

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Las Reformas Previsionales en la Argentina (1991-2008):
De las concesiones menemistas a la efectividad kirchnerista**

Alumna: María Laura Díaz

Tutor: Alejandro Bonvecchi

Firma del tutor

Junio, 2014

Indice

Introducción, p. 1

Capítulo 1. Algunas consideraciones sobre la dinámica política de las reformas previsionales, p.5

Capítulo 2. La construcción de la Reforma previsional, p.13

2.1. La reforma previsional menemista: de la imposición a las concesiones, p.15

2.2. Las reformas bajo la presidencia de Néstor Kirchner: un cambio incremental, p. 19

2.3. La reforma del 2008: el giro radical, p. 21

Capítulo 3. Macroeconomía, tipo de cambio y reforma previsional: una explicación alternativa, p. 29

3.1. La reforma en un contexto de tipo de cambio fijo, p. 29

3.2. La lógica de reforma bajo un enfoque de Objetivos Reales, p. 34

Conclusión, p. 41

Bibliografía, p. 43

Anexo, p.46

Resumen

En este trabajo se estudian los procesos políticos de las reformas previsionales argentinas aprobadas en 1994, 2004, 2007 y 2008. El objetivo del análisis es comprender las diferencias en términos de dificultad de aprobación legislativa entre la reforma menemista (1994) y las de la era kirchnerista (2004, 2007 y 2008). Se presenta, en un primer momento, una explicación institucional y política utilizando como marco teórico el trabajo de Paul Pierson sobre las limitaciones existentes a la hora de reformar el Estado de Bienestar. Luego, se explican las diferencias en el proceso de reforma en base a las características macroeconómicas del país. Para esto, el autor analiza los diferentes vaivenes de la economía, así como variables relacionadas directamente con la liquidez del estado argentino, así como con los fondos asignados al sistema de "reparto". Luego, se hace un análisis más profundo sobre los procesos legislativos que llevaron a la presentación, modificación y posterior modificación del sistema de reparto durante la era menemista y a la rápida y "eficiente" aprobación de la derogación del mismo durante la era kirchnerista.

Palabras claves: Argentina, Reforma al Sistema previsional, Seguridad Social, éxito presidencial, Poder Legislativo, Política de tasa de cambio.

**Las Reformas Previsionales en la Argentina (1991-2008):
De las concesiones menemistas a la efectividad kirchnerista**

María Laura Díaz

Introducción

La historia política argentina de los últimos años presenta rasgos en común con dos experiencias globales contemporáneas. A fines de los ochenta, la democracia argentina, al igual que muchos países en desarrollo, llevó a cabo una serie de reformas económicas ideadas como respuesta a los shocks económicos externos e internos que afectaron fuertemente a los países en desarrollo, como la crisis de la deuda externa y la hiperinflación. Este proceso de reformas estructurales, orientado por las prescripciones conocidas como Consenso de Washington, se caracterizó por una expansión del rol de las fuerzas del mercado y una reducción del papel del Estado en la economía. Sin embargo, con la llegada del nuevo siglo, otro paradigma se instauró en América Latina, conocido como el “nuevo giro a la izquierda”. La Argentina tampoco fue ajena a este proceso. Los nuevos gobiernos comenzaron a perseguir una dirección de reforma contraria a la de sus antecesores, caracterizada por un énfasis en el rol del Estado como regulador de los mercados y garante del bienestar social.

Un área de política pública central en los procesos de reformas de ambos períodos fue la política previsional. En 1994, bajo la inspiración del Consenso de Washington, el gobierno peronista de Carlos Menem modificó el sistema de reparto administrado por el estado introduciendo un sistema mixto caracterizado por la convivencia de una pensión mínima garantizada por el sector público con un componente de capitalización del ahorro previsional administrado por fondos privados de pensión. En 2008, en plena ola del "giro a la izquierda", el gobierno peronista de Cristina Fernández de Kirchner revirtió esta reforma eliminando el componente de capitalización y recreando el sistema estatal de reparto.

El presente trabajo busca esclarecer algunos aspectos del proceso de formulación y adopción de estas reformas previsionales en la Argentina. Para ello se propone contrastar dos perspectivas de análisis: una enfocada en los aspectos políticos e institucionales del proceso de las reformas; y otra enfocada en las restricciones macroeconómicas bajo las cuales se adoptaron las reformas en cuestión.

La primera perspectiva explica la naturaleza y los resultados de los procesos de reformas a través del análisis de las relaciones que el poder Ejecutivo y el poder Legislativo mantuvieron durante esos procesos. La segunda a partir del análisis de la situación macroeconómica, en particular la relación entre regímenes cambiarios y política fiscal.

Nuestro estudio abarca las principales reformas previsionales, es decir aquellas que permitieron un cambio en la naturaleza del sistema previsional en el periodo desde el tercer año del primer periodo presidencial de Carlos Menem hasta los primeros dos años del primer periodo presidencial de Cristina Fernández de Kirchner. Durante estos 17 años, aunque con mayor intensidad durante las presidencias de Menem y Fernández de Kirchner, se implementaron en la Argentina una serie de reformas al sistema previsional que fueron modificando su naturaleza. La reforma de 1994, a diferencia de la mayoría de las reformas estructurales llevadas a cabo bajo el menemismo, no fue puesta en marcha con celeridad sino bloqueada en el Congreso y sólo aprobada tras numerosas e importantes modificaciones al proyecto de ley del Ejecutivo. En cambio, las reformas introducidas a partir de 2003 con Néstor Kirchner, que redujeron cada vez más el componente privado del sistema, y la propuesta en 2008 bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner por la cual se re-nacionalizó el sistema previsional, fueron aprobadas con escasas modificaciones cuando no en cuestión de días.

¿Por qué la reforma menemista sufrió mayores reacomodaciones, retrocesos y cambios en su contenido original que las reformas en la era Kirchnerista? La teoría de Paul Pierson sobre los determinantes del alcance de las reformas al estado de bienestar ofrece una respuesta posible. Según este autor, las instituciones centrales del Estado de Bienestar sobrevivieron a la ola de reformas neoliberales en los países centrales por la

combinación de incentivos electorales para oponerse a ellas y de "stickiness" institucional para bloquear la adopción de la decisión de reformarlas. Estos argumentos podrían explicar la naturaleza y la dinámica política de las reformas previsionales argentinas. La reforma de 1994 fue menos radical y más difícil de adoptar porque los incentivos electorales no favorecían apoyarla y las instituciones ofrecían oportunidades de oponerse a ella. En cambio, las reformas de 2003-2008 pudieron aprobarse con pocos cambios y gran velocidad porque no hubo incentivos electorales ni oportunidades institucionales para oponerse a ellas.

Sin embargo, esta explicación institucional y política deja de lado una dimensión central en la adopción de una reforma previsional: los efectos sobre la macroeconomía. Y en esta dimensión la diferencia entre los contextos macroeconómicos bajo los cuales se adoptaron las reformas previsionales en estudio puede ser argumentada también como determinante de su naturaleza y trámite. Si bien ambas reformas apuntaron a mejorar el acceso del sector público a fondos para financiar sus actividades, el contexto de los años noventa marcado por el tipo de cambio fijo y la apertura comercial y financiera indujo al gobierno a generar un mercado de capitales privados para buscar esos fondos, mientras el contexto de tipo de cambio flexible con inflación en ascenso indujo al gobierno a restituir los fondos previsionales a la administración pública. El régimen de capitalización resultó funcional al sector público para obtener financiamiento durante buena parte del período sin expulsar al sector privado del mercado de crédito, pero para darse esa funcionalidad debió facilitar la creación de fondos de pensión por parte de los actores de veto que bloquearon la reforma en un principio. La re-estatización de los fondos previsionales permitió al sector público financiar sus gastos sin emitir más moneda y presionar así la inflación al alza, pero para ello debió eliminar a los fondos de pensión que captaban los fondos necesarios.

El presente trabajo está estructurado en tres capítulos. El primero atiende a cuestiones de carácter conceptual acerca de la dinámica de la política de reforma en base a la teoría de Paul Pierson (1994). El segundo se centra en el desarrollo de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en relación con la política de reforma previsional

identificando, en tres sub-secciones, las diferentes etapas del proceso de aprobación para cada una de las reformas analizadas (leyes 24.121, 25.994, 26.222 y 26.245). La última sección dará cuenta de la explicación alternativa basada en las características macroeconómicas argentinas. En la conclusión se recapitula el argumento teórico y se delinearán futuras direcciones de investigación.

Capítulo 1. Algunas consideraciones sobre la dinámica política de las reformas previsionales

Las economías avanzadas en los años '70 y '80 se encontraron frente a fuertes presiones fiscales. Para hacer frente a dichas presiones, los gobiernos decidieron implementar políticas de austeridad económica. En materia de política previsional, la solución adoptada en varios países fue una reducción/desmantelamiento del Estado de Bienestar. Sin embargo, como bien explica Paul Pierson, ésta no era una tarea fácil puesto que los programas sociales presentan un apoyo político de gran índole. Los intereses en juego se convierten en la principal barrera a la hora de reformar. El gobierno debe tener en cuenta que se trata de un proceso político y la única forma de llevarlo a cabo es lograr consensos u otorgar concesiones suficientes para hacer frente a los opositores naturales de la medida y a otras limitaciones que puedan surgir. Paul Pierson (1996) explica que las fuentes de fuerza política de los Estados de Bienestar son diversas, pero se pueden clasificar en dos grandes tipos: incentivos electorales y "stickiness" institucional.

- *Incentivos Electorales*

En las democracias, el rol de los votantes es central. Para mantenerse en el poder y llevar a cabo sus políticas, en particular reformas duraderas, los gobiernos necesitan del apoyo electoral. Los Estados de Bienestar suelen tener un gran apoyo público en especial por la expansión de los sistemas de protección social. Como comprobó Peter Flora (Pierson, 2002), las "core constituencies" del estado de bienestar son de gran tamaño y muy representativas ya que hoy en día, en muchos países, casi la mitad del electorado recibe transferencias o salarios del Estado de Bienestar. Además, muchos votantes que hoy no reciben ningún tipo de ingreso por parte del Estado de Bienestar, esperan algún día recibirlo. Pierson demuestra que el apoyo al Estado de Bienestar ha sido, en los países centrales, amplio e intenso. Dicha intensidad se debe a dos factores. Por un lado, las "core constituencies" del Estado de Bienestar tienen un beneficio concentrado en mantener el sistema de protección social, en cambio los beneficios para los que proponen reformarlo son difusos e inciertos. Como, supone el autor siguiendo la teoría de la elección racional, las personas priorizan los beneficios concentrados sobre los difusos, lograr apoyo a reformas del estado de bienestar que prometen beneficios difusos es más complejo que defender los beneficios concentrados del status quo. Por

otro lado, aquellos que apoyan el Estado de Bienestar tienen incentivos para pelear por mantener los beneficios existentes. El autor explica que esto se debe al "sesgo negativo", los individuos reaccionan con mayor intensidad al tratarse de pérdidas potenciales que en el caso de ganancias potenciales. Los votantes, al percibir la reducción como una pérdida potencial, suelen castigar fuertemente a los políticos que llevaron a cabo dichas reformas. Como las constituciones del estado de bienestar, y en particular del sistema de seguridad social, son amplias, los políticos reformistas deberán prever una potencial oposición a sus medidas por parte de los beneficiarios del programa al igual que de los votantes.

- *"Stickiness" Institucional*

Con la expresión "stickiness" institucional, Pierson se refiere a los arreglos políticos existentes que refuerzan los obstáculos electorales a las reformas radicales. Por un lado, la existencia de "veto points" puede dificultar los cambios bruscos de política, favoreciendo en su lugar cambios de tipo incremental (Tsebelis, 1995, Bonoli, 2001). Por otro lado, los procesos de tipo "path dependence" son difíciles de revertir puesto que se trata de estructuras institucionales que se refuerzan a sí mismas. En el momento que se inicia el sendero, es decir la elección de política, el gobierno tiene libertad, existe contingencia pero una vez iniciado hay determinismo, se vuelve difícil volver atrás. Al crear una política pública se inicia el proceso de retroalimentación positiva por medio del cual las instituciones generan intereses y redes que complejizan la vuelta atrás (Thelen, 1999). Los arreglos sociales, que afectan el diseño organizacional, institucional o político, fomentan la creación de redes sociales y económicas dificultando la posibilidad de salida al mismo tiempo que logran retroalimentarse con el tiempo. A mayor grado de institucionalización de las políticas, menor capacidad de realizar cambios radicales. Es por ello que el cambio en políticas institucionalizadas suele ser de tipo incremental.

Según Pierson, la resiliencia del Estado de Bienestar en el mundo es explicada por la combinación de estas dos características. Los países en desarrollo a fines de los ochenta, experimentaron una situación similar. El caso argentino no fue la excepción. Bajo la presidencia de Carlos Menem, el país presencié una serie de reformas estructurales radicales. Si bien el gobierno logró realizar sin mayor problema algunas

reformas económicas (privatizaciones, liberalización económica), a la hora de reformar el sistema previsional no obtuvo lo deseado.

La historia del sistema previsional argentino era ya larga y compleja. Bajo el gobierno peronista, se expandió la cobertura de los asalariados activos por medio de la expansión del sistema basado en las cajas previsionales diferenciadas. Arza (2009) explica que “si bien en esta etapa se produjo una transformación progresiva del sistema previsional, la lógica en la asignación de derechos permaneció atada a los acuerdos que cada sector particular conseguía en su negociación con el Estado y los sectores patronales”. Además en 1954, con la sanción de la ley 14.370, se incorporó la lógica de reparto como principio organizativo de las cajas previsionales. En 1969, con la estatización de las cajas previsionales a través de las leyes 18.037 y 18.038, al instaurar la centralización administrativa se puso en marcha el sistema que continuaría hasta fines de los 80 (Arza, 2009). Este sistema siguió reforzándose con los años. Desde la perspectiva de Pierson, el resultado en términos de reforma previsional durante la presidencia de Menem era predecible: el cambio no podía sino ser incremental.

Sin embargo, en la Argentina, a partir de la década del 2000, con la llegada de los Kirchner al poder, un cambio acelerado y radical en la naturaleza del sistema previsional tuvo lugar. La teoría de Pierson a la inversa explicaría este resultado. Por un lado, porque las re-reformas a favor de un sistema de protección social estatal presentan un gran apoyo electoral, fuertes incentivos electorales.

Por otro lado, porque las instituciones creadas durante la reforma estructural de los noventa presentaron un bajo grado de institucionalización, debido a su corta vida, menos de 14 años, y a la inestabilidad -consecuencia de los reiterados traspasos de propiedad al mismo tiempo que su fracaso con respecto a sus objetivos de la reforma estructural.

Por último, porque fue posible superar los "veto points" que el sistema presidencial bicameral descentralizado presenta y que de manera ordinaria oponen varias limitaciones institucionales a las reformas radicales.

La teoría de los actores de veto argumenta que la estabilidad de la política pública, y por ende del cambio, depende de las características de los actores de veto del sistema. Tsebelis (1995) explica que la estabilidad de la política depende de la cantidad

de puntos de veto, de su congruencia, es decir la distancia entre sus respectivas preferencias políticas, y de su cohesión, esto es la distancia en las preferencias entre los miembros de un mismo punto de veto. En el caso argentino, se suele considerar que cuando el presidente es del partido dominante, es decir del Partido Justicialista, los puntos de vetos se reducen puesto que el bicameralismo y el federalismo no aplican debido a la mayoría peronista. Empero, dependiendo del contenido de la política, la cohesión y la congruencia pueden incentivar el cambio o mantener el status quo. Como veremos en el siguiente capítulo, la reforma de 1994, si bien tuvo lugar en una presidencia del partido dominante, presentó fuertes puntos de vetos debido al contenido de la reforma. En cambio, en las reformas del 2004, 2007 y 2008, se aplicó la lógica prevista por Tsebelis puesto que las preferencias del Ejecutivo y de los actores institucionales estuvieron alineadas.

El caso argentino, al tratarse de un sistema presidencialista bicameral y federal, presenta varios puntos de veto institucionales. Al regir bajo la lógica de la separación de poderes, el gobierno tiene mayores dificultades en lograr disciplina partidaria que bajo un sistema parlamentario puesto que los legisladores pueden votar en contra de su partido sin afectar el mantenimiento del gobierno al mismo tiempo que el gobierno no tiene la capacidad de disolver el Congreso y llamar a elecciones antes de tiempo. El Congreso, al presentar una estructura bicameral simétrica, afecta el control del gobierno en el "decision making", esto se debe a que es necesario el acuerdo de las dos cámaras para la aprobación legislativa. Además, el hecho que el Poder Judicial sea independiente genera otra limitación al poder del Ejecutivo.

Al tratarse de un régimen democrático presidencialista, los poderes ejecutivos tienen un rol distintivo a la hora de elaborar leyes al poder definir la agenda de políticas al mismo tiempo que presentar y vetar proyectos de ley sancionadas por el Congreso. El poder ejecutivo, en el caso argentino, a través de las prerrogativas del presidente de emitir decretos legislativos, muchas veces logra evadir los requisitos de la aprobación por el Congreso. Sin embargo, en el caso de la reforma previsional de 1994, que implicaba modificar el régimen tributario, el decreto no era una opción viable. Este instrumento no podía ser utilizado para la modificación de legislación tributaria (Bonvecchi y Zelaznik, 2012) ya que esta es una prerrogativa explícitamente reservada

al Congreso por la constitución nacional anterior a 1994 en su artículo 67 (prerrogativa que se mantendría en los artículos 75 inciso 2 y 76 de la Constitución de 1994). También, de utilizarse un decreto para aprobar esta reforma podría percibirse una cierta falta de legitimidad que generaría incertidumbre en los posibles futuros inversores.

Además, si bien la concentración de poder potencia la capacidad del gobierno de lograr sus objetivos de política también refuerza la accountability en este. El gobierno en un contexto de concentración de poder debe considerar las consecuencias electorales de sus acciones. Las políticas de reforma previsional, explica Pierson, suelen ser muy impopulares puesto que las constituencies representan un gran porcentaje de la población, el gobierno debe lograr el apoyo del Congreso y de esa forma diseminar la culpa por los costos de la reforma. Al emanar la legislación del cuerpo legislativo, la misma no es un acto unilateral del Ejecutivo. Según la investigación de Bonvecchi y Zelaznik (2011), lograr la aprobación del proyecto de reforma no implica un costo de oportunidad importante ya que en la Argentina el presidente, sin importar el periodo político, tiene una importante capacidad de moldear el contenido de la legislación según los objetivos de su gestión.

El rol de la macroeconomía en la Reforma

Las reformas previsionales afectan de manera directa al mayor ítem del presupuesto público, el sistema de seguridad social, y por consiguiente a los modos en que se financian los gastos y se utilizan los recursos de este sistema. Por la magnitud de los fondos involucrados y el modo en que los gobiernos pueden, eventualmente, disponer de ellos, la reforma del sistema previsional puede afectar significativamente la macroeconomía apuntalando o complicando las finanzas públicas. Que uno u otro sea el resultado depende tanto del esquema de política macroeconómica vigente en el país como del estado financiero del sistema previsional.

En economías abiertas de tamaño intermedio como la argentina, un elemento central del esquema macroeconómico con incidencia directa sobre el uso de los recursos del sistema previsional es el régimen cambiario. Como explica W.Max Corden (2001; 2002) se pueden diferenciar entre dos enfoques de política cambiaria. Por un lado, el

enfoque de anclaje nominal cuya "idea básica es que la tasa de cambio nominal debería anclar la tasa de inflación del país". Los países vinculan "el valor de la moneda con una moneda de otro país con un antecedente bien establecido y creíble de inflación baja". Para que este enfoque funcione se requiere disciplina monetaria y credibilidad en el mercado laboral. En este tipo de enfoque, el gobierno pierde la capacidad de hacer frente al déficit fiscal con emisión monetaria. Este tipo de enfoque suele ser beneficioso para reducir la inflación, pero "los costos del fracaso son altos: pérdida de reservas de divisas extranjeras, desempleo y pérdida de producción como consecuencia de una valorización real de la propia moneda". Por otro lado, encontramos el enfoque de los objetivos reales. Se utiliza la tasa de cambio nominal como un instrumento "para obtener objetivos reales, tales como alcanzar la tasa de cambio necesaria para un empleo más alto o un mejoramiento de la cuenta corriente"(Corden, 2001, pp.38-40).

Con respecto a los regímenes cambiarios, Corden presenta tres regímenes polares: la tasa firmemente fija, fija ajustable y flotante. En el régimen de tasa firmemente fija el país renuncia a tener una política monetaria independiente al igual que a una política cambiaria independiente. Por ejemplo al dolarizar la economía, el país va a utilizar el dólar como su moneda y su política monetaria dependerá del banco central americano. Bajo este tipo de régimen, el gobierno debe comprometerse a la tasa de cambio fija y para ello la base monetaria debe estar respaldada, en su totalidad, en las reservas internacionales. El gobierno pierde la capacidad de hacer frente a déficit presupuestarios o a los rescates bancarios por medio de la creación de dinero. El régimen de tasa fija ajustable está caracterizado por tener una política de tipo de cambio específica y para que se mantenga, el gobierno puede llevar a cabo una intervención directa en el mercado de moneda extranjera o el banco central creando un mercado, al vender y comprar moneda extranjera a un precio fijo. La modificación de la tasa es posible pero infrecuente. A diferencia del tipo de cambio firmemente fijo, hay un elemento discrecional en la política cambiaria y por ende especulaciones en torno a la modificación de la tasa. En el régimen de tasa flotante, no se observa una intervención directa del Banco Central en el tipo de cambio. Si bien la tasa de cambio estará influenciada por la política monetaria, el gobierno no tiene un compromiso fijo a ninguna tasa de cambio. Esta varía en torno a las fuerzas del mercado y a la política monetaria que afecta la tasa de interés.

¿Cómo afecta la elección de tipo de cambio en las dinámicas de reforma?

Normalmente, los gobiernos pueden financiar los déficits presupuestarios a partir de tres mecanismos: la monetización o emisión de dinero, incrementar la presión tributaria o la venta de bonos de la deuda pública en el mercado. Sin embargo, el régimen de tipo de cambio limita las estrategias del gobierno para hacer frente al déficit fiscal. Un país al implementar una política de tipo de cambio fijo o caja de conversión, renuncia a su capacidad de responder al déficit con monetización y le quedan como alternativas incrementar la presión tributaria o acudir al mercado. Con la llegada del Plan de Convertibilidad de 1991, que ancló la tasa de cambio nominal con el dólar estadounidense bajo una caja de conversión y prohibió la emisión monetaria no respaldada por reservas internacionales del Banco Central, la única alternativa, después de incrementar la presión tributaria, que tenía el gobierno en caso de déficit fiscal era financiarlo colocando deuda pública en el mercado. Al principio, el gobierno mejoró su situación fiscal gracias a la entrada de dinero de las privatizaciones (reforma tributaria, reducción del aparato burocrático estatal, etc.) algunas de estas fuentes eran provisorias. Modificar el sistema de previsión social podía, en cambio, proveerle al gobierno una fuente alternativa de financiamiento más permanente.

El proyecto original del Ejecutivo buscaba crear un nuevo sistema basado en dos regímenes: uno público y otro de capitalización individual. El régimen estatal estaría compuesto por una prestación básica universal y organizada según el principio de reparto. Además, el Estado ampararía a la población que quedara excluida del régimen por medio de pensiones asistenciales. Estas se financiarían con impuestos generales. El régimen privado, en cambio, con los aportes capitalizados en las cuentas individuales de los aportantes. Los fondos de este nuevo sistema serían administrados por las AFJP. Esta iniciativa del Ejecutivo, le permitía al gobierno crear un mercado de capitales importante capaz de absorber su deuda al igual que ofrecer crédito al sector privado y con ello estimular el crecimiento y el empleo, que redundarían en mejoras de las finanzas públicas. Es interesante remarcar, en este sentido, que en el proyecto original del Ejecutivo de agosto de 1992 (expediente número 0031-PE-92), establecía en el artículo 73 que un 80% del total del activo del fondo podía ser en títulos de deuda pública argentina.

Esto nos lleva a preguntarnos: ¿Afectó el cambio del esquema macroeconómico, con la devaluación de 2002, la implementación de un tipo de cambio flotante y la reputación negativa del país en los mercados internacionales, la función del sistema previsional mixto como financiador del gasto público? ¿El cambio hacia un régimen cambiario de objetivos reales implicó un cambio en la lógica de financiamiento del Estado y por ende del sistema previsional? ¿Es posible explicar la naturaleza y el trámite de las reformas aquí estudiadas en base a las necesidades económicas del gobierno?

Capítulo 2. La construcción de la Reforma previsional

El proceso de reforma previsional implica modificar el status quo. El gobierno dependiendo de su concentración de poder podrá adoptar diferentes estrategias de reforma: abordar el proceso con una estrategia *decisionista* o con una estrategia de negociación. En el primer escenario, el gobierno podrá imponer sus objetivos, en cambio, en el segundo deberá resignar ciertos aspectos de su propuesta para lograr su objetivo mayor. ¿Qué factores permiten explicar las diferentes elecciones del gobierno? La presencia de la combinación entre instituciones políticas, dinámicas electorales y capacidad de influencia de los actores cuyos intereses están en juego será esencial para comprender la dinámica de reforma.

A lo largo de este capítulo, intentaremos adaptar la teoría de Pierson a los procesos de reforma previsional argentina. De este modo, buscaremos comprender las diferentes dinámicas de reforma previsional que se dieron bajo la presidencia de Menem y bajo la era kirchnerista. En primer lugar abordaremos la reforma menemistas para luego continuar con las dos reformas bajo la presidencia de Néstor Kirchner y finalmente concluiremos con la reforma de 2008.

Durante las presidencias bajo estudio, el partido Justicialista (luego Frente Para la Victoria) conservó una posición mayoritaria en ambas cámaras. La mayoría parlamentaria que mantuvo el PJ (FPV) en la Cámara de Diputados en los periodos analizados nunca alcanzó el 50% más uno de los miembros mientras que en el Senado se logró en todo los periodos (cuadro 1). Sin embargo, Javier Zelaznik (2012) explica que en el bienio 2005-2007, el partido Peronista Federal le brindó al FpV el apoyo adicional para lograr la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Además, "durante las presidencias de Kirchner y Fernández de Kirchner, un grupo de pequeños partidos de centro izquierda, partidos provinciales, y bloques unipersonales, proveyó el apoyo adicional para construir o consolidar mayorías a favor del Gobierno"(Zelaznik, 2012, p-70).

Cuadro 1: Composición de la Cámara de Diputados y Senado 1991-1995 y 2003-2009

	Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
	1991-1993	1993-1995	1989-1992	1992-1995
	PJ	45,5	49	58,7
UCR	32,7	32,7	30,4	20,8
FREPASO		1,2		
Otros	21,8	17,1	10,9	16,7
Total	100	100	100	100

	Cámara de Diputados			Senado		
	2003-2005	2005-2007	2007-2009	2003-2005	2005-2007	2007-2009
	FpV-PJ	50,2	44	50,1	56,9	56,9
UCR	17,1	15,2	9,3	33,3	23,6	16,7
P.Federal		7,8				
P.J. Disidente	2,7	6,3	6,7	4,8	4,2	5,6
Otros	30	26,7	33,9	5	13,9	19,4
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Zelaznik (2012)

Si bien el presidente contó con una distribución favorable del poder en el Congreso en los tres periodos en cuestión, la suerte que corrieron los proyectos de ley en el ámbito legislativo no fue la misma, generando distintos resultados de aprobación. (Cuadro 2)

Cuadro 2: Trámite parlamentario de las leyes de reforma previsional

Presidencia	Proyecto	Aprobacion	Duracion en el Congreso		Modificaciones	LEY
Carlos Saul Menem 1989-1994	Reforma de sistema previsional	si	15 meses	del 05-06- 1992 al 23- 09-1993	si	24,241
Nestor Kirchner 2003-2007	Retiro Anticipado	si	14 días	16-12-2004 al 29-12- 2004	observada parcialmente	25,994
Nestor Kirchner 2003-2007	Opcionalidad	si	1 mes	1-02-2007 al 27-02- 2007	si	26,222
Cristina Fernandez de Kirchner	Sistema Integrado Previsional Argentino	si	1 mes	al 21-10- 2008 al 20- 11-2008	si	26,425

Fuente: Elaboración propia

Para dar cuenta de la dinámica política de los trámites legislativos de estas reformas previsionales, estudiaremos la interacción de las siguientes tres variables: instituciones políticas, dinámicas electorales e influencia de los actores involucrados en la política. Para comparar los contenidos de las reformas, se adopta aquí la escala propuesta por Mesa-Lago (2006). Este autor define como reformas estructurales a aquellas que transformaron el sistema público sustituyéndolo total o parcialmente en uno privado. En cambio las reformas no estructurales o paramétricas fueron aquellas que mantuvieron el sistema público pero que intentaron ampliar la cobertura, reducir o eliminar el déficit, regularizar la adquisición de derechos, aumentar la eficiencia,

mejorar la viabilidad financiera del sistema y proporcionar pensiones más adecuadas. Mesa-Lago define a los sistemas de seguridad en base a sus cuatro componentes fundamentales: contribución, prestación, administración y régimen financiero. El sistema público se caracteriza por tener una contribución no definida, suele aumentar a largo plazo, una prestación definida generalmente por ley (una pensión mínima y una máxima, una fórmula específica para calcularla), administración pública y un régimen financiero que puede ser de reparto o un sistema de capitalización parcial colectivo. El sistema privado está definido por tener una contribución definida, una prestación indefinida ya que depende de lo que se acumule en la cuenta individual del asegurado, la administración puede ser privada o múltiple es decir pública, privada y mixta, y el régimen financiero es de capitalización individual plena. Sobre estas bases conceptuales, Mesa-Lago identifica tres modelos de reforma estructural: el modelo sustitutivo, el paralelo y el mixto cuyas características se definen en el cuadro 3.

Cuadro 3: Los tres Modelos de Reforma Estructural

Características	Reforma no estructural	Reforma estructural		
	Paramétrica	Mixto	Paralelo	Sustitutivo
Sistema	público	público y privado	público o privado	privado
Contribución	no definida	no definida	definida o no definida	definida
Prestación	definida	definida + complementaria	definida o no definida	no definida
Régimen financiero	reparto o capitalización parcial	reparto y CPI	reparto o CPI	CPI
Administración	pública	múltiple	pública o privada	privada

Fuente: Mesa-Lago (2006)

A continuación se divide la exposición en tres sub-secciones estructuradas en base a la naturaleza del sistema consecuencia de cada reforma. En base a la escala de reforma estructural, elaborada a partir de la clasificación de Carmelo Mesa-Lago (2006) partimos desde la reforma más próxima al sistema sustitutivo y terminamos con la reforma que transformó el sistema en uno plenamente público, de tipo no estructural. A lo largo del trabajo vamos a mostrar el movimiento de los proyectos de ley en la escala de reforma estructural.

2.1. La reforma previsional menemista: de la imposición a las concesiones

El 5 de junio de 1992, el poder ejecutivo envió al congreso el proyecto de reforma del sistema previsional. Dicho proyecto ingresó por la Cámara de Diputados y fue girado a las comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda. Como explicamos en el capítulo anterior, el proyecto oficial proponía un sistema mixto basado en un régimen público de reparto y en otro de capitalización individual. El Estado otorgaría una prestación básica mientras que el sistema de capitalización brindaría una prestación adicional fruto de los aportes capitalizados individualmente. La prestación básica sería la misma para todos aquellos que acreditaran 30 años o más de aportes al sistema previsional. Todos los trabajadores menores de 45 años automáticamente serían trasladados al sistema de capitalización y se desconocerían sus aportes previos al sistema estatal. Esta cláusula era muy importante puesto que al adoptar esta combinación entre sistema público y privado, en la cual el gobierno forzaba a los trabajadores a invertir en los fondos de pensión privados al mismo tiempo que dejaban de hacerlo en el sistema público se generaba el problema de la transición. Los aportes de los trabajadores activos que financiaban las prestaciones de los actuales jubilados y pensionados públicos iban a ser destinados al sistema de capitalización por ende el sistema público entraría en déficit, en una situación de desfinanciamiento. El desconocimiento de los aportes previos al sistema público de los menores de 45 años pondría en una situación financiera más holgada al sistema público. Los fondos de capitalización individual serían administrados por sociedades anónimas (Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión) pero la recaudación seguiría en manos de Estado.

Como bien explica Alonso (2000), la mayor jugada política de Menem para presionar al Congreso estuvo relacionada con los actuales jubilados del sistema ya que les prometía una recomposición de sus haberes jubilatorias a niveles del 70%-82% del salario en actividad. El poder ejecutivo especificó que esto lo podría lograr a partir de los ingresos derivados la privatización de YPF, la empresa petrolera estatal. Esto generó una doble presión sobre el poder legislativo por parte de los jubilados. Por un lado le exigían la privatización de YPF y por otro la reforma previsional en un contexto de elecciones para senadores (Alonso, 2000).

El proyecto generó importantes disidencias del radicalismo¹, de los peronistas disidentes del Grupo de los Ocho, Modin, de socialistas populares y de partidos provinciales y demo progresistas como Martínez Raymonda e inclusive de algunos en las filas de oficialismo como González Gaviola y Oscar Lescano (secretario general de la CGT, proveniente del sindicato Luz y Fuerza), de tal magnitud que hacia mediados de julio el gobierno se vio obligado a aceptar que sólo sería aprobado con modificaciones.

En agosto, el ejecutivo presentaría una nueva versión de la reforma que incluía una eliminación de la edad de corte en los 45 años ya que todos pasarían a formar parte del sistema de capitalización y un reconocimiento de los aportes previos a la reforma que serían brindados a partir de una nueva prestación estatal. Esta surgiría de computar un porcentaje por cada año de actividad laboral con aportes hasta un máximo de 30 años. El reconocimiento de los aportes efectuados con anterioridad a la reforma profundizaba aún más el problema fiscal estatal generado por el problema de la transición (Alonso, 2000).

Sin embargo, el artículo 73 sugería que el gobierno había encontrado la solución en el endeudamiento en el mercado interno: autorizaba a las AFJP a invertir hasta un 80% de su cartera en títulos de deuda pública. Estos cambios no lograron el apoyo de la CGT, lo cual generó divisiones dentro del bloque oficialista. La influencia de los sindicatos a comienzo de los '90 era todavía importante porque sus legisladores pesaban en las comisiones a las cuales se había girado el proyecto de ley. Es por ello que el gobierno terminó concediéndoles la posibilidad de crear sus propias AFJP's. Pero esto no fue suficiente para lograr el apoyo necesario (Alonso, 2000).

Una vez ingresado en el recinto, el proyecto no fue discutido hasta abril debido a la dificultad de lograr quórum. Luego sufrió importantes modificaciones en las Comisiones de la Cámara de Diputados al igual que en reuniones entre los presidentes de bloques para lograr un acuerdo. Las principales modificaciones afectaron la naturaleza del régimen propuesto en el proyecto original. El primer proyecto presentado

¹ El radicalismo inclusive presentó un proyecto alternativo de tipo paramétrico en el cual se proponía mantener el sistema de reparto pero con ajustes para mejorar su viabilidad a largo plazo.

por el Poder Ejecutivo se encontraba, de acuerdo con las categorías de Mesa-Lago, en una posición muy cercana al sistema sustitutivo, con la única diferencia de que otorgaba una prestación básica y no únicamente la emergente de los fondos privados de pensión. Ya con las primeras modificaciones del Ejecutivo - el reconocimiento de aportes previos a los menores de 45 años, la existencia de una AFJP pública y de AFJP de corte sindical - el sistema fue tendiendo hacia la categoría de un sistema mixto. La administración del sistema pasaba a ser múltiple con actores mixtos, privados, estatales y sindicales. Además, la creación de la AFJP del Banco Nación otorgaba algún tipo de garantía sobre las prestaciones futuras alejándose de la lógica de prestación no definida del sistema sustitutivo.

Pero fue la introducción del artículo 29 bis modificación del artículo 29, (artículo 30 de la ley 24.241) propuesta por el bloque oficialista, organizaciones obreras y diputados gremiales, la mayor modificación al proyecto. Dicho artículo permite que los trabajadores, en una primera instancia, puedan elegir entre los dos sistemas al mismo tiempo que establece una Prestación Adicional por Permanencia y se reconoce un mayor porcentaje al jubilado por permanencia en el sistema de reparto que en el proyecto de agosto (de 0,5 a 0,85). Esto último buscaba mejorar los incentivos de permanecer en el sistema público. La segunda modificación importante estuvo vinculada con el haber compensatorio (artículos 17, 23, 24) puesto que se aumentó el porcentaje de 1,5 al 2 % de cada año de servicio con aportes hasta 1994. Por último, la doble garantía de la AFJP del Banco Nación que consistía en que el Estado garantizaría tanto en pesos como en dólares los aportes efectuados a la administradora del Banco oficial (Alonso, 2000) fue un punto que contravenía a los interés de Ejecutivo sin embargo este no logró que el Senado lo modificara. El proyecto fue aprobado en el Senado sin introducir cambios el 23 de septiembre de 1993.

La teoría de Pierson permite dar cuenta adecuadamente del caso de la reforma previsional menemista. En un contexto de mayoría peronista, el Poder Ejecutivo del mismo partido no pudo imponer sus objetivos puesto que los grupos en contra de la

medida demostraron tener una importante capacidad de influencia², los costos electorales eran altos (los jubilados representaban un importante caudal electoral, aproximadamente un 20% de la población³ con edad de votar). El gobierno en pos de lograr la reforma previsional tuvo que hacer importantes concesiones en relación a la medida como también en otras aéreas de política- el caso de las obras sociales y el uso de los fondos de YPF para cancelar parcialmente las deudas con los jubilados (Alonso, 2000).

En las siguientes dos sub-secciones, analizaremos las reformas en la era kirchnerista aplicando la teoría de Pierson a la inversa. Para ello, buscaremos mostrar que en dichas reformas los incentivos electorales a favor de la reforma eran muy altos, el poder de influencia de los actores en contra de la medida fue escaso al igual que el grado de institucionalización de sistema de capitalización.

2.2. Las reformas bajo la presidencia de Néstor Kirchner: un cambio incremental

Con la llegada de Nestor Kirchner, se observó un cambio en la dirección de las políticas públicas. Para Zelaznik (2012), las políticas expresadas en la agenda kirchnerista "implican una ruptura radical respecto de la que dominó durante la década de los noventa y se coloca en una línea más afín a la tradición ideológica del peronismo" y describe la agenda como un "conjunto de medidas que incluye la estatización de empresas previamente privatizadas, la regulación de los mercados y el aumento sostenido del gasto público destinado a políticas sociales redistributivas" (Etchmendy y Garay, en Zelaznik, 2012).

Con respecto al sistema previsional, el gobierno introdujo nueva legislación previsional en varias ocasiones. En nuestro estudio solo analizaremos las dos reformas que modificaron características del régimen previsional de acuerdo con la escala estructural de Mesa-Lago. La primera, a fines de 2004, apuntó a incorporar un

² Si bien las organizaciones de jubilados no fueron relevantes en la formulación de política, el rol de los sindicatos fue clave.

³ Dicha estimación es a partir de los datos del censo de 1991. Para calcularlo se tomaron los datos de los hombres mayores de 60 años y las mujeres mayores de 55.

importante número de trabajadores desempleados que llegaban a cumplir con los años necesarios de aportes para recibir una jubilación pero no a la edad jubilatoria mínima. Con la ley de retiro anticipado se buscó reducir el problema de pauperización de los desempleados mayores de 60 para los hombres y de 55 en el caso de las mujeres, derivado del hecho de que los empleadores tienden a no contratar desempleados en este rango de edades. Si bien el proyecto fue originado en la Cámara de Diputados por los diputados del partido justicialista Juan Manuel Urtubey, Francisco V. Gutiérrez, Stella Maris Cittadini, Guillermo de la Barrera y Carlos Ramón Brown, y, por los diputados de los bloques no oficialistas Ana E.R.Richter del Partido nuevo contra la corrupción por la honestidad y transparencia, Beatriz Leyba de Martide (UCR), María América Gonzalez, María Fabiana Rios, Alberto José Piccini, Eduardo Gabriel Macaluse, Marta Olinda Maffei (ARI), Patricia Walsh (Izquierda Unida), Juan Carlos Lucio Godoy (Nuevo Espacio Entrerriano), Claudio Lozano (Emancipación y Justicia), Margarita Jarque (Encuentro), Maria Elena Barbagelata (P.S.) y Maria Lucrecia Monteagudo (P. Intransigente) no presentó modificaciones en el Senado (donde todos los presentes votaron afirmativamente), el presidente hizo uso de su poder de veto y observó los artículos 1, 2, 3,4, 5, 7 y 8. Las observaciones del Ejecutivo de los artículos 1 a 5, hacen referencias a cuestiones técnicas. Sin embargo, las observaciones a los artículos 7 y 8, implican un cambio en torno al financiamiento de la ley de retiro anticipado.

La segunda reforma, que reintrodujo la opción entre el sistema de reparto y el de capitalización, fue realizada en un contexto de año electoral. El tema de la libre elección del régimen previsional hacia ya varios años que circulaba en el Congreso, pero fue recién en el 2007 con el proyecto del Ejecutivo que se logró sancionar la modificación sobre la opcionalidad de la ley 24.241. El proyecto ingresó por la Cámara de Diputados y, durante el debate parlamentario, una serie de diputados -entre ellos los opositores María América González y Claudio Lozano- sugirieron una serie de modificaciones. Empero el representante de la comisión, Enrique Thomas del FpV, mantuvo el dictamen de mayoría en su forma original. El principal perjudicado con esta ley era el conjunto de las AFJP, puesto que la mayoría de los trabajadores formaba parte de los indecisos. En la ley 24.241 original, se establecía que todo aquel que no se decidiera por un sistema en un lapso de tiempo determinado sería automáticamente enviado al sistema de

capitalización. Como podemos ver en el cuadro 4, los indecisos representan un importante número de afiliados.

Cuadro 4: Variación del número de afiliados y sus componentes

Concepto	AÑO										
	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Afiliados al inicio	5.820.534	6.696.248	7.475.250	8.103.974	8.623.960	8.977.362	9.274.913	9.711.577	10.316.703	10.958.574	11.669.822
Afiliados al final	6.696.248	7.475.250	8.103.974	8.623.960	8.977.362	9.274.913	9.711.577	10.316.703	10.958.574	11.669.822	9.487.859
CRECIMIENTO	875.714	779.002	628.724	519.986	353.402	297.551	436.664	605.126	641.871	711.248	-2.181.963
Altas	400.210	264.513	188.104	130.253	72.107	65.304	73.793	138.780	125.602	121.742	136.257
Indecisos	387.334	535.378	479.227	398.792	292.714	256.431	379.819	480.828	533.116	605.717	117.577
Cambios de régimen	154.492	59.101	33.030	23.083	14.114	5.788	4.372	7.193	9.155	9.468	49.526
A reparto											-2.433.784
Depuraciones	-54.840	-65.354	-52.057	-10.401	-16.287	-19.491	-10.149	-7.215	-12.163	-8.361	-34.705
Causantes registrados	-11.143	-14.636	-19.580	-21.741	-9.246	-10.481	-11.171	-14.460	-13.839	-17.318	-16.834
% de indecisos	44,2	68,7	76,2	76,7	82,8	86,2	87,0	79,5	83,1	85,2	-

Fuente: SAFJP

Además, el proyecto modificaba el régimen de comisiones, principal fuente de rentabilidad de las AFJP. El objetivo era limitar las comisiones al rango existente en la AFJP del Banco de la Nación. Las AFJP se verían fuertemente perjudicadas con la sanción de este nuevo proyecto.

Para evaluar el grado de influencia de las AFJP en la dinámica de reforma, cabe analizar los aportes de campaña que los directivos de las AFJP efectuaron a cada partido. Podría conjeturarse que los ocho votos negativos de la Propuesta Republicana se deberían a la existencia de un vínculo entre las AFJP y el partido PRO, lo mismo que el voto negativo de Omar de Marchi (Demócrata de Mendoza). Sin embargo, los datos observados en relación a los aportes de campaña no aparecen como relevantes, puesto que no hay relación directa entre los principales donantes del PRO y las AFJP. Como es sabido, en la Argentina, muchas veces las contribuciones para ayudar las campañas de políticos se hacen mediante medios no tradicionales.

2.3. La reforma del 2008: el giro radical

La teoría de Pierson explicaría la re-estatización de los fondos de pensión a través de la ley 26.245 como consecuencia de la combinación de un bajo grado de institucionalización del régimen previsional mixto, altos incentivos electorales para eliminarlo y una escasa influencia de los grupos de interés a favor del sistema de

capitalización. A continuación, detallaremos la forma en la que se combinaron estas tres variables en la re-estatización del sistema previsional.

A mediados de octubre del 2008, el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de ley que proponía la unificación del sistema previsional en uno público eliminando así el componente de capitalización. El proyecto fue aprobado, con el apoyo del 70, 8 por ciento de los presentes del Senado (46 senadores) y con el 68 por ciento de los presentes de la Cámara de Diputado, en un mes, es decir con gran celeridad y con una amplia mayoría. Este resultado puede ser en parte atribuido al grado de institucionalización del régimen de capitalización. Este grado de institucionalización puede clasificarse como bajo por varios motivos. Por un lado, las AFJP, tuvieron una corta duración y una inestable composición. Como podemos observar en la tabla 1, a lo largo de sus catorce años de vida, las AFJP cambiaron regularmente de dueños y en dicho proceso se fueron fusionando entre ellas. En su mayoría, podemos decir que al no ser constantes en el tiempo fue más complejo desarrollar redes en la economía argentina. Es por ello que no presentaban un alto grado de institucionalización como actores en la economía argentina.

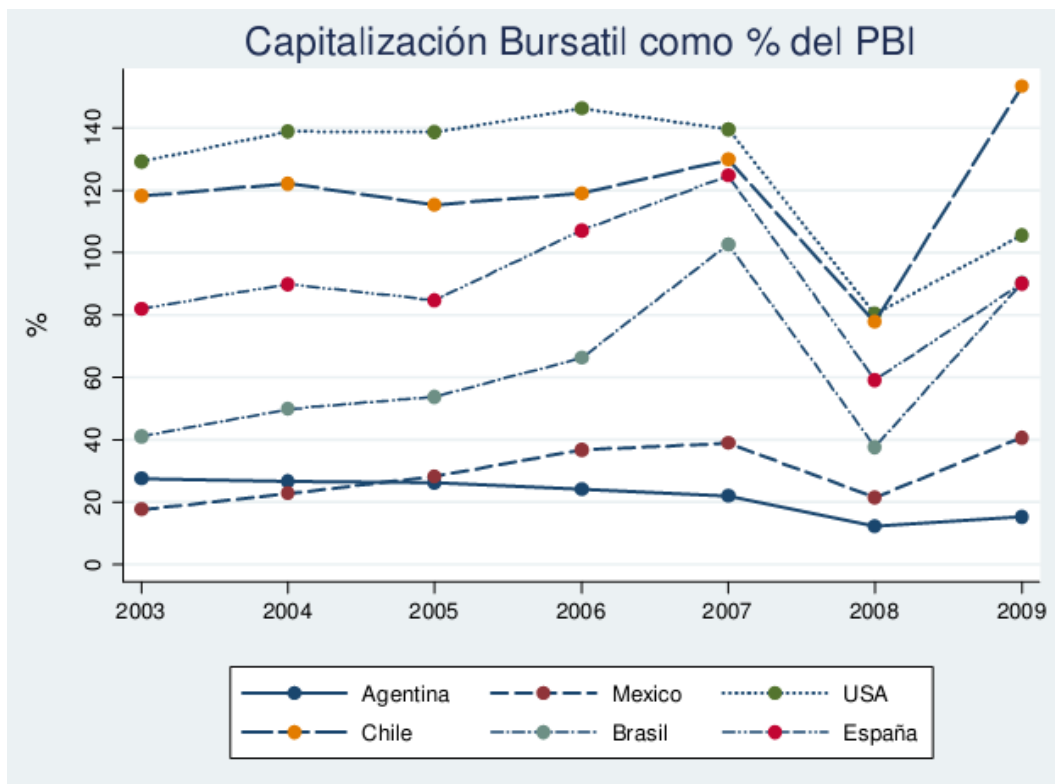
Tabla 1: Fusiones y Adquisiciones de las AFJP de 1995-2008

	Fusiones y Adquisiciones	
Año	AFJP absorbente	AFJP Absorbida
1995	ANTICIPAR	ACTIVA - SAVIA
1995	SIEMBRA	DIGNITAS
1996	PROFESIÓN	AUGE
1996	JACARANDA	ETHIKA
1997	ORÍGENES	ACTIVA- ANTICIPAR
1997	MÁXIMA	PATRIMONIO
1997	ORÍGENES	MÁS VIDA
1998	CONSOLIDAR	FECUNDA
1998	ORÍGENES	CLARIDAD
1998	PRORENTA	AFIANZAR
1999	SIEMBRA	ETHIKA
1999	PRORENTA	SAN JOSÉ
2001	ORÍGENES	PREVINTER
2001	MET	NUEVA
2001	SIEMBRA	GENERAR
2005	MET	SIEMBRA

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SAFJP.

Por otro lado, la falta de alineación con su objetivo original, es decir crear un mercado de capitales dinámico y fuerte, profundizó la debilidad institucional. Usualmente para medir el desarrollo del mercado de capitales se utiliza la capitalización bursátil en relación al PBI. Un mayor valor del ratio de capitalización bursátil/PBI indicaría un mayor acceso de las empresas del país al mercado de capitales local. Para comprender el atraso argentino y en particular la falta de alineación con los objetivos de su creación, se presenta un gráfico comparativo (gráfico 1) con los principales mercados bursátiles relevantes para la Argentina.

Gráfico 1: Capitalización bursátil como % del PBI

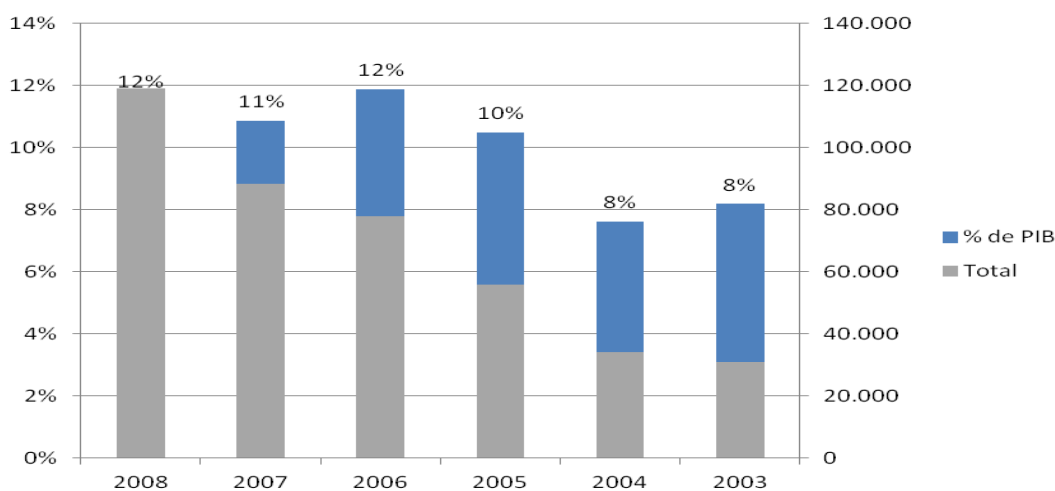


Fuente: Ministerio de Economía.

Para el periodo 2003-2008, la Argentina es el único país con valores del índice decreciente en todo el periodo. Las empresas, en lugar de acudir a la Bolsa, se continuaron financiando por medio de préstamos. Como vemos en el gráfico 2, el valor del ratio préstamos al sector privado no financiero en general sobre PBI se mantuvo

relativamente estable a lo largo de periodo 2003-2008. Si las empresas no estaban financiándose en la Bolsa, se podría asumir que el mercado de capitales seguía siendo débil. Por ende, las AFJP no estaban cumpliendo el papel asignado en la reforma de 1994, y no cabía por consiguiente esperar que el sector privado no financiero se movilizara en su defensa.

Gráfico 2: Préstamos al Sector privado no Financiero (en millones de pesos corrientes) como % PIB



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Economía y de INDEC

Los principales oponentes naturales de la re-estatización deberían haber sido los partidos de corte liberal, las AFJP, sus trabajadores y los trabajadores que optaron a partir de 2007 por permanecer en el sistema de capitalización. Con respecto a estos últimos, debido a la dificultad de acción colectiva pues al tratarse de individuos muy diversos sin ningún tipo de vinculación organizacional previa, no disponen de recursos organizacionales que les permitan generar incentivos para juntar adeptos, era de esperarse una falta de iniciativa, y una escasa influencia. Con respecto a las AFJP, luego de la reforma de 2007, su rentabilidad se vio fuertemente perjudicada debido por un lado a la disminución de las comisiones, y por otro dada la importante pérdida de afiliados que optaron por el sistema público puesto que afectó el ratio aportantes - afiliados (tablas 2 y 3 y gráfico 3), el negocio dejó de ser rentable. Para los propietarios de las AFJP que eran en su gran mayoría bancos y compañías de seguros de capital extranjero, la re-estatización de los fondos funcionó entonces como estrategia de salida.

Tabla 2: Comisiones devengadas sobre Recaudación de las AFJP de 1994-2008(en millones de pesos corrientes)

Concepto	AÑO													
	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
Recaudación	1.889	2.732	3.416	3.986	4.320	4.387	4.344	2.761	2.198	3.416	4.289	5.715	7.492	9.943
Comisiones Devengadas	-579	-858	-1.058	-1.224	-1.306	-1.317	-1.269	-951	-868	-1.200	-1.498	-2.070	-2.664	-2.307
Comisiones Devengadas / Recaudación	31%	31%	31%	31%	30%	30%	29%	34%	39%	35%	35%	36%	36%	23%

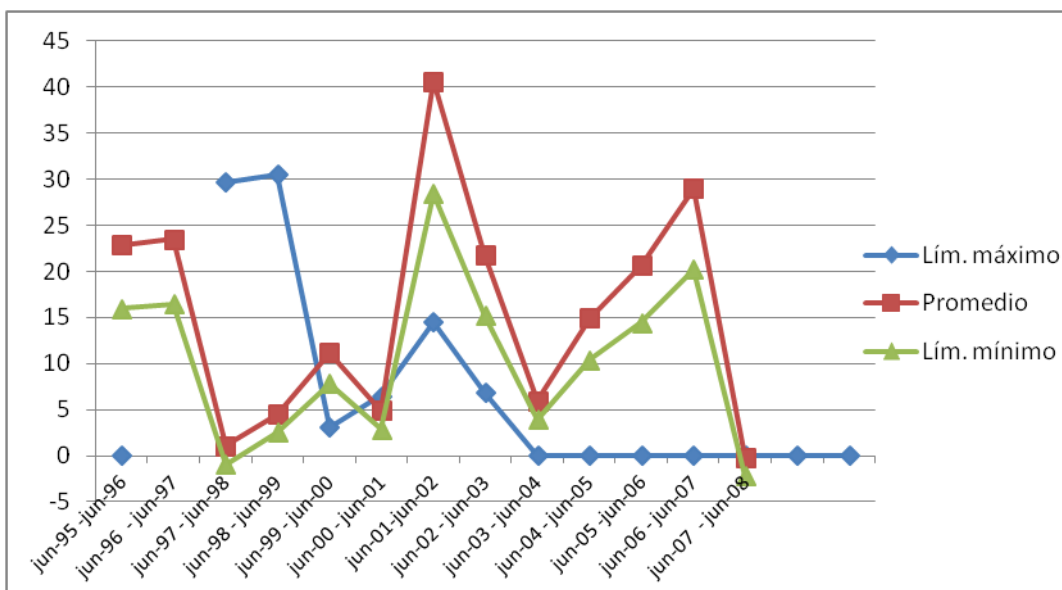
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SAFJP

Tabla 3: Relación aportantes- afiliados de las AFJP 2006-2008

AFJP	jun-06	jun-07	jun-08
ARAU	44,49	43,88	41,80
CONS	41,57	42,11	40,64
FUTU	36,81	36,82	31,40
MAXI	38,29	38,63	36,86
META	39,61	39,67	38,54
NACI	46,87	48,39	45,83
ORIG	36,56	36,86	34,78
ISOL	36,52	39,24	40,37
FESI	37,64	36,77	32,34
PROR	31,36	30,64	27,34
UNIS	38,08	39,39	36,34
TOTAL	39,61	40,01	37,94

Fuente. SAFJP

Gráfico 3: Rentabilidad anual promedio de las AFJP (Valores nominales en %)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SAFJP. Nota: La rentabilidad promedio y la rentabilidad mínima se calcularon según lo dispuesto por la Instrucción SAFJP N° 03/01. *Rentabilidad promedio anual*: Rentabilidad de los últimos 12 meses medida por la variación del valor cuota promedio mensual, excluyendo el fondo administrado por Nación AFJP. *Límite mínimo*: 70% (Setenta por ciento) de la rentabilidad promedio del sistema, o la rentabilidad promedio del sistema menos dos (2) puntos porcentuales, de ambas la que fuese menor. *Límite máximo*: Rentabilidad promedio del sistema incrementada en un 30% (treinta por ciento) o la rentabilidad promedio del sistema incrementada en dos (2) puntos porcentuales, de ambas la que fuese mayor.

(*) El límite máximo de la rentabilidad se eliminó por la Instrucción SAFJP N° 03/01, que reglamentó el D.N.U. 1306/00, desde enero de 2001, pero su vigencia fue suspendida de marzo a noviembre de 2001, cuando entró en vigencia el Decreto N° 1495/01.

Los grandes opositores a la medida terminaron siendo los trabajadores de las AFJP preocupados por su futuro y algunos miembros del Congreso, principalmente integrantes de la Coalición Cívica, Propuesta Republicana y del radicalismo. Para apaciguar la oposición de los trabajadores de las AFJP, se incorporó en el proyecto de ley la estipulación de que a los empleados de las AFJP se les aseguraría un empleo en el servicio público⁴.

La Unión Cívica Radical fue uno de opositores a la reforma. Pese a que siempre defendió el sistema de reparto, al punto tal que en el debate parlamentario de la ley 24.241 no solo presentaron un proyecto alternativo que proponía el mantenimiento del sistema público sino también votaron en contra de proyecto en general, la mayoría radical voto en contra de la re-estatización propuesta por el Ejecutivo en 2008. Lo mismo sucedió con respecto a la Coalición Cívica (ARI-GEN-UPT), la Unión Celeste y Blanco, y ocho legisladores del Frente para la Victoria. La oposición de Propuesta Republicana y de Omar De Marchi al proyecto era de esperarse dado su rechazo a la ley 26.222.

Al analizar los discursos de los legisladores en el plenario de las cámaras puede observarse que la gran mayoría de los opositores al proyecto manifiesta su postura contraria a las AFJP, pero justifica su voto negativo sobre la base de diferencias irreconciliables con respecto al proyecto. En particular sugieren un mayor control de los

⁴ Artículo 14 y 15 de la ley 26.425.

fondos de jubilación para prevenir el uso discrecional del gobierno de dichos recursos al mismo tiempo que la devolución del 15% de la coparticipación que cedieron las provincias con la ley 24.241. Tanto Propuesta Republicana como los bloques del Partido Liberal de Corrientes, el Frejuli y el Partido Demócrata de Mendoza manifestaron su apoyo a un sistema mixto que mantuviera el principio de pacto intergeneracional y de libertad del ciudadano en su elección de sistema previsional.

El resto de los legisladores que votaron en contra de la ley pero que afirmaron su descontento con las AFJP, deben ser diferenciados entre los miembros del bloque opositor y los miembros del bloque oficialista.

Con respecto a los miembros del bloque opositor, dada la cercanía a las elecciones de 2009, se podría pensar que si bien estaban de acuerdo con la eliminación de las AFJP, decidieron votar en contra buscando captar los votos de aquellos que se oponían al gobierno. En un contexto de fuerte polarización política, el electorado premia más al que hace frente al oficialismo y menos al que defiende al Estado de Bienestar.

La teoría de Pierson hubiese predicho que el voto de los miembros del bloque oficialista, Juan Carlos Romero, Juan Agustín Perez Alsina, Sonia Escudero, Beatriz Halak, Julio Esteban Arriaga, Lorena Rossi, Felipe Solá y Thomas Enrique, sería afirmativo dada la proximidad de las elecciones, el apoyo a la re estatización de las AFJP hubiese mejorado su caudal electoral. Con respecto al diputado del Frente para la Victoria, Enrique Thomas, si bien defendió ampliamente la ley 26.222, voto en contra de la ley 26.425, argumentando que era necesario mantener la libertad de todos los que eligieron quedarse en el sistema de capitalización individual. Al mismo tiempo, exigió que en la propuesta de reforma al sistema previsional tendría que devolverse el 15 por ciento de coparticipación que cedieron las provincias al crear el sistema mixto para el pago de obligaciones previsionales y otros gastos administrativos. La postura de dicho legislador puede ser explicada como una estrategia premeditada puesto que en noviembre de 2008, decide alejarse de las líneas del kirchnerismo, por ende buscó marcar su postura opositora. Lo mismo podría pensarse de Felipe Solá, Julio Esteban Arriaga, Beatriz Halak, Lorena Rossi. Pero, ¿qué explica la decisión de Juan Agustín Perez Alsina, Juan Carlos Romero y Sonia Escudero?

¿Sería posible, entonces, que otra dinámica de incentivos haya tomado forma en la reforma del 2008?

Es aquí donde la teoría de Pierson muestra una grieta. Los incentivos electorales que menciona en su obra, en el caso de la reforma previsional de 2008 tomaron otra lógica. Al ser la teoría de Pierson insuficiente para comprender la dinámica de reforma en el caso de 2008, ¿existe otra teoría que nos ayude a comprender la naturaleza y trámite de la reforma previsional?

En el capítulo siguiente abordaremos una explicación alternativa que explica que la naturaleza y trámite de las reformas previsionales en estudio pueden ser explicadas en base a los contextos macroeconómicos bajo los cuales se implementaron.

Capítulo 3. Macroeconomía, tipo de cambio y reforma previsional: una explicación alternativa

A lo largo de las últimas dos décadas, la Argentina presenció una serie de reformas previsionales que alteraron la naturaleza de sistema de seguridad social. Bajo la presidencia de Carlos Menem, se creó una reforma estructural del sistema previsional al introducir un sistema mixto. Bajo la presidencia de Néstor Kirchner, se llevaron a cabo una serie de reformas que modificaron el componente privado intentando darle mayor peso al componente público. Dichas reformas no afectaron la naturaleza mixta del sistema previsional simplemente buscaron reforzar el componente público del sistema y debilitar el privado. La presidencia de Cristina Fernández de Kirchner marcó un quiebre al introducir una reforma que modificó la naturaleza del régimen. Se eliminó el componente privado y se volvió al sistema público de reparto. En el presente capítulo, veremos que las características macroeconómicas y en particular la elección de política cambiaría fueron un determinante de la naturaleza y trámite de las reformas previsionales.

3.1. La reforma en un contexto de tipo de cambio fijo

La Argentina a fines de los 80 había perdido toda credibilidad a la hora de manifestar un compromiso de baja inflación y de disciplina macroeconómica. Luego de una serie de planes económicos fracasados, el gobierno radicalizó su apuesta. La llegada de Domingo Cavallo al ministerio de Economía fue acompañada con el lanzamiento del Plan de Convertibilidad. El ministro Cavallo determinó que la única forma de establecer la credibilidad necesaria era crear una caja de conversión e instauró así una tasa de cambio fija, anclada al dólar estadounidense. El gobierno decidió priorizar la credibilidad y la estabilidad por sobre la flexibilidad económica. Con la sanción de la ley de Convertibilidad, el Banco Central perdía su función como prestamista de último recurso para el sistema bancario al mismo tiempo que el gobierno ya no era capaz de monetizar el déficit fiscal. Uno de los requisitos inherentes para el buen funcionamiento del programa era la disciplina fiscal. Sin disciplina fiscal, en particular al mantener la creación de créditos al sector público, el sistema entraría en crisis. En un contexto de tasa de cambio firmemente fija, el gobierno solo podría financiar el déficit por medio de la venta de bonos en el mercado. Si el déficit fiscal se mantiene alto con respecto al PIB,

las tasas de interés tenderían a aumentar, afectando las cuentas corrientes del Estado. Aun manteniendo el déficit primario constante, el aumento de las tasas de interés empeoraría la situación fiscal. La deuda interna e internacional continuaría su tendencia en alza. Los mercados internacionales se darían cuenta que la situación es insostenible y la entrada de capitales se detendría. En este contexto lo más probable es que el gobierno abandone la caja de conversión y decida devaluar. El gobierno antes de 1991 había implementado reformas estructurales en esta dirección de reducir el gasto fiscal, como las privatizaciones de empresas estatales deficitarias, pero subsistían otros ítems de gasto más difíciles de reducir – como el endeudamiento del sector público y el propio sistema previsional.

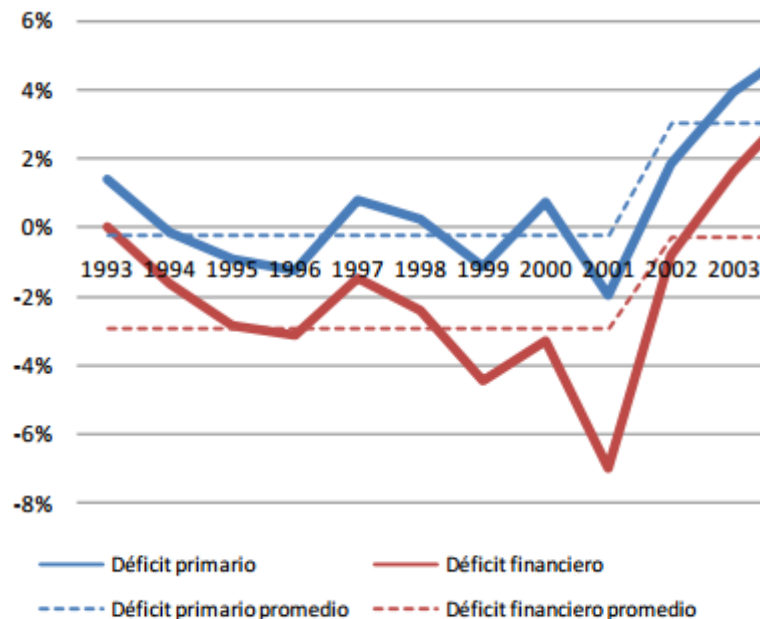
Entre 1991-1994, la economía argentina experimentó el mayor auge económico desde la posguerra. Carol Wise explica que “las tasas promedio de inflación anual se redujeron del 84 por ciento en 1991 al 3,9 por ciento en 1994; durante este mismo lapso, el PBI creció a una tasa promedio anual del 7,7 por ciento, el consumo a una tasa anual del 8,6 por ciento y la inversión real a una tasa anual del 22 por ciento”(Wise y Roett, 2001, p.128). El gobierno percibió la necesidad de fomentar un mercado de capitales robusto sobre la base de dos premisas. Por un lado, un mercado de capitales fuerte facilitaría el acceso de las empresas al financiamiento para potenciar la productividad de las inversiones, lo cual estimularía el crecimiento y el empleo. Por otro lado, en un contexto de tasa de cambio firmemente fija, el mercado de capitales proveería al sector público una fuente de financiamiento para sus gastos.

La creación del régimen previsional mixto buscó atender a esas premisas. El proyecto de reforma previsional estableció que todos los aportes de los trabajadores con menos de 45 años no serían transferidos al sistema de capitalización permitiéndole al gobierno hacer frente al problema de la transición sin tener que incurrir demasiado en un aumento del gasto fiscal. De esta forma se buscaba evitar un posible déficit fiscal que tendría fuertes consecuencias sobre el buen desempeño de la política con tipo de cambio fija. Además, las AFJP fomentarían la expansión e intensificación del mercado de capitales argentino. El resultado conllevaría al crecimiento económico incrementando el ahorro disponible para financiar inversiones que elevaran la productividad. Sin embargo, estos objetivos del gobierno plasmados en el proyecto

original sufrieron una serie de modificaciones. En el proyecto presentado en agosto de 1992, se modificaba el objetivo de financiamiento al problema de la transición al reconocer los aportes de los trabajadores menores de 45 años por medio de una prestación compensatoria afectando así las finanzas del estado. Dicha lógica se veía aún más perjudicada con la eliminación de la edad de corte. Al trasladar a todos los trabajadores al sistema de capitalización, el gobierno iba a dejar de recibir aportes generando un mayor costo en gastos previsionales a corto plazo.

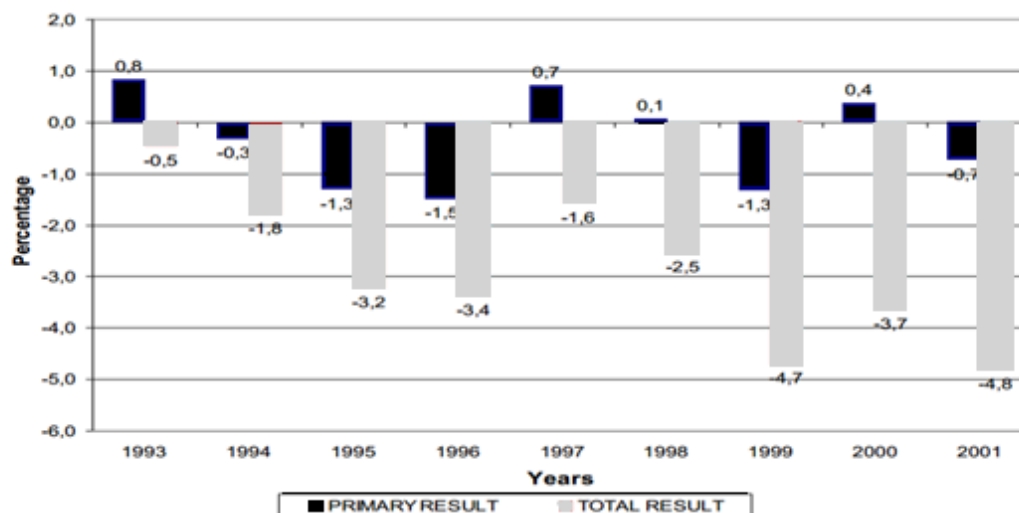
Debido al éxito del programa de Convertibilidad y a los importantes ingresos de las privatizaciones, el gobierno no tenía ninguna necesidad de apresurar la creación de un mercado de capitales: el nivel de déficit fiscal, entre 1991-1992, estaba alrededor del 0%. Hasta mediados de 1993, las cifras fiscales eran positivas (déficit fiscal alrededor del 0%). Empero, a partir del 1994, la situación dio un giro importante (gráfico 4 y 5).

Gráfico 4: Resultado Fiscal 1993-2002 (% del PIB)



Fuente: Amico Fabián, *La Política Fiscal en el enfoque de Haavelmo y Kalecki. El caso argentino reciente*. Documento de Trabajo Nº 51 – CEFIDAR, Noviembre de 2013

Gráfico 5: Balance del sector público argentino (total y primario, % del PBI)



Fuente: José Luis Machinea, *La convertibilidad: Resultados y decisiones de política económica en 1999-2000*, escuela de Economía, Universidad Torcuato Di Tella

Como bien mencionamos antes, para lograr el éxito de una política con tasa de cambio fija es necesario mantener disciplina fiscal. En la Argentina entre 1991-1994, si bien los gastos a nivel nacional estaban siendo reducidos (tabla 4), a nivel provincial y municipal no estaba sucediendo lo mismo (tabla 5). Como podemos ver al comparar las tabla 4 y 5, el gasto público consolidado entre 1991-1994 tuvo una tendencia en alza, y en cambio el gasto público nacional tuvo una tendencia en baja. Es por ello que podemos interpretar que el gobierno nacional no estaba logrando que las provincias mejoraran sus cuentas fiscales, que redujeran el gasto. La reforma previsional era una forma de controlar el gasto en las provincias ya que se evitaba que entraran los recursos previsionales a las rentas generales y que las provincias lo gastaran automáticamente. El cambio de sistema previsional podría ser visto como un mecanismo del gobierno para atarse las manos y evitar los gastos excesivos de las provincias que antes podían, al ser el dinero fungible, cubrir el déficit con las arcas previsionales.

Tabla 4: Gasto Público Nacional de 1991-1995 (% de PBI)

GASTO PUBLICO DEL GOBIERNO NACIONAL¹*En porcentaje del PBI*

FINALIDAD / FUNCION	1991	1992	1993	1994	1995
GASTO TOTAL	18,36	17,46	16,35	16,53	17,08
GASTO TOTAL MENOS IV	16,533	15,132	14,717	15,007	15,133
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	2,56	2,64	2,53	2,69	2,67
II. GASTO PUBLICO SOCIAL	11,43	10,53	10,22	11,06	11,37
III. GASTO PUBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS	2,55	1,96	1,97	1,25	1,09
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA	1,83	2,32	1,64	1,52	1,94

¹ Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios (que forman parte de su financiamiento) y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.

El gasto se encuentra sujeto al proceso de consolidación, por lo que las transferencias de fondos entre niveles de gobierno se descuentan del nivel que las financia para ser incluidas en el que las ejecuta.

(*) Cifras provisionales

"0,00": dato igual a cero por redondeo

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Tabla 5: Gasto Público Consolidado 1991-1995 (% de PBI)

GASTO PUBLICO CONSOLIDADO¹*En porcentaje del PBI*

FINALIDAD / FUNCION	1991	1992	1993	1994	1995
GASTO TOTAL	31,04	31,49	31,71	31,83	32,47
GASTO TOTAL menos IV	29,051	28,986	29,863	30,074	30,230
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	5,80	6,08	6,18	6,31	6,25
II. GASTO PUBLICO SOCIAL	19,61	19,81	20,29	21,02	21,23
III. GASTO PUBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS	3,63	3,10	3,40	2,75	2,75
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA	1,99	2,51	1,85	1,75	2,24

¹ Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios (que forman parte de su financiamiento) y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.

El gasto se encuentra sujeto al proceso de consolidación, por lo que las transferencias de fondos entre niveles de gobierno se descuentan del nivel que las financia para ser incluidas en el que las ejecuta.

(*) Cifras provisionales

"0,00": dato igual a cero por redondeo

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Esta situación, a largo plazo, podría haber afectado fuertemente la estabilidad/el desempeño de la política cambiaria. Esto se debe a que, como bien explicamos antes, si el gobierno no logra normalizar sus finanzas deberá incurrir en deuda para cubrirlo. Empero, si esta situación continua a largo plazo, los mercados comenzaran a perder confianza lo que generará, en un primer momento, un alza de las tasas de interés produciendo un aumento del déficit secundario. Dicho aumento se traducirá en mayor desconfianza de los mercados, y en un alto de la entrada de capitales. Finalmente, el

gobierno deberá ya sea devaluar para cubrir el déficit o entrar en una situación de cesación de pagos y de reestructuración de la deuda. Es por ello que a partir de 1993, para asegurar el mantenimiento de la Convertibilidad, el Ejecutivo trató de impulsar la reforma previsional con otra estrategia. La célebre frase de Menem, "cualquier desnaturalización improvisada de los proyectos", "nos obligaría a vetarla y nos dejaría sin ley, sin reformas y sin soluciones para los jubilados" ya no aplicaba. La creación de un mercado de capitales como fuente de financiamiento, y el control del gasto de las provincias, volvían a la reforma previsional cada vez más necesaria. Y para obtenerla el gobierno tuvo que hacer ciertas concesiones. Para ello resignó ciertos elementos de su propuesta original. Uno de ellos fue la eliminación de la edad de corte y el reconocimiento de los aportes de los menores de 45 años que serían transferidos al sistema de capitalización. Esta medida era contradictoria al objetivo de reducción del déficit fiscal puesto que generaba, a corto plazo y mediano, un importante desfinanciamiento del sistema previsional público. La idea del gobierno al conceder dicha cláusula fue que al existir un mercado de capitales interno, el gobierno financiaría el déficit previsional con deuda. A mediano plazo, la presencia de un mercado de capitales fuerte fomentaría el crecimiento mejorando las finanzas del Estado.

3.2. La lógica de reforma bajo un enfoque de Objetivos Reales

A fines de 2001, el gobierno argentino le puso un fin a diez años de Convertibilidad. En un contexto de profunda recesión, se decidió devaluar la moneda llevando al dólar a casi 4 pesos para recuperar la competitividad de las empresas. El gobierno sustituyó además el régimen cambiario fijo por un tipo de cambio flotante competitivo que contribuyera a la recuperación del crecimiento y a una expansión de la industria. El tipo de cambio se volvió una herramienta de política permitiéndole al gobierno –a través de futuras devaluaciones o apreciaciones- lograr sus objetivos,

Tras mantener la devaluación y una fuerte política de ajuste presupuestario, el estado nacional ingresó en una etapa de superávit fiscal, con un importante aumento del PBI impulsado en parte por las políticas expansivas del gobierno y potenciado por una situación internacional favorable con los precios de los commodities en ascenso.

La bonanza en el crecimiento del precio de los commodities y el sostenimiento de un dólar devaluado le permitió al gobierno establecer impuestos a algunas

exportaciones, en particular productos agrícolas y petróleo, cuya rentabilidad era muy alta. Amparado en el aumento de los ingresos impositivos, el gobierno se lanzó a incrementar el gasto público, que creció porcentaje del PBI (tabla 6). A partir de 2007 se comenzó a observar una tendencia en baja del superávit fiscal primario.

Tabla 6. Gasto público consolidado 2004-2008 (% del PBI)

GASTO PUBLICO CONSOLIDADO¹

En porcentaje del PBI

FINALIDAD / FUNCION	2004	2005	2006	2007	2008
GASTO TOTAL	28,68	31,96	32,62	36,01	38,30
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	5,54	5,86	5,91	6,17	6,32
II. GASTO PUBLICO SOCIAL	18,89	19,95	20,81	22,88	23,98
III. GASTO PUBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS	2,55	3,51	3,68	4,52	5,63
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA	1,70	2,64	2,22	2,44	2,37

¹ Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios (que forman parte de su financiamiento) y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función.

El gasto se encuentra sujeto al proceso de consolidación, por lo que las transferencias de fondos entre niveles de gobierno se descuentan del nivel que las financia para ser incluidas en el que las ejecuta.

(*) Cifras provisionales

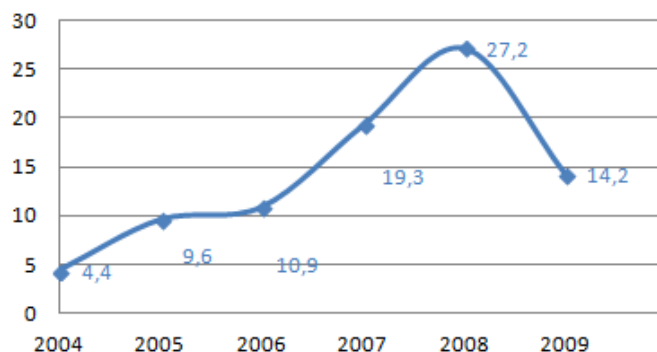
"0,00": dato igual a cero por redondeo

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

Al mismo tiempo, las políticas expansivas del gobierno, comenzaron a generar presiones inflacionarias, que en un principio fueron controladas y hasta consideradas consecuencia del crecimiento económico. Bajo un sistema de cambio flexible y con una política monetaria expansiva, la reacción inicial del tipo de cambio excede a la variación porcentual de la cantidad de dinero, se suele usar el término *overshooting*. Luego, del *overshooting* inicial, todos los precios suben en base al crecimiento de la masa monetaria (Braun y Llach, 2010).

Ante la cercanía de las elecciones de 2009, el gasto del Estado crecía, es por ello que se empezaron a evaluar posibles formas de financiamiento. Como, a partir de 2007, el gobierno intervino el INDEC y comenzó a manipular las estadísticas, la tasa de riesgo soberano argentino era muy elevada. Por ende, endeudarse en el exterior no era una opción debido a los intereses altos. Encima, el financiamiento del gasto con emisión monetaria contribuía ya a elevar el piso de la inflación. El gobierno comienza a evaluar otras fuentes de financiamiento fuera de la monetización (que conllevaría más inflación, Gráfico 6) y del endeudamiento externo (opción inviable).

Índice de Precios al Consumidor (% interanual)



Fuente: Elaboración propia en base al Indec y a Cosas que Pasan

La búsqueda de dicho financiamiento, primero, tomó forma con el intento de aumentar la presión tributaria sobre los exportadores en la resolución 125/2008 de retenciones móviles para la exportación. El 11 de marzo del 2008, el ministro de economía Martín Lousteau anunció la sanción de dicha resolución por medio de la cual se establecía un nuevo sistema de retenciones móviles a las exportaciones sujeto a la evolución de los precios internacionales (ver anexo 1). El importante aumento de los precios de la soja alcanzado en los mercados internacionales fue la excusa perfecta para justificar la medida, ocultar el verdadero objetivo de la medida. En promedio, el precio de la soja para el 2007 había sido de 315,7 usd/ton. En febrero del 2008, alcanzó la impensable cifra de 508,22 usd/ton y para julio logró su pico al llegar el precio a 554,15 usd/ton-- (cuadro 5).

Cuadro 5: Precio de Commodities en dólares 2003-2008

Precio de Commodities por unidad en dólares						
	Unidad	2003-2006	2007	I Q 2008	II Q 2008	III Q 2008
Petróleo	barril	49	72	98	120	116
Soja	tonelada	238	317	489	508	488
Trigo	tonelada	162	255	409	347	318
Maiz	tonelada	109	163	220	259	245
Oro	onza troy	456	698	924	898	870

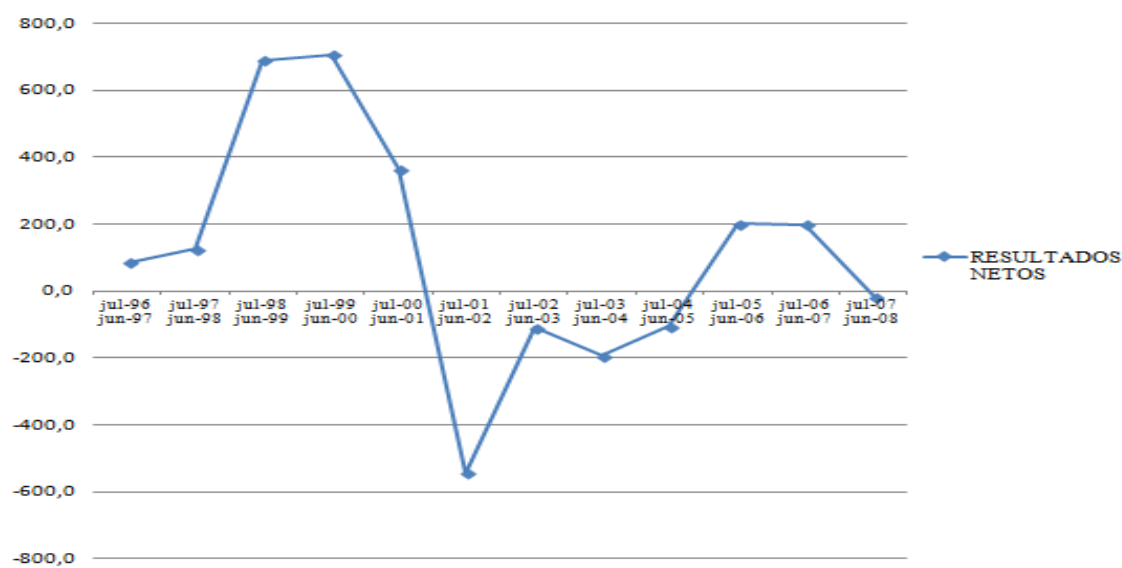
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

La medida encontró un fuerte rechazo tanto de los exportadores como de la clase media urbana. La pérdida de adhesiones en la opinión pública significó un golpe a la imagen de la Presidenta Cristina Fernandez de Kirchner del que le llevaría mucho tiempo recuperarse. El impacto social de la medida generó incluso un cambio en las alianzas políticas y de poder del momento.

Luego del fracaso de esta medida, llegaría el proyecto de financiamiento a través de las AFJP. El gobierno decidió re-estatizar el sistema previsional y así obtener los fondos necesarios a tasa cero.

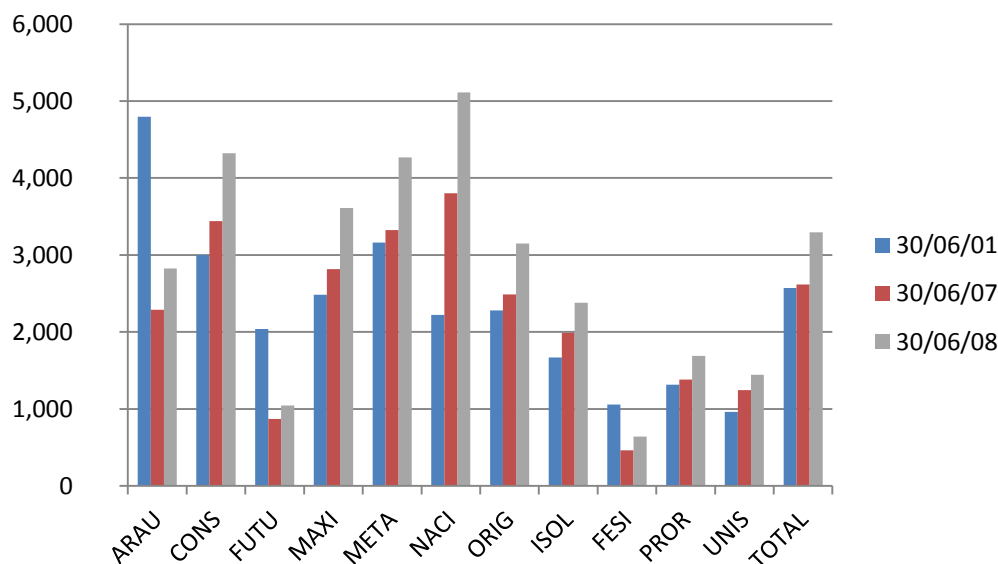
Esta medida fue bien recibida, incluso por la oposición, porque el sistema previsional privado había demostrado grandes limitaciones en su aplicación, en parte debido la compra de títulos públicos en más de 50 % de la cartera de inversiones de las AFJP que los llevó a afrontar pérdidas de alto impacto luego del default del 2001. Si bien a partir del 2005-2006, en general los resultados netos del mercado de las AFJP lograron volver a presentar cifras positivas, los resultados para el año 2008 fueron negativos (ver gráfico 6). En el caso del valor del fondo, a partir del 2006, se logró obtener valores superiores a los del año 2001, sin embargo AFJP presentaban una fuerte disminución en el valor del fondo por afiliado como Arauca BIT y Futura (ver gráficos 7 y 8).

Gráfico 7: Evolución de los Resultados del mercado de las AFJP (1996-2008)



Fuente: Elaboración propia según datos de SAFJP

Gráfico 8: Valor de las Fondos de Jubilación y Pensión por afiliado para los años 2001, 2006 y 2008, según AFJP en dólares



Sobre la base del debate parlamentario de la ley 26.222, puede afirmarse que era de común acuerdo que el sistema requería de una reformulación para sobrevivir. En palabras del diputado Jorge Sarghini del Frente Renovador: “Está claro que el sistema entrará en crisis si no se realizan nuevos cambios”⁵. Para Juan Carlos Lucio Godoy, de la Concertación entrerriana, “debemos reconocer con absoluta sinceridad el fracaso del sistema previsional argentino”⁶.

Como demostramos en el capítulo anterior, si bien en el 2007, los legisladores votaron con amplia mayoría una reforma paramétrica, a fines del 2008 decidieron transformar el sistema volviendo al público. Este cambio en la dirección de la agenda de política previsional y la radicalidad de la reforma, está directamente relacionado con la necesidad de financiamiento del gobierno y no relacionado a principios ideológicos o a

⁵ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Reunión No.58, sesión extraordinaria celebrada el 27 de febrero de 2007.

⁶ Ídem.

incentivos electorales. Lo más lógico para comprobar esta explicación sería demostrar este cambio de actitud con respecto al comportamiento de los legisladores oficialistas a partir de la comparación de las votaciones nominales de cada reforma incluyendo a la votación del expediente 13-PE-08 (resolución 125).

En primer lugar, se podría observar la composición y la cantidad de ausencia del oficialismo. Debido a la necesidad de la sanción de la ley, sería razonable esperar una menor tasa de ausentismo por parte del oficialismo en la reforma de 2008. En efecto, esto fue en parte así. En el caso de la reforma de 2007, en el Senado de los catorce ausentes, seis pertenecían al bloque oficialista y en la Cámara de Diputados de los treinta y cinco ausentes, ocho eran oficialistas. En cambio, en la reforma de 2008, de los siete ausentes del Senado solo uno era oficialista y de los diecinueve ausentes de la Cámara de Diputados, siete eran del bloque FPV-PJ. Asimismo, en el dictamen del proyecto de ley en revisión de la resolución 125 del Senado no se registraron ausentes y en el de la Cámara de Diputados tan sólo tres (todos con licencia). Se concluye que, si bien en el Senado se observa un cambio importante de actitud que puede ser explicada por una exigencia del gobierno consecuencia de la necesidad de financiamiento de este, en la Cámara de Diputados no sucede lo mismo en el caso de la reforma de 2008 pero sí en relación a la resolución 125.

En segundo lugar, deberíamos analizar a los legisladores oficialista que votaron distinto en particular aquellos que votaron en contra de la ley 26.222 y a favor de la ley 26.425. Sin embargo, esto no es posible, ya que salvo los miembros del partido Propuesta Republicana y de Omar de Marchi, todos los legisladores votaron a favor de la medida del 2007. Con respecto a los que votaron a favor de la ley 26.222 y en contra de la ley 26.425, en los casos de Felipe Solá, Enrique Thomas, Julio Esteban Arriaga, Sonia Escudero, Juan Carlos Romero y Beatriz Halak, se observa una correlación entre el voto negativo de dicha reforma y el voto negativo al proyecto de retenciones móviles. ¿Si no apoyaron la primera forma de financiamiento por qué habrían de haberlo hecho en la segunda?

Por último, argumentamos que los legisladores de la oposición, cuyos principios ideológicos están en consonancia con la lógica de un sistema previsional público, que votaron a favor de ley 26.222 y en contra de la ley 26.425, como los miembros de la

Unión Cívica radical y la Coalición Cívica, adoptaron esta postura intentando dificultar la situación económica del gobierno de cara a las elecciones.

Conclusión

Las reformas del sistema previsional fueron una política prioritaria tanto para el gobierno de Carlos Menem como para el de Néstor Kirchner y el de Cristina Fernández de Kirchner. Los tres gobiernos no presentaron variaciones en relación a sus ambiciones reformistas sino más bien en torno al contenido de la reforma. Bajo la presidencia de Menem, se buscó crear una reforma estructural. En cambio, bajo los Kirchner se buscó revertir el proceso iniciado en los 90 intentando llevar al sistema de vuelta al Estado. Si bien, en los tres periodos, los presidentes lograron la reforma previsional, existen diferencias importantes en los procesos por los cuales se produce el éxito legislativo. El proyecto menemista tuvo un trámite legislativo de 15 meses y fue aprobado por el Congreso con mayores modificaciones. En cambio, el proceso de sanción, en el caso del kirchnerismo, no superó en promedio el mes, al mismo tiempo que se sancionaron sin modificaciones importantes los proyectos originales del Ejecutivo.

Las teorías sobre la influencia de los “veto points” en las decisiones de los políticos al diseñar las políticas públicas se aplicaron mucho a la hora de estudiar las reformas de mercado, sin embargo al intentar comprender las re-reformas, es decir los cambios en la otra dirección pueden no ser tan útiles. Si bien la teoría de Pierson nos ayuda a comprender el resultado político de reforma que surgió bajo el gobierno menemista, esta no es tan esclarecedora a la hora de estudiar la re-reforma del 2008.

En cambio, la dinámica de reforma puede ser explicada a partir de las características macroeconómicas argentinas. Cuando la política económica rige bajo el enfoque de “nominal anchor” el gobierno si quiere asegurar el éxito del programa debe crear las condiciones necesarias para ello. Es por ello que va a sacrificar ciertas cuestiones para lograr el balance requerido por dicho enfoque. Lo mismo sucede con un enfoque de objetivos reales. La reforma previsional puede ser explicada por una necesidad macroeconómica y no a partir de una cuestión ideológica.

A la luz de esta investigación, sería interesante explorar ambos argumentos por medio de otros estudios de caso y de esta forma poder superar las limitaciones que se han presentado en este estudio de caso. Idealmente, sería deseable estudiar el caso de reforma chileno puesto que al igual que el caso argentino, en el año 2008 bajo la presidencia de Michelle Bachelet, se buscó reformar el sistema previsional de tipo

sustitutivo al devolverle al Estado su rol de garante de la Seguridad Social en el caso de la población más pobre y al establecer derechos universales en materia de protección social. Al ampliar los casos, se podría comprobar si se trata de una peculiaridad argentina o más bien un fenómeno global. Asimismo, los argumentos aquí presentados requieren de estudios adicionales sobre las preferencias del votante argentino que extiendan la argumentación del estudio.

Bibliografía:

Alonso, Guillermo. (2000). *Política y Seguridad Social en la Argentina de los '90*. Buenos Aires: Miño y Davila Editores.

Alonso, Guillermo.(1998). *Democracia y Reformas: las tensiones entre Decretismo y Deliberación. El caso de la reforma previsional argentina*. En *Desarrollo Económico*, Vol. 38, No. 50, (pp.595-626).

Amico, Fabián.(2013). *La Política Fiscal en el enfoque de Haavelmo y Kalecki. El caso argentino reciente*, Documento de Trabajo N° 51 – CEFIDAR.

Arza, Camila.(2006). *Distributional Impacts of social policy: Pension regimes in Argentina since c.1944*. En *The Journal of Economic History*, Vol.66, No.2.

Arza, Camila.(2008). *La Reforma Previsional en América Latina. Principios Distributivos. Nuevas Desigualdades y Opciones de Política*. En *Desarrollo Económico*, Vol.49, No.195.

Arza, Camila.(2009). *La política previsional argentina: De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios*. Mimeo.

Berstein Solange, Larraín Guillermo, Pino Francisco. (2006). *Chilean Pension Reform: Coverage and Policy Alternative*. En *Economía*, Vol.6, No.2, Baltimore, Brookings Institution Press.

Bonoli, Giuliano.(2001). *Instituciones políticas, puntos de veto y el proceso de adaptación del Estado de Bienestar*. En *The New Politics of the Welfare State*, ed. Paul Pierson, Oxford University Press.

Bonvecchi, Alejandro y Zelaznik, Javier. (2011), *Measuring Legislative Input on Presidential Agendas (Argentina, 1999–2007)*, in: *Journal of Politics in Latin America*, 3, 3, 127-150.

Bonvecchi, Alejandro,y Zelaznik, Javier. (2012). *El impacto del poder de decreto presidencial sobre el comportamiento legislativo*. En Mustapic, A., Bonvecchi, A. y Zelaznik, J., (comps.) , *Los Legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y Estrategias*. Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Braun,Miguel y Llach, Lucas. (2010). *Macroeconomía Argentina*, ed. Alfaomega.

Schattan P. Coelho, Vera. (2002) *El poder Ejecutivo y la Reforma de la Seguridad social: los casos de la Argentina, Brasil y Uruguay*. En *Desarrollo Económico*, Vol.42, No.165.

Corden, Max, W.(2002). *Too sensational on the choice of exchange rate regime*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Corden, Max W. (1993). *Exchange Rate Policies for Developing Countries*. En *The Economic Journal*, Vol. 103, No. 416, (pp. 198-207).

Corden, Max,W. (2001). *Régimen y política de tasa de cambio: un panorama*. En Wise, Carol y Riordan Roett (comp.), *Política de Tasa de Cambio en América Latina*. Buenos Aires, ISEN, Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano.

Etchemendy, Sebastián. (2011). *Models of Economic Liberalization: Business, Workers, and Compensation in Latin America, Spain and Portugal*. Cambridge University Press.

Etchemendy, Sebastián y Palermo, Vicente.(1998). *Conflicto y Concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)*. En *Desarrollo Económico*, Vol.37, No.148.

Llanos, Mariana.(1998). *El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)*.En *Desarrollo Económico*, Vol. 38, No. 151 (pp. 743-770).

Llanos, Mariana.(2001). *Understanding Presidential Power in Argentina: A Study of the Policy of Privatisation in the 1990s*. En *Journal of Latin American Studies*, Vol. 33, No. 1, Argentine (pp. 67-99).

Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth. (2011). *Latin America's Turn to the Left: Causes and Implications*. Johns Hopkins University Press.

Lloyd-Sherlock, Peter. (1997). *Models of Public Sector Intervention: Providing for the elderly in Argentina (c. 1890-1994)*, Cambridge University Press. En *Journals of Latin American Studies*, Vol. 29, No. 1(pp.1-21).

Mesa-Lago, Carmelo.(2009). *La ley de Reforma de la previsión social argentina*. En *Revista Nueva Sociedad* no.219.

Mesa Lago, C. (1978). *Social security in Latin America. Pressure groups, stratification and inequality*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Mesa Lago, C. (1994). *Changing social security in Latin America. Toward alleviating the social costs of economic reform*. London, Lynne Rienner Publisher.

Mesa Lago, C. (2006). *Private and public pension systems compared: An evaluation of the Latin American experience*. En *Review of Political Economy* 18 (3), 317-334.

Mesa Lago, C. y Moller, K. (2002). *The politics of pension reform in Latin America*. En *Journal of Latin American Studies* 34 (3), (pp.687-715).

Murillo, Victoria y Finchelstein, Diego. (2004). *Privatización y poder de mercado: el caso de la generación de energía eléctrica en la Argentina*. En *Desarrollo Económico*, Vol. 44, No. 173, (pp. 131-144).

Murillo, Victoria.(1997). *La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem*. En *Desarrollo Económico*, Vol. 37, No. 147 (pp. 419-446).

Murillo, Victoria. (2002). *Political Bias in Policy Convergence: Privatization Choices in Latin America*. En *World Politics*, Vol. 54, No. 4 (pp. 462-493).

Pierson, Paul. (1994). *Dismantling the Welfare State? Regan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press.

Pierson, Paul. (2002). *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*. En *Revue française de sociologie*, Vol. 43, No. 2, L'Europe sociale en perspectives, (pp. 369-406).

Pierson, Paul. (1996). *The New Politics of the Welfare State*. En *World Politics*, Vol. 48, No. 2(pp. 143-179), publicado por Cambridge University Press.

Thelen, Kathleen. (1999). *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. En *Annual review of political science*, (pp.381-404).

Tsebelis, George.(1995). *Decision Making in Political Systems: Veto players in Presidentialism, Parliamentarism Multicameralism and Multipartyism*. *British Journal of Political Science*, Vo.25, No.3.

Wise, Carol y Roett, Riordan(comp). (2001). *Política de tasa de cambio en América Latina*. Buenos Aires, ISEN, Nuevohacer, grupo editor latinoamericano.

Zelaznik, Javier.(2012). *Agenda presidencial y apoyo legislativo. El Peronismo como partido de Gobierno*. En Mustapic, A., Bonvecchi, A. y Zelaznik, J., (comps.) , *Los Legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y Estrategias*. Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires.

Anexo

Anexo 1

Resolución 125/2008

Derechos de exportación. Fórmula de determinación aplicable a determinadas posiciones arancelarias correspondientes a cereales y oleaginosas.

Bs. As., 10/3/2008

VISTO el Expediente N° S01:0084268/2008 del Registro del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, y

CONSIDERANDO:

Que por el Artículo 16 del Decreto N° 509 de fecha 15 de mayo de 2007 y sus modificaciones se establece el derecho de exportación aplicable a las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (N.C.M.) consignadas en el Anexo XIV de esa norma.

Que mediante las Resoluciones Nros. 368 y 369 de fecha 7 de noviembre de 2007 del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION se modificaron los derechos de exportación de determinadas mercaderías.

Que los precios internacionales de cereales y oleaginosas han registrado un significativo aumento en los últimos años, con una elevada volatilidad de sus tasas de variación interanual.

Que la persistencia de un escenario semejante podría repercutir negativamente sobre el conjunto de la economía a través de mayores precios internos, menor equidad distributiva y una creciente incertidumbre en lo que respecta a las decisiones de inversión del sector agropecuario.

Que la modificación propuesta del esquema de derechos de exportación aplicables a un subconjunto clave de cereales y oleaginosas constituye una herramienta apropiada para solucionar los problemas previamente mencionados.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION ha tomado la intervención que le compete.

Que la presente medida se dicta en función de lo previsto en la Ley N° 22.415 (Código Aduanero), en la Ley de Ministerios (texto ordenado por Decreto N° 438/92) y sus modificaciones, y en uso de las facultades conferidas por los Decretos Nros. 2752 de fecha 26 de diciembre de 1991 y 2275 de fecha 23 de diciembre de 1994 y sus modificatorios.

Por ello,

EL MINISTRO DE ECONOMIA Y PRODUCCION

RESUELVE:

Artículo 1° — El derecho de exportación aplicable a las mercaderías comprendidas en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (N.C.M.) que se consignan en la planilla que, como Anexo, forma parte integrante de la presente resolución será determinado de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$d = \frac{VB + AM(FOB - VC)}{FOB} \times 100$$

donde:

d = Alícuota del derecho de exportación.

VB = Valor Básico, de acuerdo a lo establecido en los Artículos 2° a 5° de la presente resolución.

AM = Alícuota Marginal, de acuerdo a lo establecido en los Artículos 2° a 5° de la presente resolución.

VC = Valor de Corte, de acuerdo a lo establecido en los Artículos 2° a 5° de la presente resolución.

FOB = Precio FOB oficial informado por la Dirección de Mercados Agroalimentarios de la SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTOS del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION.

Art. 2° — Los valores expresados en la fórmula definida en el Artículo 1° de la presente resolución, aplicables a las mercaderías comprendidas en las posiciones arancelarias referenciadas con las letras A y B en la planilla que, como Anexo, forma parte de la presente resolución, surgirán de la tabla que se consigna a continuación, para cada rango de precios FOB oficiales:

Rango de precios FOB (US\$ / tn)		VB (US\$)	AM (%)	VC (US\$)
Más de	A			
0	200	0	20	0
200	300	40	32	200
300	400	72	48	300
400	600	120	79	400
600	en adelante	278	95	600

Art. 3° — Los valores expresados en la fórmula definida en el Artículo 1° de la presente resolución, aplicables a las mercaderías comprendidas en las posiciones arancelarias referenciadas con las letras C y D en la planilla que, como Anexo, forma parte integrante de la presente resolución, surgirán de la tabla que se consigna a continuación, para cada rango de precios FOB oficiales:

Rango de precios FOB (U\$S / tn)		VB (U\$S)	AM (%)	VC (U\$S)
Más de	A			
0	180	0	20	0
180	220	36	45	180
220	260	54	72	220
260	300	82,8	93	260
300	en adelante	120	95	300

Art. 4° — Los valores expresados en la fórmula definida en el Artículo 1° de la presente resolución, aplicables a las mercaderías comprendidas en la posición arancelaria referenciada con la letra E en la planilla que, como Anexo, forma parte integrante de la presente resolución, surgirán de la tabla que se consigna a continuación, para cada rango de precios FOB oficiales:

Rango de precios FOB (U\$S / tn)		VB (U\$S)	AM (%)	VC (U\$S)
Más de	A			
0	200	0	23,5	0
200	300	47	38	200
300	400	85	58	300
400	500	143	72	400
500	600	215	81	500
600	en adelante	296	95	600

Art. 5° — Los valores expresados en la fórmula definida en el Artículo 1° de la presente resolución, aplicables a las mercaderías comprendidas en la posición arancelaria referenciada con la letra F en la planilla que, como Anexo, forma parte integrante de la presente resolución, surgirán de la tabla que se consigna a continuación, para cada rango de precios FOB oficiales:

Rango de precios FOB (U\$S / tn)		VB (U\$S)	AM (%)	VC (U\$S)
Más de	A			
0	200	0	23,5	0
200	300	47	29	200
300	400	76	39	300
400	500	115	54	400
500	600	169	78	500
600	en adelante	247	95	600

Art. 6° — Instrúyese a la SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS a que tome los recaudos necesarios para informar diariamente a la Dirección General de Aduanas dependiente de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS, entidad autárquica en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN, los precios FOB oficiales necesarios para el cálculo de los derechos de exportación establecidos en la presente resolución.

Art. 7° — Para las mercaderías comprendidas en las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (N.C.M.) consignadas en la siguiente tabla, el derecho de exportación resultará de restar a la alícuota aplicable a la mercadería de referencia los puntos porcentuales diferenciales que en cada caso se indican.

La alícuota aplicable a la mercadería de referencia se calculará de acuerdo a lo establecido en los Artículos 1° a 5° de la presente resolución, utilizando el precio FOB oficial de la mercadería de referencia informado por la Dirección de Mercados Agroalimentarios de la SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS.

NCM	Mercadería de referencia	Diferencial en puntos porcentuales
1101.00.10	1001.90.90	10
1208.10.00	1201.00.90	4
1507.10.00	1201.00.90	4
1507.90.11	1201.00.90	4,5
1507.90.19	1201.00.90	4
1507.90.90	1201.00.90	4
1512.11.10	1206.00.90 (1)	4
1512.19.11	1206.00.90 (1)	4,5
1512.19.19	1206.00.90 (1)	4
1517.90.10 (2)	1201.00.90	4,5
1517.90.90 (3)	1201.00.90	4
1901.20.00 (4)	1001.90.90	10
1901.90.90 (4)	1001.90.90	10
2304.00.10	1201.00.90	4
2304.00.90	1201.00.90	4
2306.30.10	1206.00.90 (1)	4
2306.30.90	1206.00.90 (1)	4

(1) Excluidas la semilla de girasol tipo confitería y la semilla de girasol descascarada.

(2) Únicamente las mezclas que contengan aceite de soja.

(3) Únicamente las mezclas, preparaciones alimenticias y demás productos que contuvieren aceite de soja.

(4) Únicamente preparaciones a base de harina de trigo (excluidas las pastas en forma de discos y demás formas sólidas similares y preparaciones para la elaboración de tortas, bizcochuelos y productos de repostería similares, en envases de contenido neto inferior o igual a UN KILOGRAMO (1 kg)), con agregado de aditivos y/o ingredientes, incluso de sal en cualquier proporción.

(Tabla sustituida por art. 1° de la Resolución N° 141/2008 del Ministerio de Economía y Producción B.O. 17/3/2008. Vigencia: a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial)

Art. 8° — Sustitúyese, para las posiciones arancelarias alcanzadas por los Artículos 1° y 7° precedentes, los derechos de exportación consignados en el Anexo XIV del Decreto N° 509 de fecha 15 de mayo de 2007 y sus modificaciones, por los que en la presente resolución se establecen.

Art. 9° — La presente resolución comenzará a regir a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 10. — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — Martín Lousteau.

(Nota Infoleg: por art. 1° de la Resolución N° 180/2008 del Ministerio de Economía y Producción B.O. 21/7/2008 se establece: " Limitase la vigencia de las Resoluciones Nros. 125 del 10 de marzo de 2008, su modificatoria N° 141 del 13 de marzo de 2008, su derogatoria N° 64 del 30 de mayo de 2008, y sus complementarias Nros. 284 y 285 del 18 de abril de 2008, todas ellas del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION." Vigencia: a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial)