alber. (1982). *The development of Welfare States in Europe and America*. Londres: Transaction Books.
- Frenkel, R. y M. Damill, 2009. *Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina*. CEDES, Buenos Aires.

- Gamallo, G. y Arcidiácono, P. (2012). "Políticas sociales y derechos. Acerca de la producción y reproducción de las marginaciones sociales". En Laura Pautassi y Gustavo Gamallo (dirs.), *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2010). "Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas", Documento de Trabajo Nro. 12, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Maestría en Economía, Universidad Nacional de la Planta, julio 2010.
- Geddes, B. (1994). *The Politicians Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkley: University of California Press.
- Gerchunoff P. y J.C. Torre (1996). Argentina: la política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular. Papeles de Trabajo 3. Cátedra Domingo Faustino Sarmiento de Estudios Argentinos, Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamerica y Portugal, Universidad de Salamanca.
- Gianella, A. (2000). "Introducción a la epistemología y a la metodología de la ciencia". Universidad Nacional de La Plata.
- Gillion, C. y A. Bonilla (1992), "Analisis of a national private pension scheme: The case of Chile", en *International Social Security Review* N° 131(2).
- Lo Vuolo, R. y L. Goldberg (2002). Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional, CIEPP N°35, Buenos Aires.
- Golberg, L. y Lo Vuolo, R. (2005). La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina, CIEPP N° 45.
- Golbert, Laura (2010). *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, 2010.
- Gough, I. y Abu Sharkh, M. (2011). Financing Welfare Regimes: Mapping Heterogeneous Revenues Structures. In *International Journal of Social Welfare*, Vol. 20, No. 3, July 2011, pp. 280-291.
- Gough, I y Wood, G. (2004), *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Social Policy in Developments Context, Cambridge University Press.
- Gonzalez-Rosetti, A. (2005). La factibilidad política de las reformas del sector social en América Latina. Serie de Estudios y Perspectivas 39. Proyecto CEPAL/ GTZ "Equidad II". Unidad de Desarrollo Social, CEPAL/México.
- Haggard, S. y Webb S. B. (1993). What do we know about the political economy of economic policy reform? En *The World Bank Research Observer*, Vol. 8, No. 2, pp. 143-68.
- Hall, P. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- Harberger, A. C. (1993). Secrets of Success: A Handful of Heroes. In *American Economic Review – Papers and Proceedings*, Vol. 83, No. 2, pp. 342-50.

- Heclo, H. (1981). *Toward a New Welfare State?* Flora y Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare State in Europe and America*. Princeton: Transaction Books.
- Hintze, S. y Costa, M.I. (2011). La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección, en Alejandra Beccaria (et.al.); coordinado por Claudia Danani y Susana Hintze. *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, 1a ed. - Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Hohnerlein, E. (2013). La re-reforma de pensiones en Argentina, *Trabajo*, Año7, No. 10, julio-diciembre de 2013, tercera época.
- Horowitz, J. (2001) “Cuando las élites y los trabajadores coincidieron: la resistencia al programa de bienestar patrocinado por el gobierno argentino 1923-24”, en: *Anuario IEHS*, N° 16, UNICEN, 2001, pp. 109-128.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2004). *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*, *Perspectives on Politics*, Vol. 2, No. 4, pp. 725-740
- Huber, E. y Stephens, J. (2001). *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*. The University of Chicago Press.
- \_. (2005). *Successful social policy regimes? Political Economy and the structure of social policy in Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica*. Paper presentado en la conferencia sobre “Democratic Governability in Latin America, Notre Dame, octubre 2005.
- Huber, E. (1995). *Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models*. Paper presentado en UN World Summit for Social Development, Copenhagen.
- Hujo, K. y Cook, S. (2011). *The political economy of social pension reform in Asia*. UNRISD-ABD Paper. (en prensa)
- Hujo, K. (2004a). *Soziale Sicherung im Kontext von Stabilisierung und Strukturanpassung: Die Reform der Rentenversicherung in Argentinien*. (Social Security in the Context of Stabilization and Structural Adjustment: The Pension Reform in Argentina). Peter Lang, Frankfurt am Main.
- Hujo, K. (2004b). *Reforma previsional y crisis económica: el caso argentino*. En Hujo, K., mesa-Lago, C. y Nitsch, M. (ed.). *Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reforma*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Hujo, K. (2014a). *Reforming pensions in developing and transition countries: Trends, debates and impacts*. Introduction, en Hujo, K. (ed.) *Reforming pensions in developing and transition countries, Social Policy in a Development Context Series*, UNRISD-Palgrave.
- Hujo, K. (2014b) *Reforming pensions in developing and transition countries: Conclusions*, en Hujo, K. (ed.) *Reforming pensions in developing and transition countries, Social Policy in a Development Context Series*, UNRISD-Palgrave.

- Hujo, K. y M. Rulli (2014a). Towards more inclusive protection: A comparative analysis of the political process and socio-economic impact of pension re-reforms in Argentina and Chile, en Hujo, K. (ed.) *Reforming pensions in developing and transition countries, Social Policy in a Development Context Series*, UNRISD-Palgrave.
- Hujo, K. y M. Rulli (2014b) *The Political Economy of Pension Re-Reform in Chile and Argentina Toward More Inclusive Protection*, UNRISD, Research Paper 2014-1.
- Iacobuzio, A. (2003). *El nuevo sistema nacional de previsión social: causas de la reforma, situación financiera del subsistema público y evolución de la cobertura previsional 1993-2003*. Buenos Aires: FLACSO. Programa Argentina, 2003. T.349
- Isuani; Tenti; Lumi S.; Golbert L.; Lo Vuolo R. y Perez Irigoyen C. (1989). *Estado Democrático y Política Social*. Buenos Aires: Eudeba.
- Isuani, A. (1977). Nuevos enfoques para el estudio de la seguridad social en América Latina, *Latin America Research Review*, Vol 12, No1, 159-165.
- \_\_\_\_\_ (1979). *The estate and social policies toward Labour: Theoretical Elements and the Argentinean*, Ph.D. dissertation, University of Pittsburgh.
- \_\_\_\_\_ (1985). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Buenos Aires: CEAL.
- Isuani, A; Sanmartino J. (1993). *La reforma provisional argentina: opciones y riesgos*,. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores/CIEPP.
- Isuani, E. A. y San Martino, J. A. (1995). *El nuevo sistema previsional argentino. ¿Punto final a una larga crisis? (segunda parte)*. Boletín Informativo Techint Nro. 282. Abril-Junio.
- Jones, M. P. y Micozzi, J.P. (2011). *Control, Concertación, Crisis y Cambio: cuatro C para dos K en el Congreso nacional*, en Malamud, A. y De Luca, M. (comp.). *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Kay, S. J. (2003). *Pension reform and political risk*. Paper prepared for the 24<sup>th</sup> LASA International Congress, Dallas (marzo, 2003).
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Harper Collins Publishers.
- Korpi, W. (1989). *Power, Politics and State Autonomy in the development of social Citizenship*. Washington, DC: Mimeo.
- La Nación (Buenos Aires) (1992) 3 de junio.
- \_\_\_\_\_ (1993) 7 de mayo.
- \_\_\_\_\_ (2005). 8 de enero de 2005.
- \_\_\_\_\_ (2007a) *Los afiliados a las AFJP podrán pasarse a la jubilación estatal*. 25 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2007b) *El gobierno cumplió con un antiguo reclamo de la CGT*. 25 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2007c) *Una historia de 13 años que se inició con Menem*. 25 de enero.

- \_\_\_\_\_ (2007d) Las AFJP apoyan pero con condiciones. 25 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2007e) Cambios que no están mal. 25 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2007f) Los costos y números del sistema. 4 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (2007g) Advierten sobre los efectos fiscales que provocará la reforma previsional. 26 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (2007h) Ya es ley la reforma previsional. 28 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (2007i) Críticas de opositores y especialistas. 28 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (2007j) Kirchner el primero en pasarse al Estado. 13 de abril.
- \_\_\_\_\_ (2007k). La Nación, 30 de abril de 2007).
- \_\_\_\_\_ (2008a) Retoman el debate sobre la movilidad, jubilatoria. 16 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2008b) Sancionan la ley de movilidad jubilatoria, 1º de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008c) Fuerte advertencia y muchas dudas entre la oposición. 21 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008d) Sindicatos de la CGT y el Estado son dueños de algunas AFJP. 21 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008e) La mitad de los diputados pide cambios. 26 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008f) El Senado pondrá fin hoy a las AFJP. 20 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2008g) En tiempo record se puso fin a las AFJPs. 21 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2008h) Es Ley la estatización de las jubilaciones. 21 de noviembre.
- Labaqui, I. (2011). Las fuentes externas de la política económica 2003-2010, X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27-30 de julio de 2011.
- Lahera, E. P. (2004). Política y Políticas Públicas. Serie Estudios de Políticas Sociales Nro. 95. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile: CEPAL.
- Leibrecht, M. y Fong, J.H. (2017). Economic Crises and Globalisation as Drivers of Pension Privatisation: An Empirical Analysis, Discussion Paper Number: ICM-2017-05.
- Leiras, M. (2004). De qué hablamos cuando hablamos de instituciones informales?. En Fernández, A. Estudios de Política Comparada: perspectivas, Experiencias y Debates. Rosario: UNR Editora.
- Lewis, C. M. y Lloyd-Sherlock, P. (2009) Social policy and economic development in South America: an historical approach to social insurance. *Economy and Society*, 38: 1, 109-131.
- Lindblom, C. y Woodhouse, E. J. (1993). *The Policy-Making Process*. New Jersey: Prentice Hall.
- Lindblom, C. (1988). *Democracy and Market System*. Nueva York: Norwegian University Press.
- Lo Vuolo, R. y A. Barbeito (1993). *La nueva oscuridad de la política social: del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila Editores.

- Lo Vuolo, R. M. (1996). Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso argentino. *Comercio Exterior* 46:692-702.
- Lo Vuolo, R. (2009). "Asignación por hijo", Serie Análisis de Coyuntura N° 21, CIEPP, Buenos Aires.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration*, Vol. XXXII, No. 4, julio-agosto, Oxford.
- Lozano, C. y Raffo, T. (coords.) (2010). Bicentenario sin hambre. Evaluación del programa "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social" en sus primeros 4 meses de implementación, Instituto de Estudios y Formación, CTA, Buenos Aires, junio.
- Llanos, M. (1998). El presidente, el congreso y la política de privatizaciones, *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Vol.38, Nro. 151, octubre-diciembre, pp. 743-770.
- Lloyd- Sherlock, P y Artaraz, K. (2014) Pension Reform in Bolivia: Two models of income security in old age, en Hujo, K. (ed.) *Reforming Pension in developing and transition countries*, UNRISD- Social Policy in a Development Context Series, Palgrave.
- Machinéa, J.L. (2002). La Crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado. Serie de Financiamiento del Desarrollo Nro. 117. CEPAL, Santiago de Chile.
- Malloy, J. (1979). *The Politics of Social Security in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *Archives Europeens de Sociologie*, Vol. 25, Cambridge.
- Martinez Franzoni, J. (2008), "Welfare Regimes in Latin America. Capturing Constellations of Markets, Policies, Families" *Latin American Politics and Society*, vol. 50, nro. 2. Pp. 67-100.
- \_ (2007). *Regímenes de bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Crolina-Ce-ALCI.
- Maurizio, R. y B. Perrot (2011) "Transferencias monetarias a la niñez. Algunas reflexiones a partir de la experiencia de América Latina". En: M. Novick y S. Villafañe, coords., *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el sur*. Buenos Aires: PNUD-MTEySS.
- Mesa Lago, C. (1977a). *Modelos de Seguridad Social en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Siap-Planteos.
- \_ (1977b). Investigación multidisciplinarias comparativa sobre los sistemas de seguridad social en América Latina. *Seguridad Social*, 25:105:106.
- \_ (1977c). *Social Security in Latin America: pressure groups, stratification & inequality*. University of Pittsburgh.
- \_ (1994). *La reforma de la seguridad social en AL y el Caribe: Hacia una disminución de los costos sociales del ajuste estructural*. CIEDESS.

- (1996). Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales. *Revista de la CEPAL* Nro. 60. Santiago: CEPAL.
- (2001). La cobertura de pensiones de seguridad social en América Latina antes y después de la reforma previsional. *Revista de Ciencias Sociales Socialis* Nro. 4, abril 2001.
- (2002). Buscando un modelo económico en América Latina ¿Mercado, socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica. Caracas: Nueva Sociedad.
- (2004a). Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. Proyecto CEPAL/GTZ “Desarrollo y Equidad Social en América Latina y el Caribe”, serie Financiamiento del Desarrollo N° 144. Santiago: CEPAL.
- (2004b). La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos, desempeños y lecciones. En Mesa Lago, C., Nitsch M., Hujo, K. ¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reforma. Caracas: Nueva Sociedad.
- (2004c). Models of Developments, Social Policy and Reform in Latin America. En Thandika Mkandawire (ed.). *Social Policy in a Development Context*. Ginebra: UNRISD-Palgrave Mc Millan.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Reassembling Social Security: A survey of pension and health care reforms in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2009a) “La ley de reforma de la previsión social argentina: antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos”, Nueva Sociedad, enero-febrero, (219), pp. 14-30.
- \_\_\_\_\_ (2009b) Re-reform of Latin American Private Pensions Systems: Argentinian and Chilean Models and Lessons, *The Geneva Papers*, 2009, 34, pp.602-617.
- Mesa-Lago, C. y F. Bertranou (1998). *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*, Centro Latinoamericano de Economía Humana, Jan 1, 1998
- Mesa-Lago C. y Müeller K. (2002). The politics of Pension Reform in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, vol.34, pp.687-715.
- (2004) La política de la reforma de pensiones en América Latina. En Mesa Lago, C., Nitsch M., Hujo, K. ¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reforma. Caracas: Nueva Sociedad.
- Mesina, G. M. (2010). El debate sobre los regímenes de bienestar de Europa a América Latina- Algunas sugerencias para el análisis del caso argentino. Trabajo presentado en Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica. Disponible on line en <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00532782/en/>.
- Montenegro, Maximiliano (2011). *Es la Economía, estúpido*. Buenos Aires, Planeta (2da. Edición).

- Mora y Araujo & Asociados (1998). Trabajo de Investigación para la SAFJP, Buenos Aires.
- Moreno, L. (2000). The Spanish development of Southern European Welfare. En S. Kunhle (ed.). *Survival of the European Welfare State*. Londres: s/d.
- Müller, K. (2003). *Privatising Old-Age Security: Latin America and Eastern Europe Compared*. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar.
- \_ (2001). Los modelos previsionales latinoamericanos en los países ex socialistas. *Socialis Revista de Ciencias Sociales*, Número 4, 2001.
- Murillo, V. y Levitsky S. (2007), Teorías sobre las instituciones débiles, en Emiliozzi, S., M. Pecheny y M. Unzué (comps.) (2007) *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mustapic, A. M. (1995) "Tribulaciones del Congreso en la nueva democracia argentina. El veto presidencial bajo Alfonsín y Menem", *Agora*, Año 2, N° 3, 1995.
- MTEySS (2003), *Libro Blanco de la Seguridad Social*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, Buenos Aires.
- Nahón, C. (2002). Política Social y acumulación de capital en la Argentina: la fragmentación regresiva de la educación, la salud y la previsión social en la década del noventa. *FACES*, año 8, N° 15, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales UNMDP.
- Nordlinger, E. (1981). *On the Autonomy the Democratic State*. Cambridge: Harvard University Press.
- North, D. (1992). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- \_ (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, DF: Fondo de Cultura Económico.
- O'Connor, J. (1973). *The fiscal crisis of the state*. New York: St. Martin's Press.
- O'Connor, J.; Orloff, A.S. y Shaver, S. (1999). *States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1978). Reflections on the patterns of change in the Bureaucratic-Authoritarian State. *Latin American Research Review*, (13).
- O'Donnell, G. (1993). On the State, Democratization and some conceptual problems. (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries), Working Paper 192.
- \_ (1996). Illusions about Consolidation. *Journal of Democracy* - Volume 7, Number 2, April 1996, pp. 34-51
- Offe, K. (1993). *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge: MIT Press.
- OIT. Argentina (2002) *Informe Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y pautas para enfrentar la crisis*. (Versión preliminar)

- julio de 2002. Disponible on line en: file:///C:/Users/fff/Downloads/informeOITsistemaprevisional1%20(2).pdf
- OIT (2004), El futuro de la previsión social en Argentina y el mundo: evaluación y desafíos, Ponencias del Seminario Internacional OIT, Buenos Aires, 20 de abril.
- Olson, M. (1982). *The Rise and Decline of Nations*. Nueva York: Yale University, New Haven Press.
- \_\_\_\_\_ (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Orloff, A.S. (1993). Gender and the social Rights of citizenship: The comparative analysis of state policies and gender relations. *American Sociological Review*, 58 (3), pp. 303-328.
- Ortiz, I et al. (2018) Part I en Ortiz, I. et al (eds.) *Reversing Pension Privatizations Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*, Ginebra: OIT, 2018.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976) *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Doc. CEDES/G.E. CLACSO N° 4 Páginas 12 (Buenos Aires) (2004). 17 de diciembre de 2004. Sin datos.
- \_\_\_\_\_ (2007). *El Espejo*. 3 de febrero.
- \_\_\_\_\_ (2008a). *Contar porotos propios y ajenos*. 21 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008b). *A favor, en contra*. 21 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008c) *Opiniones de los economistas sobre la reforma previsional*. 21 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008d) *El régimen previsional vuelve al Estado*. 21 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008e). *Entre la aceptación con dudas y el rechazo*. 22 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2008f) *La oposición pide cambios*. 23 de octubre.
- Perfil, 21 de octubre de 2008, *La mayoría de la oposición, en contra de la estatización de las AFJP*
- Palermo, V. (1998). *Estudio sobre el Estado en Argentina*, Documento de trabajo N°1, Fundación Auyero, Buenos Aires.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, U.K., Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Pautassi, L. (2002). *Legislación provisional y equidad de género en América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo 42. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pautassi, Laura; Giacometti, Claudia y Natalia Gherardi (2011). *Sistema previsional en Argentina y equidad de género. Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras*. En: Serie Documentos de Trabajo Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. Buenos Aires: ELA.
- Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2013). "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos". *Serie Políticas Sociales* 184. Santiago de Chile: CEPAL.

- Peltzman, S. (1976). Toward a more general theory of regulation. Disponible on line en <http://ssrn.com/abstract=260323>
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of retrenchment*. Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (1996) The New politics of the welfare state. *World Politics*, 48. 143-179.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) (2010). *República Argentina. Objetivos de desarrollo del milenio: rendición de cuentas 2010*, Benos Aires, PNUD Argentina.
- Pogge, Thomas y Mehta, Krishen (eds.) (2016). *Global Tax Fairness*, Oxford University Press.
- Polanyi, K. (1947) *The Great Transformation: The political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press (edición 2001).
- Repetto, F. M. (2000). *Gestión Pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los noventa*. *Desarrollo Económico*, Vol. 39, Nro. 156. Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. (Coord.) (2001) *Descentralización de la Salud Pública en los Noventa: Una reforma mitad de camino*, Documento de Trabajo Nro. 35, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional/Fundación Gobierno y Sociedad/Fundación Grupo Sophia.
- \_\_\_\_\_. (2009). *El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social*. En Chiara, M. y Di Virgilio M. M. (comp.). *Gestión de la política Social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Las políticas sociales de transferencias de ingresos: avances hacia una mayor equidad*, en Malamud A. y Miguel De Luca (coord.). *La política en los tiempos de los Kirchner*, Eudeba, Buenos Aires.
- Repetto, F. M. y F. Potenza Dal Masetto (2011). “Matriz de protección social en Argentina”, documento preparado para la División de Desarrollo Social de CEPAL, Santiago de Chile.
- Repetto, F. M., Filgueira, F. y Papadopulos J. (2006). *La política de la política social latinoamericana: análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes*. Instituto Iberoamericano para el Desarrollo Social. Washington, DC: Mimeo.
- Repetto, F. y Díaz Langou, G. (2010 a). “El papel de la Asignación Universal en la construcción de un Sistema de Protección Social Integral”, Documento de Trabajo N°55, CIPPEC, Buenos Aires, diciembre de 2010.
- Repetto, F. y Dían Langou, G. (2010 b). *Desafíos y enseñanzas de la AUH para protección social a un año de su creación*. Documento de Políticas Públicas/ Recomendación N°88, CIPPEC, Buenos Aires, diciembre 2010.
- Roca, E. (2001). *La seguridad social en un contexto de precariedad laboral*. Ponencia en el Seminario “Precariedad laboral, vulnerabilidad social y seguridad socioeconómica”, Buenos Aires.

- Rofman, R P. (2002). The pension system and the crisis in Argentina: Learning lessons. Background paper for the regional study on Social Security Reform. Washington, DC: Office of the Chief Economist, Latin American and Caribbean Region, World Bank.
- Rofman et al (2009)
- Rofman, R. y L. Luchetti (2006). "Pension system in Latin America. Concepts and Measurements of coverage" SP Discussion Papers 0616. Washington, D.C.
- Rofman y Oliveri (2011)
- Rimlinger G. V. (1971). Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia. New York: John Wiley and Sons.
- Rodrik, D. (1994). Understanding Economic Policy Reform. In *Journal of Economic Literature*. Vol. 34, March 1996, pp. 9-41.
- Roggero, M. (2009). Políticas Públicas y Largo Plazo. El programa social mexicano Progres-a-Oportunidades. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Rulli, M. (2009). Actores, instituciones y orientación de la política social: El caso del Decreto-Ley 18.610. Tesis no publicada presentada en la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales de FLACSO-Argentina.
- Rulli, M. (2010) ¿Construyendo castillos en la arena? La política de la seguridad social: las reformas de pensiones en Chile (1981-2008) y Argentina (1993-2008) *Revista Opera*, núm. 10, 2010, pp. 25-40 Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia.
- Sachs, J. (1994). Life in the Economic Emergency Room. En Williamson, John (ed.). *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, DC: Institute for International Economics, pp. 503-23.
- SAFJP (2003). Memoria trimestral No. 36, trimestre abril-junio 2003, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Buenos Aires, agosto 2003.
- \_\_\_\_\_ (2005) El régimen de capitalización a 11 años de la reforma previsional. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Buenos Aires.
- Schedelr, A. (1998). Qué es una institución?. Mexico, DF: Mimeo.
- Schultess, W. y G. Demarco (1993). Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma. Santiago de Chile: CEPAL/PNUD.
- SEL (2000) Trabajo de investigación para la SAFJO, "Evaluación del sistema de capitalización", Buenos Aires.
- Siaroff, A. (1994). Work, welfare and gender equality: A new typology, en Sansbury, D. (ed.). *Gendering Welfare States*. London: Sage.
- Skocpol, T. (1984). Estrategias Recurrentes y Nuevos Temas. En *Sociología Histórica* en "Vision and Method in Historical Sociology", New York: Cambridge University Press.

- (1985). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. En Evans, P. y otros (comps.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1992). *Protecting Soldiers and Mothers. The political origins of social policy in the United State*. Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_ (2004). *"A Bad Senior Moment"*. *The American Prospect*.
- Skopol, T. y Amenta E. (1986). States and Social Policies. *Annual Review of Sociology*, vol. 12 (1986), pp. 131-157
- Suriano, J. (2004). Los Historiadores y el proceso de construcción del Estado social. En Bertranou, J., Palacio, J. M. y Serrano G. En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina. Buenos Aires: Prometeo.
- Uthoff, A. (1995). Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina, revista de la CEPAL 56. Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2006) Brecha del Estado de Bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe. Serie 117, Políticas Sociales, CEPAL, Santiago.
- (2008). Sistema de Pensiones en Chile: reformando la reforma, *Dialogo Político*, Año XXV No. 2, Junio. Buenos Aires.
- Tamayo Saez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Baños R. y Carrillo, E. (comp.) *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad Madrid.
- Titmuss, R. (1974) *Social Policy*. New York: Pantheon Books.
- Toye, J. (1994). 'Structural Adjustment: Context, Assumptions, Origin and Diversity' in Van der Heoven, R. and van der Kraaij, F. (eds) (1994) *Structural Adjustment and Beyond in Sub-Saharan Africa*, London, James Currey.
- van Maurik, R. E. F. (2017). *The economics of pension reforms*, Timberg Institute, University of Amsterdam.
- Valencia-Lomeli, E. (2010). Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el Este de Asia. Los casos de México y Corea del Sur, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vo. XVI, Enero-abril de 2010.
- Wilson, J. (1980). *The Politics of Regulation*. Nueva York: Basic Books.
- Williamson, J. (1990). *Latin America Adjustment. How much has happened*, Institute for International Economics, Washington D.C.
- Zajac, E. (1995). *Political Economy of Fairness*. Cambridge: MIT Press.
- Zelaznik, J. (2011). Las coaliciones kirchneristas, en Malamud, A. y De Luca, M. (comp.). *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.



## Fuentes

- Entrevistas realizadas por la autora Ver Tabla Nro. 10
- Versiones taquigráficas de Comisiones y Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados y Senadores del Congreso de la Nación Argentina.
- Versión Taquigráfica, 06/11/2008. HCD, Dirección de taquígrafos, 28ª Reunión/15ª Sesión Ordinaria Especial.

Tabla Nro. 10: Confección de la muestra: Entrevistas según tipo de actor, recursos y escenario.

Recursos/Escenarios	Tipo de Actor	Nombre y pertenencia institucional	Fecha
Ideológicos E4	Académico	Guillermo Alonso	
Ideológicos E3 y E4	Académico/OOII	Oscar Cetrangolo-CEPAL	26.05.2010
Sindical E2 y E5	Sindical	Víctor Mindibil-CTA	09.06.2010
Ideológicos E1, E2, E3 y E4	Periodista	Periodista	09.06.2010
Sindical E2 y E4	Político/Académico	Julio Gambina-CTA	10.06.2010
Político E1, E2, E3 y E4	Político/Técnico	Roberto Lavagna-Ex Ministro de Economía	23.06.2010
Ideológicos-Políticos Económicos E3 y E4	Académico/OOII	Rafael Rofman-Banco Mundial	24.06.2010
Político	Político	E2 Oraldo Britos-Senador Nacional (MC)	04.10.2010
Políticos E2	Político	María América González-Diputada Nacional (MC)	05.10.2010
Políticos E1	Político	Fernanda Reyes Diputada Nacional CC	06.10.2010
Político E1	Político/Técnico	Luis Bulit Goñi ANSES	09.11.2010

Ideológicos-Políticos E1, E2 y E4	Político/Académico	Claudio Lozano-Diputado Nacional-CTA	09.11.2010
Económico E2, E3 y E4	Económico	Sebastián Palla-UAFJP	09.11.2010
Ideológicos E3	Académico	Aldo Isuani	24.11.2010
Político E2	Político	V. Sodero Nieves-Diputada Nacional (MC)	15.01.2011
Ideológicos E4	Académico	Ruben Lo Vuolo- Académico	Realizada por Fiscella 13.12.2000
Ideológicos y Político-E2 y E4	Académico y Político	Jorge San Martino (Ex sec de Seguridad Social)	Realizada por Fiscella 22.12.2000
Ideológicos E4	Académica	Graciela Cipolleta- Académica	Realizada por Fiscella 14.12.2000
Ideológicos E4	Académico y Político	Ernesto Aldo Isuani	Realizada por Fiscella 20.01.2001
Político E2	Política	M. América Gonzalez	Realizada por Fiscella 20.12.2000

**Rulli, Mariana**

*La política de las reformas previsionales en Argentina : 1993-2015* / Mariana Rulli; prólogo de Katja Hujo. - 1a ed. - Viedma: Universidad Nacional de Río Negro, 2019.  
Libro digital, EPUB - (Nuevos horizontes)

Archivo Digital: descarga y online

**ISBN 978-987-4960-21-4**

1. Sistema Previsional. 2. Argentina. 3. Reforma Previsional. I. Hujo, Katja, prolog. II. Título.  
CDD 320.82



 **Río Negro**  
Universidad Nacional

© Universidad Nacional de Río Negro, 2019.  
editorial.unrn.edu.ar  
Belgrano 526, Viedma, Río Negro, Argentina.

© Mariana Rulli, 2019.  
Queda hecho el depósito que dispone la Ley 11.723.

Realizado en la Dirección de Publicaciones-Editorial de la UNRN.  
Diagramación y diseño: Gastón I. Ferreyra



**Licencia Creative Commons. BY-NC-ND**

Usted es libre de: compartir-copiar, distribuir, ejecutar and publicar  
publicamente esta obra bajo las condiciones de :

**Atribución - No-comercial - Sin obra derivada**

**LA POLÍTICA DE LAS REFORMAS PREVISIONALES EN ARGENTINA (1993-2015)**

fue compuesto con la familia tipográfica Alegreya y Liberation en sus diferentes variables.  
Se editó en noviembre de 2019 en la Dirección de Publicaciones -Editorial de la UNRN.



EDITORIAL  
UNRN



Universidad Nacional  
de **Río Negro**

ISBN 978-987-4960-21-4



9 789874 960214