

Privatizaciones II

Reforma previsional

La subordinación del interés público en el proceso democrático de decisión y negociación en la Argentina*

*Mariano Nino***

Esta elaboración incluye una primera parte donde se describe el arduo proceso de negociación que caracterizó el paso legislativo de la ley y las sucesivas modificaciones que fue sufriendo el proyecto presentado por el gobierno. Luego se analiza la posición, la lógica de acción y la incidencia que cada uno de los actores tuvo a lo largo de todo el proceso. Por último, se relacionan las conclusiones obtenidas en las secciones anteriores con los resultados y el impacto que tuvo la reforma sobre el sistema, así como sobre el conjunto de la economía, a partir de la puesta en funcionamiento del nuevo régimen hasta el fin de la Convertibilidad, a fines de 2001. Desde esta perspectiva, se intenta dar cuenta de algunas de las causas que explican la profunda crisis que atraviesa la Argentina en la actualidad.

* En este artículo se resumen las principales conclusiones de un trabajo previo del autor : "Reforma previsional y crisis argentina", mimeo. Se agradece la colaboración de Enrique Arceo y los valiosos comentarios que Martín Schorr y Julieta Pesce realizaron sobre versiones previas de este trabajo y, desde ya, se los exime de cualquier responsabilidad en cuanto a los errores u omisiones existentes.

** Sociólogo (UBA), becario UBACyT. Correo electrónico: nino2000@sinectis.com.ar.

Introducción

Durante la década de los noventa se implementó en la Argentina un profundo programa de reformas estructurales que incluyó la privatización de las principales empresas públicas y la apertura y desregulación de numerosos mercados. Este programa supuso la redefinición del papel del estado y la aceptación de las "fuerzas del mercado" como el sistema más eficiente para la asignación de recursos.

Uno de los sectores afectados por la sucesión de reformas acontecida en estos años fue el de la seguridad social, que originariamente había sido diseñado como un sistema de solidaridad intergeneracional administrado por el estado y, a partir de la ley de reforma previsional aprobada en 1993, pasaría a estar regido por una lógica de acumulación individual en manos del sector privado.

Sustentándose sobre la crisis del anterior régimen previsional, las bajísimas remuneraciones a las que accedían los jubilados y la publicitada ineficiencia del estado para la administración de los recursos, el gobierno del entonces presidente Menem impulsó la privatización del sistema que posibilitaría, en opinión del gobierno, el sector financiero y los organismos internacionales de crédito, entre otros, una remuneración adecuada para los futuros jubilados, reducir el costo fiscal y crear un mercado de capitales.

Con este propósito, el gobierno elaboró un proyecto, junto con el sector financiero, que suponía el fin del régimen público de reparto, la creación de un nuevo privado de capitalización individual y el no reconocimiento de

los aportes realizados hasta ese momento por las personas menores de 45 años. Este proyecto era, sobre todo, una señal positiva dirigida al sector financiero y los organismos multilaterales de crédito ya que, transfería al sector privado el negocio financiero más importante del mercado, a la vez que reducía el costo fiscal de la seguridad social.

Sin embargo, debido a las resistencias de distintos sectores que generó el proyecto desde un comienzo y, a pesar del favorable momento político por el que atravesaba el gobierno, la reforma del sistema previsional debió dar paso a una actitud negociadora que posibilitó la introducción de una serie de concesiones y modificaciones que, aunque permitieron la creación de un régimen privado de capitalización, alejaron la reforma de su formulación original y afectaron algunos aspectos esenciales.

Debido al impacto que, como se analiza más adelante, produjo la reforma sobre el sistema previsional, así como sobre el conjunto de la economía, este trabajo se propone realizar un análisis del proceso de discusión y negociación que tuvo lugar en torno de la aprobación de la reforma. El objetivo es lograr, a partir del estudio de un caso concreto de suma relevancia para entender las causas de la crisis en la que está sumergido el país desde los últimos años, una aproximación a los procesos de decisión y negociación en el actual sistema democrático argentino, a la vez que una caracterización de la posición, la lógica de acción y la incidencia de cada uno de los actores involucrados sobre estos procesos¹.

¹ Existen algunos otros trabajos que analizan las características e impacto de la reforma desde una perspectiva económica y financiera. Entre ellos: Arelovich, S. (2002): "AFJP y Capital-Dine-

El trabajo fue realizado a partir de la lectura y sistematización de los debates parlamentarios acontecidos a lo largo del trámite legislativo, que atravesó la aprobación de la ley, tanto en el nivel de comisiones como de tratamiento en el recinto y el relevamiento, lectura y sistematización de todas las noticias publicadas, en relación con el tema, en dos diarios de fácil acceso e importante tirada -*Clarín* y *La Nación*- durante el período comprendido entre mayo de 1992 -fecha en la que el gobierno hizo pública la primera versión de su proyecto- y mayo de 1994 -fecha en la que se realizó la última modificación a la reforma a través de la sanción de un decreto presidencial-.

Esta elaboración incluye una primera parte donde se describe el arduo proceso de negociación que caracterizó el paso legislativo de la ley y las sucesivas modificaciones que fue sufriendo el proyecto presentado por el gobierno. Luego se analiza la posición, la lógica de acción y la incidencia que cada uno de los actores tuvo a lo largo de todo el proceso. Por último, se relacionan las conclusiones obtenidas en las secciones anteriores con los resultados y el impacto que tuvo la reforma sobre el sistema, así como sobre el conjunto de la economía, a partir de la puesta en funcionamiento del nuevo régimen hasta el fin de la Convertibilidad, a fines de 2001. Desde esta perspectiva, se intentará dar cuenta de algunas de las causas que explican la profunda crisis que atravesó la Argentina en la actualidad.

I. Proceso de discusión y negociaciones en torno del trámite parlamentario de la reforma

La reforma del sistema previsional constituye un caso muy particular entre la diversidad de privatizaciones emprendidas por el gobierno de Menem. Al igual que en el resto de las privatizaciones, el Poder Ejecutivo impulsó, en un primer momento, la aprobación de su proyecto sin modificaciones. Con una notable actitud “decisionista” y de acuerdo con una concepción sobre la fase legislativa como mera instancia de convalidación, el gobierno presionó al Congreso para que aprobara la reforma tal cual había sido planteada en su proyecto, sin “modificar una coma”, en palabras del propio ex presidente Menem (Alonso, 1996).

Sin embargo, la intención inicial de Menem, iba a chocar con un escenario distinto al esperado. A diferencia de lo que sucedió con el resto de las privatizaciones, en este caso abrió un prolongado debate y un extenso proceso de negociaciones. De esta manera, la habitual postura “decisionista” del gobierno se vio obligada a dar lugar a una postura negociadora. Así, el paso por la instancia legislativa se convirtió en una batalla que duró casi un año y medio y supuso diversas modificaciones al proyecto original, que terminaron alejando la reforma de su concepción original.

El escenario que enfrentó el gobierno para conseguir esta privatización resultó distinto por diversos motivos. El primero se relaciona con la estabi-

ro”; Schulthess, W. y Demarco, G. (2000): “El financiamiento del régimen previsional público en Argentina después de la reforma”; Rofman, R. (1998): “El costo de la transición en las reformas de pensiones”.

lidad macroeconómica que se había alcanzado durante los primeros años de implementación del plan de Convertibilidad. Frente a la latente amenaza hiperinflacionaria, las iniciativas introducidas durante el comienzo del gobierno habían sido presentadas como la única posibilidad para superar “el caos”, relegando el debate por la necesidad de instrumentar medidas inmediatas. En este sentido, la mayor estabilidad en los indicadores económicos lograda en el momento en que se presentó la reforma previsional le impedía al gobierno apelar a su mejor arma para disuadir a los opositores (Gerchunoff y Torre, 1996). Sin embargo, debido a que otras privatizaciones fueron llevadas a cabo durante este mismo período de estabilidad, con un nivel muy inferior de discusión y negociación², resulta necesario analizar otros factores que expliquen con mayor fuerza, el cambio en el escenario político, que obligó al gobierno a cambiar su postura.

Por un lado, el gobierno se encontró con nuevas resistencias. Entre ellas, la oposición inicial de los sindicalistas y de una importante fracción de los diputados oficialistas y el rechazo de actores y organizaciones vinculados con los jubilados, que lograron recolectar más de un millón de firmas para solicitar un plebiscito sobre el tema.

Al respecto, es importante tener en cuenta que la situación de los jubilados ha tenido históricamente una amplia repercusión en la opinión pública. Esto quedó reflejado en el hecho de que todo el proceso de discusión y tratamiento parlamentario de la reforma mantuvo una considerable atención pública y de los medios de comunicación. A su vez, esta reforma, a di-

ferencia de otras privatizaciones, afectaba de manera directa y tangible los intereses de todas las personas que estuvieran en actividad y trataba sobre derechos adquiridos, prestaciones directas y la previsión sobre el futuro. Esta situación incidió, sin duda, en que la población depositara mayor atención en este tema de lo que hizo con el resto de las privatizaciones, de corte más propiamente económico. Esto permitió un relativamente mayor control sobre el accionar de los legisladores.

Por otro lado, el gobierno también vio limitada su capacidad de llevar el control del proceso de la política, tal como lo había hecho con otras iniciativas, por la imposibilidad de utilizar el habitual recurso del decreto. Esto fue así ya que una reforma lograda por esta vía no hubiera otorgado suficiente seguridad jurídica a los grandes capitales interesados en invertir en el sector. Las reiteradas amenazas del gobierno de recurrir al decreto no contaron con el efecto esperado, toda vez que el resto de los actores involucrados eran conscientes de que no sería conveniente para el Ejecutivo ni para el sector financiero avanzar por esa vía.

De esta manera, el paso legislativo de la ley de reforma previsional estuvo caracterizado por las arduas negociaciones que debieron llevar a cabo el gobierno y los legisladores que lo representaban en el Congreso. Como consecuencia, el proyecto original, que había sido elaborado por el gobierno con apoyo del sector financiero para el cual éste resultaba ampliamente funcional, sufrió modificaciones sustanciales a lo largo de la “batalla” legislativa que el gobierno debió atra-

² Por ejemplo, el debate parlamentario que requirieron las privatizaciones de las empresas de electricidad y gas duró menos de tres y cinco meses respectivamente.

vesar para finalmente conseguir su objetivo irrenunciable: la creación de un nuevo sistema privado de capitalización individual.

1. El proyecto oficial

A comienzos de 1991 había sido nombrado en la Secretaría de Seguridad Social, Walter Shulthess, un economista de confianza del entonces ministro de Economía, Domingo Cavallo. A partir de entonces, el gobierno inició la elaboración de un proyecto de reforma integral del sistema previsional. La reforma propuesta estaba orientada a crear un nuevo negocio financiero a la vez que, se emitía una señal positiva a "los mercados" y se disminuía a futuro el costo fiscal del sistema de seguridad social.

Acostumbrado a los "éxitos" de la primera etapa de su gobierno y pretendiendo continuar con el paso firme con el que había logrado una sorprendente sucesión de reformas -desde la privatización de teléfonos, agua, gas, Aerolíneas, ferrocarriles hasta la propuesta que empezaba a tomar fuerza de realizar una reforma constitucional que permitiera la reelección-, Menem intentó obtener la rápida aprobación de este proyecto mediante el "chantaje político".

Este chantaje consistió en presionar al Congreso para que aprobara sin modificaciones el proyecto de reforma previsional junto con la privatización de YPF, con el pretexto de que la transferencia al sector privado de la empresa petrolera otorgaría los recursos necesarios para que los jubilados cobraran de manera inmediata lo que les correspondía, mientras que la reforma previsional lograría normalizar la situación a futuro. Con este objetivo, Menem emitió un mensaje en cadena nacional en el cual exhortó a los

legisladores a aprobar, sin cambios, ambas privatizaciones, diciendo que "cualquier desnaturalización improvisada de los proyectos, uno que ya está en el Parlamento [el de YPF] y otro que estamos enviando [la reforma previsional], nos obligaría a retirarla, nos dejaría sin ley, sin reforma y sin soluciones para los jubilados (...) el Parlamento tiene ahora la palabra". (*La Nación*, 3/6/92).

Menem iniciaba, así, el proceso de manera cuidadosa y calculada, al pretender poner al Congreso frente a la disyuntiva de seguir los "consejos" del gobierno o soportar el descrédito político que suponía aparecer ante los jubilados como el causante de sus malos sueldos. Esta jugada, sin embargo, le serviría al gobierno para acelerar la privatización de YPF pero no así la reforma previsional, para la cual el gobierno se iba a ver obligado a bajar a la arena de negociación.

En concreto, el proyecto que debía ser analizado y aprobado, en primera instancia, por las comisiones de Previsión Social y Seguridad Social de Diputados incluía como aspectos más críticos:

- Una edad de corte, según la cual todos los trabajadores menores de 45 años de edad se incorporarían obligatoriamente a un régimen de capitalización individual. Los mayores de 45 años podrían pasarse voluntariamente de sistema o seguir en el estatal.
- Dejaba abierta la posibilidad de que los aportes realizados por aquellas personas menores de 45 años al anterior sistema estatal no fueran reconocidos.

Este último era el punto más conflictivo y sería una de las causas por las cuales este proyecto tendría muy po-

ca aceptación en el Congreso. En este sentido, Schulthess reconoció unos años después en una entrevista publicada en un matutino, que si bien el gobierno sabía de la conflictividad que traería aparejada esta medida, lo que se pretendía evitar en el proyecto original era reconocer esta deuda que implicaría al Estado erogaciones por US\$ 65.000 millones (*Clarín* 21/12/96).

2. El paso por las comisiones y la primera modificación del proyecto

El anteproyecto de reforma fue enviado al Parlamento la primera semana de junio de 1992. Luego de varios meses de negociaciones frustradas con diputados del propio bloque oficialista, de origen sindical y radicales, el gobierno se vería obligado a, primero, desdoblar el proyecto entre las cuestiones ligadas al financiamiento y las relacionadas con el funcionamiento del sistema y, segundo, a retirarlo para incluir en uno nuevo las objeciones formuladas al original, especialmente por parte de los diputados sindicalistas, cuyos votos eran necesarios para la aprobación de la reforma. De esta manera, el gobierno presentó, en agosto de 1992, la nueva versión que incluía las siguientes modificaciones:

- El sistema pasaba a ser único y por lo tanto obligatorio para todos los trabajadores, por lo que se eliminaba la edad de corte de 45 años.
- Se transformaba en un sistema mixto, con una parte de la jubilación aportada por el estado y otra por las AFJP. Además de la jubilación privada, los beneficiarios cobrarían dos prestaciones a cargo del estado: la PBU (Prestación Básica Uni-

versal) y la PC (Prestación Complementaria). Mientras que la primera constituía una prestación mínima universal -para todas aquellas personas que hubieran cumplido con los 30 años de aportes requeridos-, la segunda significaba el reconocimiento de los aportes realizados al sistema estatal. Por lo tanto, se tenían en cuenta los aportes efectuados con anterioridad al cambio de sistema.

- Se autorizaba a las AFJP a que invirtieran hasta un 80% en títulos públicos.

Como se observa, este primer paso del trámite legislativo había significado la modificación de aspectos esenciales del proyecto de reforma inicial y de un cambio sustancial en los objetivos. Si la primera versión buscaba minimizar el costo de la reforma, mediante el desconocimiento de los aportes realizados al anterior sistema por los menores de 45 años, la segunda otorgaba mayor viabilidad política a cambio de un importantísimo costo fiscal.

El Ejecutivo reconocería los aportes anteriores mediante una nueva prestación, la PC (Prestación Complementaria), que sumada a la PBU podía implicar, considerando el total posible de años aportados, hasta el 80 % del salario activo. Junto con esto desaparecía la edad de corte y todos los trabajadores pasaban a aportar a las AFJP, con lo cual se agravaba el desfinanciamiento del sistema público de reparto remanente, puesto que de acuerdo con esta nueva versión, el estado dejaba de percibir la totalidad de los aportes jubilatorios, que oscilaba entre 3.500 y 4.000 millones de dólares anuales (Alonso, 1998: 605).

El estado perdía recursos y al mismo tiempo asumía mayores compromisos, por lo que la financiación de la transición entre ambos sistemas quedaba sin definición. Frente a esto, el estado tendría la posibilidad de utilizar los recursos obtenidos por la venta de las acciones de YPF como capital para financiar el costo de transición de un sistema a otro. Sin embargo, decidiría utilizar estos fondos para saldar las deudas con los jubilados, una medida con un rédito político muy superior. Así, se desperdiciaba una posibilidad certera de cubrir el costo de transición.

Como contrapartida, el nuevo proyecto proponía como solución, la autorización a las AFJP a invertir una proporción muy considerable de su cartera de inversiones en títulos públicos. De esta manera, los dos principales objetivos sostenidos originariamente para la elaboración de la reforma -minimizar el costo fiscal del sistema y crear un mercado de capitales- quedaban de lado para hacerla políticamente factible. El proyecto, por lo tanto, preveía un costo de transición muy elevado que sería compensado con la posibilidad otorgada a las AFJP de invertir una importante proporción de los fondos en títulos públicos. De esta manera, el costo fiscal que implicaría la reforma sería ahora financiado con endeudamiento, para lo cual el estado recurriría, entre otros, a las propias AFJP.

Como se observa, el gobierno tenía un objetivo al que no iba a renunciar: la introducción de un sistema de capitalización en un plazo breve. Las cuestiones ligadas a la calidad intrínseca, consistencia técnica y costo fis-

cal de la transición quedaban relegadas a un segundo plano. La reforma previsional estaba incluida dentro del conjunto de reformas estructurales impulsadas por el entonces presidente Menem, que apuntaban a dar señales positivas a los inversores locales y extranjeros, a los grandes grupos económicos y a los organismos internacionales que creía necesarias para demostrar que su populismo peronista era parte del pasado y, sin duda, la determinación y el impulso con las que encaró esta reforma tienen su explicación dentro de este marco (Gerchunoff y Torre, 1996).

En relación con esto, dice Alonso (1998) sobre la base de una entrevista realizada en septiembre de 1996 a Schulthess "Desde la perspectiva oficial el apuro era necesario porque había que mantener la continuidad del proceso de reformas, en tributo de lo cual podía pagarse un precio tal vez excesivo en términos de calidad de la reforma a cambio de forzar la más rápida aprobación política. La reforma previsional quedaba instalada en la misma lógica que modeló políticamente a las otras reformas estructurales: la acumulación de éstas debía operar como señal hacia los mercados y [en consecuencia] su calidad se volvía una cuestión secundaria" (Alonso: 605).

En este contexto y tal cual era mencionado por los funcionarios en el momento, la reforma previsional figuraba, junto con la flexibilización laboral, entre los proyectos frenados en el Congreso que debían ser aprobados rápidamente para demostrar la decisión del gobierno de continuar con el programa económico emprendido³.

³ En este sentido se manifestaron, entre otros, el ex ministro de Economía, Cavallo, el ex secretario de Seguridad Social, Walter Schulthess, y Enrique Rodríguez, el entonces ministro de Trabajo, quien afirmó que "en los planes inmediatos del gobierno primero está la reforma previsional y

Durante esos días, diversas fueron las manifestaciones realizadas por representantes de bancos y otras entidades financieras que daban cuenta de la impaciencia del sector para que se concretara la reforma. Entre ellas, Martín Redrado, en ese entonces presidente de la Comisión Nacional de Valores, haría manifiesto el apoyo del sector financiero al nuevo proyecto, al señalar que éste le daría al mercado de valores la tranquilidad y la liquidez que necesitaba, pero destacaría que ésta no debía postergarse más allá de finales del año 1993 (*La Nación*, 15/8/92).

Para que esto ocurriera, era necesario que el gobierno mejorara su capacidad de gestión política, en especial en relación con la CGT y los gobernadores. Entre estos sectores, el que más inquietaba al gobierno y, en especial, al entonces ministro Cavallo era la cúpula gremial.

El sindicalismo había rechazado desde el principio la reforma previsional de manera tajante y global. La situación era además delicada porque los gremialistas habían realizado una huelga general durante esos días, cuestión que hacía que las relaciones con el gobierno de Menem atravesaran uno de sus peores momentos. Con el propósito de modificar esa tendencia, Cavallo implementaría una estrategia más negociadora. A cambio de realizar algunas concesiones que no significaron modificaciones sustanciales, el gobierno conseguiría un cambio de postura de la mayor parte del sindicalismo. Ahora se mostrarían dispuestos a sentarse a negociar acerca de las diferencias que persistían en torno del proyecto (*La Nación*, 20/11/92).

Luego de una reunión de los dirigentes cegetistas Oscar Lescano, Gerardo Martínez, Armando Cavalieri y Carlos West Ocampo con Cavallo, el gobierno y el sindicalismo llegarían a un acuerdo definido como "muy positivo" y que "no involucró pactos negros con el sindicalismo" según los dichos del ex ministro de Economía Cavallo (*La Nación*, 25/11/92) y que en opinión del secretario general de la CGT, Oscar Lescano, no requirió "un pacto negro entre el sindicalismo y el gobierno" (*La Nación*, 27/11/92).

Una de las concesiones determinantes a la hora de conseguir el apoyo del sindicalismo sería la posibilidad de que los sindicatos -a través de sus mutuales, cooperativas y otras entidades sin fines de lucro- pudieran constituir AFJPs. Además, se acordaba la creación de un organismo, compuesto por sindicatos, empresarios y jubilados, a cargo de la fiscalización y regulación del sistema.

Estas modificaciones al proyecto acordadas entre el gobierno y el sindicalismo no serían del agrado del sector financiero. A cambio, el gobierno les aseguraría a estos últimos que el futuro sistema sería obligatorio y que la decisión de cada trabajador de afiliarse a una administradora sería libre e individual. Esto último, con el objetivo de evitar que el sindicato pudiera negociar colectivamente la pertenencia de sus afiliados a su AFJP.

El acuerdo alcanzado por el gobierno con la CGT resultaba sorprendente, logrado tan sólo dos semanas después de un paro general y cuando las posiciones parecían irreconciliables. La estrategia más negociadora de Cavallo había resultado exitosa y ahora, con el acuerdo extraparlamentario ba-

luego el tema de la flexibilidad laboral, ambas son fundamentales para continuar con el rumbo con el que estamos comprometidos" (*Clarín*, 6/12/92).

jo el brazo, se disponía a avanzar en el ámbito del Congreso. Como resultado de este acuerdo, los diputados de origen sindical estarían ahora dispuestos a participar en el debate, abandonando su postura confrontativa.

Luego de una serie de reuniones mantenidas con el bloque oficialista de diputados, Cavallo había decidido continuar con su estrategia negociadora y comprometerse a estudiar una serie de modificaciones a cambio de la promesa de los diputados de asegurar el rápido tratamiento en el recinto.

Estos cambios respondían a las principales inquietudes de los diputados oficialistas y se relacionaban con 1) el modo de concederle a los sindicatos mayores facilidades que a las empresas privadas para la conformación de AFJP; 2) la manera en que las AFJP garantizaran por lo menos una rentabilidad real promedio del 2% anual; 3) la posibilidad de disminuir el porcentaje destinado a la capitalización, que podría ser gradual y creciente para reducir el costo de la transición como una manera de atenuar el impacto sobre las arcas del estado que tendría el pase de un sistema a otro.

Mientras que la intención del primer cambio era, de manera clara, terminar de convencer a aquellos diputados de procedencia sindical, la de los otros dos era solucionar inconvenientes serios que tenía el proyecto y que habían sido planteados reiteradamente por algunos legisladores. González Gaviola, diputado del PJ ligado al bordonismo, había propuesto que las AFJP garantizaran una rentabilidad mínima, debido a que en el contexto de imprevisibilidad de la economía argentina, no sería correcto que el tra-

bajador tuviera que correr con los riesgos de invertir su capital de manera forzosa en el sistema financiero. Esta propuesta había sido anteriormente rechazada de manera contundente por Walter Schulthess pero sería ahora tenida en cuenta por Cavallo.

En cuanto al problema referente al costo económico de la transición, éste había sido planteado en el proyecto elevado por CoFePres (Consejo Federal de Previsión Social) que hicieron suyo tanto González Gaviola como Juan José Britos, otro diputado justicialista. En este proyecto se sostenía que la erogación que debería enfrentar el estado para financiar la transición durante veinte años sería de 43.727 millones de dólares, lo que sería traducido en una nueva "deuda externa" (*Clarín*, 5/12/92).

Estas inquietudes planteadas por algunos diputados oficialistas y tenidas en cuenta por Cavallo, serían sin embargo rechazadas públicamente por Walter Shulthess tan sólo unos días después. De este modo, quedaban anuladas las posibilidades de que el proyecto fuera aprobado antes de fin de año. Por lo tanto, el apuro del gobierno por obtener el dictamen favorable y la media sanción antes de que terminase el año fracasaría. Mientras que el gobierno había dirigido sus esfuerzos a lograr la unificación de posiciones al interior del propio bloque, sin conseguirlo con acabado éxito, la oposición había buscado sin resultados, la aprobación de un dictamen que supusiera la consideración de un proyecto alternativo propio. Cuando el 29 de diciembre se realizó la reunión plenaria de ambas comisiones, el oficialismo, ante la ausencia de algunos diputados de origen sindical y el posible voto en contra de algunos miem-

bro de su propio bloque, evitó exponerse a una votación para la que no estaba seguro de obtener la mayoría. De esta manera, el dictamen de comisión fue postergado hasta mediados de febrero de 1993.

Las aspiraciones de los opositores al proyecto giraban en torno a la flexibilización de la reforma, que iba desde hacer optativa la capitalización para los mayores de cierta edad, durante el periodo de transición, hasta conseguir que el régimen de capitalización fuera optativo para todos y para siempre. Estas pretensiones se originaban en la inquietud que les generaba el endeudamiento en grandes magnitudes que el Estado iba a tener que asumir para hacer frente a los costos de transición de un sistema a otro. El sector financiero, por su parte, se oponía a las posibilidades que manejaba la oposición, ya que éstas reducían significativamente su negocio.

Durante estos meses, la Bolsa, la Comisión Nacional de Valores, las Asociaciones de Bancos, de Seguros y otras asociaciones y empresas que estaban ilusionadas con los fondos que recibirían las AFJP, se encargarían de rechazar enfáticamente tanto las propuestas presentadas por la oposición como las modificaciones solicitadas por los legisladores oficialistas. El proyecto debía ser, para ellos, aprobado tal cual había sido remitido en primer lugar por el PEN⁴.

El receso de verano serviría a los legisladores del oficialismo para idear una nueva modificación que, según ellos, podría destrabar las negociaciones. Ésta consistía en que el Banco

Nación constituyera una administradora más de fondos de pensión, la cual actuaría como una suerte de entidad testigo ante las demás aseguradoras privadas. Por otro lado, esta AFJP contaría con una garantía estatal de rentabilidad mínima, incluso en los casos de malas inversiones o de tasas negativas.

Este elemento resultaría fundamental para destrabar las negociaciones y conseguir el apoyo de algunos legisladores de origen sindical e incluso de González Gaviola, quien hasta el momento había encabezado la oposición al proyecto y que a partir de ahora se convertiría en uno de sus principales defensores.

Por su parte, el gobierno llevaría a cabo, durante estas semanas, una estrategia de convencimiento de los diputados en forma individual, que tendría como principales destinatarios a los diputados provinciales representantes de partidos a cargo de los gobiernos provinciales, con los cuales se podía poner en juego la coparticipación y diputados de la Unión del Centro Democrático (UCeDé), ambos fundamentales a la hora de decidir el voto (Alonso:607, en entrevista a Martínez Raymonda, 11/9/96).

El 24 de febrero de 1993 fueron convocadas ambas comisiones en un plenario, para discutir el proyecto presentado por el Ejecutivo. Este fue un día decisivo para el éxito de la reforma, ya que después de nueve meses de arduas y complejas negociaciones, que implicaron la modificación de más de 60 artículos del proyecto original, y a pesar de la movilización de jubila-

⁴ Incluso algunos de los representantes de estos actores comenzaban, según lo menciona el diario *La Nación*, a evaluar la posibilidad de que el gobierno aprobara la reforma por decreto, ya que consideraban que las decisiones de inversión no se alterarían significativamente y que, en cambio, la necesidad del gobierno de sentarse con los sindicatos para negociar demostraba debilidad del gobierno y constituía una grave señal para los inversionistas (*La Nación*, 17/11/92).

dos convocada frente al Congreso en oposición a la reforma, el gobierno conseguiría la aprobación en la instancia de comisiones.

Este paso había sido logrado mediante la utilización de una variedad de mecanismos legales y otros de muy dudosa legalidad. Primero, el dictamen con las 29 firmas necesarias fue presentado sin la presencia de todos los diputados firmantes, en lo que constituyó un procedimiento notoriamente irregular. Algunos de los diputados que habían aceptado a último momento dar su apoyo a la reforma, como Juan Carlos Sabio –diputado por el Partido Blanco de los Jubilados, quien hasta ese momento había mantenido una postura combativa contra el proyecto⁵– temían tener que pagar el costo político de aparecer personalmente votando a favor del proyecto. La oposición cuestionó duramente este acto, generándose una polémica que duró varios días. Segundo, como ya fue mencionado, un número importante de diputados provinciales habían sido convencidos a través del manejo de la distribución de los fondos coparticipables. Tercero, luego de que un golpe de suerte le permitió al gobierno sacarse de encima a uno de los opositores más fuertes al proyecto, el presidente de la Cámara apelaría a una astuta maniobra para aumentar las chances de la reforma. Al mismo tiempo que llamaba a cubrir la vacante dejada por Felipe Solá –quien

había sido nombrado secretario de agricultura–, por su colega del PJ, José Luis Echeverría, dejaba vacante el lugar liberado por Federico Clérici, diputado de la UCeDé y opositor al proyecto, quien había fallecido recientemente.

Sin embargo, como ya fue mencionado, además de estas maniobras, el gobierno se había visto forzado a otorgar una serie de concesiones para alcanzar el tratamiento en el recinto de la reforma previsional. Las siguientes son las modificaciones más importantes introducidas en esta instancia, además de los cambios realizados a la primera versión del proyecto señalados anteriormente:

- Los sindicatos, al igual que otras organizaciones sin fines lucro, podrían constituir sus propias AFJP, a través de las cuales podrían participar del negocio de la administración de fondos.
- El Banco Nación constituiría su AFJP cuyas tasas de rentabilidad servirían como tasas “testigo” que el resto de las AFJP deberían observar para constituirse en oferta atractiva.
- La AFJP del Banco Nación contaría con una “doble garantía” estatal de cierta rentabilidad a sus aportantes: tasa de interés equivalente a la vigente en sus cajas de ahorro (pesos) o tasa LIBO para depósitos a 90 días (dólares).

⁵ Ese día el entonces diputado, Carlos “Chacho” Álvarez, se preguntaría “cómo se explica que un diputado que desde siempre se opuso a la privatización de la seguridad social termine ahora votando favorablemente el proyecto oficial, sin dar ninguna explicación y a escondidas de sus representados” a lo cual se respondía “estoy convencido de que es un claro caso de soborno, otra de las costumbres del oficialismo para lograr voluntades” (*Clarín*, 25/2/93). Y que “Sabio hizo todo lo contrario a ética política, se entrevistó el martes con Bauzá y luego, sin ninguna fundamentación cambia su voto. Y se sabe que desde esa secretaría se financian operaciones políticas” (*Clarín*, 26/2/93). Este hecho pasaría a la historia como un símbolo de lo que fue el proceso de negociaciones que giró en torno a la aprobación de esta reforma, así como la privatización del gas es asociada a la presencia del “diputrucho” en la votación.

- Las AFJP privadas, en cambio, otorgarían garantías por su cuenta y riesgo.

3. El tratamiento en el recinto. Las negociaciones en torno del debate en Diputados.

Si el voto favorable en las comisiones había requerido un duro trabajo de negociación política que había incluido la utilización de las más diversas maniobras, el paso por la Cámara de Diputados exigiría un esfuerzo aún mayor por parte del bloque oficialista. Recién después de cuatro intentos fracasados y de apelar a otros mecanismos aún más asombrosos⁶, el oficialismo obtendría el ansiado quórum en Diputados, el 29 de abril de 1993.

Las negociaciones que llevaron más de dos meses giraron en torno a la “doble garantía” estatal con la que contaría la AFJP del Banco Nación y a la amenaza de que el PEN la anulara mediante el veto parcial. Tanto los banqueros nacionales como los extranjeros se oponían a este punto que suponía que el Estado nacional garantizaría tanto en pesos como en dólares los aportes efectuados a la AFJP del Banco Nación. Esto significaba el otorgamiento de una garantía de rendimiento mínimo y de un seguro de cambio para quienes optasen por esta AFJP, lo que le daba una clara ventaja competitiva con respecto a las administradoras privadas.

Los banqueros manifestaban que en esas condiciones no podrían competir. La Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA) envió un memorándum

al ministro de Economía en el cual denunciaba la situación de desigualdad en la que este punto los situaría y que “las garantías deben estar expresadas en la ley, aplicarse a todas las AFJP y eliminarse toda referencia indexatoria”. Por su parte, ABRA -institución que agrupaba a los bancos extranjeros- también le reclamaría al gobierno que eliminara esa cláusula y manifestaría sus objeciones, en tanto “la garantía estatal rompe las condiciones de competencia y si no se clarifica este punto pronto se corre el riesgo de que la redacción final de la ley arroje como resultado un híbrido que no conforme a nadie” (*Clarín*, 27/2/93 y 28/2/93).

En este contexto, Walter Schulthess abrió el debate y complicó las posibilidades de que el proyecto fuera aprobado rápidamente en Diputados, al declarar, tan sólo unos días después de haber obtenido de manera polémica el dictamen favorable en la instancia de comisiones, que el gobierno podría anular los cambios introducidos por los legisladores mediante el veto parcial. Estas declaraciones ponían en riesgo los frágiles acuerdos que se habían tejido, a lo largo de todo ese tiempo, dentro del propio bloque oficialista y con otras fuerzas, como los partidos provinciales, y que tanto trabajo habían requerido.

Ante esto, los legisladores oficialistas tomaron una postura inflexible, al señalar que sin la cláusula de la “doble garantía” no habría ley y que, según dijo Oscar Lamberto, diputado del PJ y presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, “si los bancos no quieren hacerse cargo del ries-

⁶ Entre ellos, mantener en el recinto pero a escondidas al diputado justicialista Oscar González, quien estaba de licencia por estar desempeñándose como secretario de Tercera Edad y estaba dispuesto a presentar la renuncia al cargo ejecutivo, para ocupar la banca número 129, en el caso que fuera requerido para alcanzar el quórum.

go y deciden no participar, los fondos de pensión serán manejados por el Banco Nación y por los bancos provinciales. No podemos hacer una ley para los banqueros. Nuestro compromiso es que no asuman los riesgos los jubilados como pretenden los banqueros" (*Clarín*, 27/2/93). Este diputado sostuvo que la postura del bloque oficialista era la misma que la del gobierno, al decir que "el Ejecutivo también lo entiende así, por eso estamos seguros de que no vetará este artículo", cuestión ésta que no era certera y que no sería confirmada en las semanas siguientes ni por Menem ni por Cavallo, a pesar de las presiones que, en este sentido, serían ejercidas por los diputados oficialistas.

Sin esta declaración no había posibilidad de que el bloque oficialista y menos el conjunto de diputados aliados apoyara de manera uniforme el proyecto. Por lo tanto, la carencia de un apoyo firme de parte de propios y aliados obligaría a los representantes del gobierno en Diputados a postergar la discusión durante unas semanas.

Mientras tanto, tuvo lugar una movilización frente al Congreso en oposición a la reforma que convocó a unas 20.000 personas. En esta manifestación confluyeron radicales, el sindicalismo "combativo" -la recientemente formada CTA-, el peronismo disidente, las agrupaciones de izquierda y, sorprendentemente, los gremialistas ortodoxos de las 62 organizaciones, encabezados por Lorenzo Miguel, que hasta el momento se habían mantenido relativamente cercanos al gobierno. Asimismo, las agrupaciones de jubilados habían conseguido juntar un millón de firmas en un petitorio que solicitaba la realización de un plebiscito sobre el tema.

A su vez, también trascendería du-

rante estos días un documento del FMI en el cual se cuestionaba uno de los artículos del proyecto. Este artículo era el 124 que también provocaba temores en el Ministerio de Economía y que había sido modificado durante la discusión en las comisiones. Este artículo refería a la PBU y la PC que garantizarían en conjunto una pensión mínima del 40% del salario. La preocupación consistía en que esta cláusula podría implicar "costos de largo plazo excesivos para el sistema" (según un documento del FMI publicado en *Clarín*, 18/3/93).

Este artículo, junto con el 39 que refería a la "doble garantía" estatal otorgada a la AFJP del Banco Nación, preocupaban al FMI y al Ministerio de Economía ya que habían sido concesiones realizadas en el ámbito de las comisiones para posibilitar un dictamen favorable, sin tener en cuenta el mayor costo que ocasionarían sobre las cuentas del Estado. Además, el artículo 39 era especialmente cuestionado por estos organismos, porque reducía de manera significativa el negocio para el sector privado. En ese sentido, Roque Fernández, quien en ese momento ocupaba la presidencia del Banco Central, declaró que "la ley de reforma previsional debía salir tal como rezaba el proyecto oficial, es decir, sin los cambios que le introdujeron los diputados oficialistas" (*Clarín*, 19/3/93).

En suma, las negociaciones que debía llevar acabo la dirigencia del bloque oficialista para conseguir el quórum transcurrían en un contexto de:

- incertidumbre por la posibilidad de que fuesen vetados algunos artículos por parte del Ejecutivo;
- presión por parte del FMI y del sector financiero para que fuera modifi-

cado el proyecto y se aprobase en un plazo muy breve;

- desarrollo de distintos tipos de protestas de jubilados, agrupaciones de izquierda y algunos sindicalistas en contra de la reforma;
- amenaza del poder Ejecutivo de implementar la reforma por decreto ante las demoras del Congreso. En este caso, la reforma realizada por decreto, no incluiría ninguna de las concesiones hechas en las comisiones y, por lo tanto, sería tal cual había sido planteada en el proyecto original.

Luego de varias semanas, el gobierno se decidiría por acceder al pedido de los legisladores oficialistas y otorgar la garantía de que no habría veto parcial. A cambio, los diputados se comprometieron a introducir algunos cambios en la "redacción" del artículo 39. De esta manera, el gobierno lograba un principio de acuerdo con el bloque oficialista que le permitiría reunir a 126 legisladores de su lado, a sólo cuatro de conseguir el quórum requerido.

Tras un tercer intento sin éxito por alcanzar el quórum, el gobierno concentraría sus esfuerzos en asegurar el apoyo completo de la bancada oficialista y el de algunos diputados provinciales. Durante esa semana decisiva de negociaciones, tres diputados correntinos -dos liberales y uno autonomista- otorgarían su apoyo a cambio de que una causa contra Romero Feris -en ese entonces, gobernador de Corrientes-, iniciada por el Colegio Electoral, obtuviera un fallo favorable de la Corte Suprema de Justicia. A su vez, dos diputados fueguinos fueron convencidos de las "bondades" de la reforma -a pesar de que el Poder Legislativo de esa provincia se había manifestado en contra-, a cambio de

que la nación saldara en esos días una deuda que mantenía con esa provincia (*Clarín*, 2/4/93). A través de estos y otros artilugios, el oficialismo obtendría, unos días después, el ansiado quórum con 130 diputados presentes. De esta manera, el tratamiento de la reforma quedaba habilitado para mediados de abril. Sin embargo, para asegurarse el mismo quórum a la hora de la votación, la reforma iba a tener que dejar de lado uno de los puntos que el gobierno sostenía con mayor rigurosidad: la obligatoriedad del sistema de capitalización.

Esta concesión fue otorgada con el objetivo de lograr el apoyo del grupo de diputados de origen sindical ligado al sindicalismo "disidente". El gobierno había llegado a la conclusión de que para que la reforma se convirtiera en ley necesitaba el apoyo de todos los diputados de origen sindical y no sólo el de los pertenecientes al "Club de Amigos" o de los "menemistas críticos", cuyo apoyo ya se encontraba asegurado. A partir de este cambio introducido a último momento, el gobierno cerraría un acuerdo con los diputados vinculados con las 62 organizaciones de Lorenzo Miguel, que hasta ese momento se habían mantenido contrarios a la reforma.

Esta concesión significaba un alejamiento del proyecto original y afectaba los intereses del sector financiero. Sin embargo, la reducción del negocio no era tan significativa como aparentaba mientras que prácticamente se garantizaba la aprobación de la ley. Esta interpretación se basó sobre el pronóstico hecho por el gobierno de que la alternativa a quedarse en el viejo sistema sólo atraería a los que menos ganan, mientras que los que más ganan, es decir los clientes más

atractivos, confluirían en el nuevo régimen de capitalización, por lo que, a pesar de la opcionalidad, el negocio se mantenía asegurado.

5. La aprobación en Diputados y el Senado

A pesar de las diversas modificaciones introducidas y los importantes apoyos alcanzados, todavía habría tiempo para nuevas concesiones en la búsqueda de conseguir la aprobación de la reforma.

Debido a que, si bien la cantidad de diputados a favor del proyecto había sido suficiente para conseguir el quórum requerido para acceder al recinto, esta era muy ajustada. El gobierno temía que el radicalismo pudiera imponer un voto negativo en algún momento del debate en el cual contara con mayoría numérica y que, por lo tanto, se diera por muerta la ley. Para evitar esto, el oficialismo llevaría a cabo nuevos acuerdos políticos para asegurarse que todas sus líneas se mantuvieran cohesionadas a lo largo del debate en Diputados.

Estas condiciones le otorgaron un gran poder de veto a aquellos diputados del bloque oficialista que mantenían cuestionamientos al proyecto y tenían la intención de introducir modificaciones, como fue, entre otros, el caso de González Gaviola, Britos y aquellos de origen sindical. Algunas de las concesiones logradas por estos legisladores fueron:

- La creación de una nueva prestación, la PAP (Prestación Adicional por Permanencia) que significaría el reconocimiento para aquellos que optaron por permanecer en el sistema de reparto.
- El mantenimiento de la “doble ga-

rantía” para la AFJP del Banco Nación.

Ambas medidas significaban el achicamiento del mercado y, por ende, la reducción del negocio para el sector financiero. La primera, aumentaba el atractivo del régimen estatal y, por lo tanto, le permitía competir con el régimen privado, frente a la introducción de la opcionalidad. La segunda, ponía a la AFJP estatal en ventaja por sobre el resto. Esta última era una medida fuertemente resistida por el sector financiero.

El proyecto sería finalmente aprobado por Diputados el 6 de mayo de 1993 con la opcionalidad del régimen de capitalización, la “doble garantía” de la AFJP Banco Nación y la PAP que fue elevada de 0,5%, tal cual había sido acordada con el gobierno, a 0,85% durante el debate.

Paradójicamente, tal cual había sido aprobada la reforma en Diputados, incluía aspectos fuertemente resistidos por sus principales interesados: el poder Ejecutivo y el sector financiero. Ambos se oponían a la “doble garantía” con la que contaría la AFJP del Banco Nación y también pretendían que el reconocimiento estatal a quienes permanecieran en el sistema de reparto, es decir la PAP, volviera al anterior valor de 0,5%, ya que implicaba una mayor erogación por parte del estado y un sesgo a favor de la opción por el régimen de reparto.

Ante esta situación, el gobierno contaba con dos posibilidades: o influir sobre los senadores, para que éstos realizaran los cambios requeridos durante el tratamiento en esta Cámara, o dejar que la ley fuera sancionada de esta manera, para hacer luego las modificaciones mediante un decreto. Teniendo en cuenta el hecho de que,

si el Senado hacía cambios al proyecto enviado por Diputados, éste tenía que volver a la Cámara de origen, lo cual hubiera puesto en riesgo el futuro de la reforma, era lógico que el gobierno se decidiera por la segunda opción. De esta manera, la reforma fue aprobada sin cambios por el Senado el 23 de septiembre de 1993 y luego, a través de un decreto de mayo de 1994, suprimida la “doble garantía” y reducida la PAP a 0,5%. En los hechos, este decreto funcionó como un veto parcial, recurso que había sido públicamente descartado por el gobierno. Así, algunas de las modificaciones más significativas realizadas al proyecto que hicieron posible su aprobación en la instancia legislativa fueron eliminadas, sin que esto generara alguna medida de rechazo por parte de los legisladores que habían otorgado su apoyo, en parte, por el compromiso asumido por el gobierno. El resto de los cambios realizados a lo largo del trámite legislativo, forman en la actualidad parte del sistema previsional⁷.

II. Actores involucrados y su posición en el proceso de negociación

En un comienzo, el gobierno había encarado el paso legislativo con una actitud “decisionista”, es decir, que pretendía imponer la aprobación de su proyecto sin mayores cambios, tal

como había sucedido con el resto de las privatizaciones y reformas estructurales. Sin embargo, rápidamente se vio obligado a adquirir una postura negociadora y dar lugar a una serie de concesiones que terminaron alejando la reforma de su formulación original y afectando aspectos esenciales.

Este cambio de actitud debe ser entendido en el marco de una estrategia general, que consistía en acumular reformas estructurales con el objetivo de sobreenfatizar las señales positivas al “mercado”. Desde este punto de vista, la creación de un nuevo régimen de capitalización privado constituía un objetivo irrenunciable, por lo que, más allá del cumplimiento de este objetivo, quedaba un amplio margen para la renegociación.

Dos motivos explican, en gran parte, la particularidad de este caso. El primero está relacionado con la limitación que supuso para el gobierno no poder recurrir al decreto para aprobar la reforma, tal como lo había hecho en otras oportunidades. El segundo, el límite que impuso, tanto para el gobierno como para los legisladores, el relativamente alto grado de involucramiento y atención que generó el tratamiento del proyecto en amplios sectores de la sociedad, motivado por la alta sensibilidad que históricamente suscitó el tema.

En este contexto, se descartó la posibilidad de que los sectores de la oposición pudieran, en algún momen-

⁷ El ministro Cavallo aseguró en agosto de 1993, durante una reunión convocada por la Unión Industrial Argentina, ante un auditorio compuesto por empresarios y banqueros, que la reforma previsional sería ley en septiembre y les recomendó hacer *lobby* sobre los senadores para la rápida aprobación de la ley, aunque evitando promover modificaciones que supondrían el retorno a Diputados, que implicaría que “la oposición le pondrá obstáculos y la ley no sale más. “La propuesta tiene que aceptarse así como está. Podemos obtener una solución realista y duradera. No distraigan la atención buscando perfeccionamientos marginales. Seamos prácticos...después habrá tiempo para conseguir los puntos que pueden merecer críticas” (*Clarín*, 20/8/93).

to, brindar su apoyo. Así, el gobierno supo, desde un primer momento, que el voto sería sumamente ajustado y que el éxito de la reforma dependería de la cohesión interna del propio bloque oficialista. Teniendo esto en cuenta, el gobierno orientó todo su esfuerzo a evitar disidencias internas, es decir, a asegurar el apoyo de sindicalistas y legisladores justicialistas que mantenían reticencias frente al proyecto. La trascendencia que adquirió el apoyo de estos sectores para el gobierno, colocó a estos legisladores en una situación muy particular, que les permitió introducir una serie de modificaciones sustanciales durante las distintas instancias del trámite parlamentario.

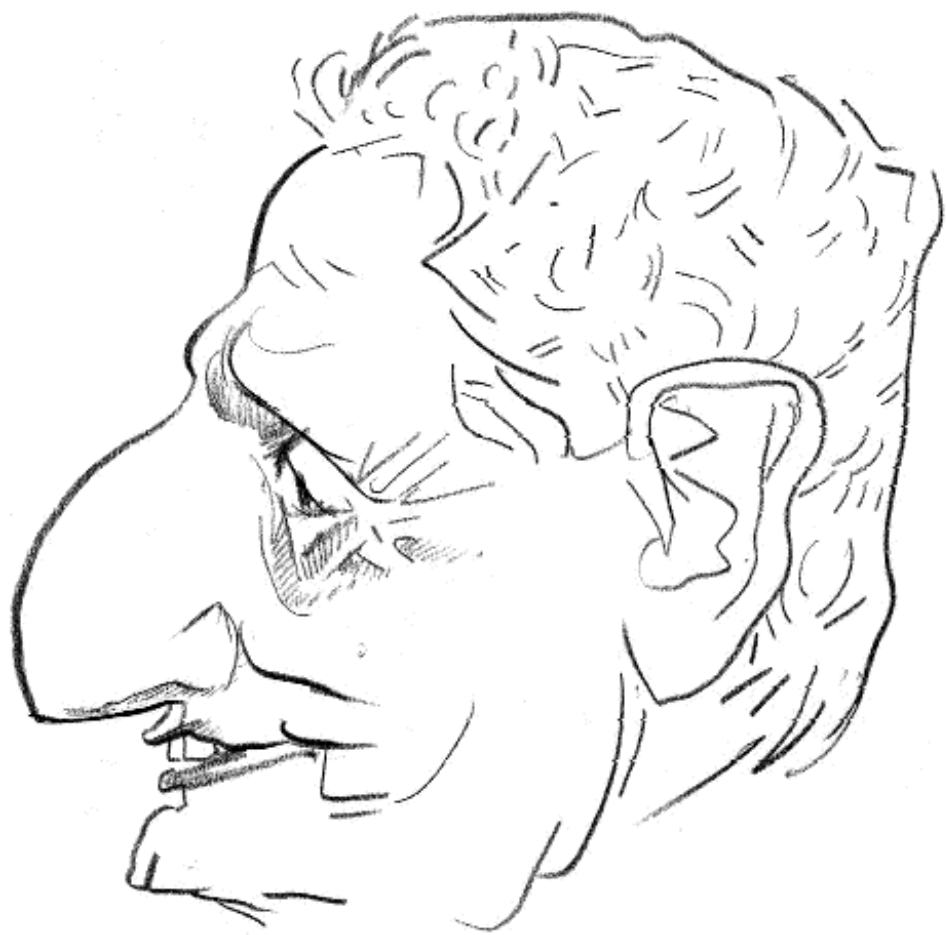
Por lo tanto, la reforma fue, sobre todo, el resultado de un intenso proceso de interacción entre el Poder Ejecutivo, los legisladores justicialistas que mantenían algún tipo de objeción al proyecto, especialmente aquellos de origen sindical, y algunos legisladores provinciales o de partidos minoritarios, cuyos votos adquirieron gran relevancia por el estrecho margen con el que contaba el gobierno a la hora de la votación en todas las instancias.

Los distintos actores que conformaron el bloque opositor a la reforma -el radicalismo, los demoprogresistas y las agrupaciones de izquierda, dentro del Congreso, y los movimientos de jubilados y las agrupaciones sindicales opositoras (principalmente la CTA), fuera del ámbito legislativo- ocuparon un lugar distinto en el proceso. Estos sectores decidieron, desde un principio, mantenerse ajenos al proceso de negociación, otorgando su apoyo a otros proyectos y sin participar, en ningún momento, del juego de intercambios con el gobierno. De esta manera no fueron partícipes directos

de la reforma realizada, aunque sí lo hicieron indirectamente, por el alto grado de participación mantenido fuera del ámbito del Congreso.

Por su parte, el sector financiero se mantuvo alerta a lo largo de todo el proceso. Su objetivo era la apertura de un mercado lo más ampliado posible. En este sentido, a través de frecuentes declaraciones emitidas por organizaciones como ABRA, ADEBA, la Comisión Nacional de Valores, las asociaciones de seguros, entre otras, amenazaba al gobierno y a los legisladores -ante las concesiones solicitadas por distintos sectores y muchas veces otorgadas por el gobierno- con su no participación. Sin embargo, era consciente del enorme atractivo del negocio y, mientras exigía con frecuencia que la reforma fuera aprobada lo antes posible y sin cambios, sabía que participar aun en las condiciones que pretendían los otros sectores iba a seguir siendo un negocio sumamente redituable.

Frente a este escenario de fuertes resistencias y de una manifiesta ansiedad del sector financiero, el gobierno entendió desde la instancia de comisiones, que la aprobación de la reforma no sería tarea sencilla, por lo que accedió a realizar importantes modificaciones al proyecto original. Así, cambiaría esta primera versión que era, tal vez, financieramente coherente y sustentable, aunque extremadamente inequitativa y de difícil aceptación social, por una que fuera políticamente viable. La nueva propuesta significaba el desfinanciamiento del sistema público de reparto, al reconocer los aportes efectuados con anterioridad al cambio de sistema y la incorporación de una prestación básica y universal financiada por el estado, pero aumentaba las posibilidades



Carlos Imizcoz

Fallecido dirigente de la Mesa Coordinadora de Jubilados y Pensionados
de la República Argentina

de que la reforma pasara con éxito el trámite legislativo.

Tal cual lo menciona Shulthess unos años después, el gobierno era consciente de que las modificaciones introducidas en el proyecto suponían cuantiosas erogaciones para el estado que no serían compensadas con ninguna otra fuente genuina de recursos. Pero, debido a que el gobierno se sentía urgido por la necesidad de aprobar la privatización con rapidez para continuar con el proceso de reformas estructurales, ya que consideraba que “la acumulación de éstas debía operar como señal hacia los mercados, la calidad de la reforma previsional se volvía una cuestión secundaria” (entrevista a Schulthess en 1996, Alonso: 605).

La decisión con la que el gobierno encaró la reforma, lo llevó a promoverla a cualquier precio. Esto hizo posible que se introdujera una serie de concesiones que si bien mejoraban la calidad y la equidad del sistema, aumentaron significativamente el costo de la transición y, como se analiza más adelante, la hicieron económica y financieramente insustentable.

Aquí se entienden las distintas concesiones conseguidas por los legisladores oficialistas: principalmente, el reconocimiento de los aportes efectuados al anterior sistema de reparto, la creación de una prestación universal básica para todos los trabajadores y la constitución de una AFJP del Banco Nación cuyos fondos contarían con una garantía de rentabilidad aportada por el estado.

Dentro de este sector, las fracciones ligadas al sindicalismo ocuparon uno de los lugares más importantes en la negociación. En un principio, la totalidad de los legisladores justicialistas

de origen sindical se mostró en contra de la reforma. Sin embargo, esta actitud fue modificándose en las distintas instancias del proceso de negociación, según la fracción a la que éstos pertenecían. En este sentido, fueron los sindicalistas pertenecientes al “Club de Amigos” los primeros en cambiar la oposición por el apoyo, al conseguir, luego de una reunión con Cavallo, la posibilidad de que los sindicatos constituyeran sus propias AFJP.

Luego, fueron los “menemistas críticos” los segundos en entregar su apoyo a cambio de algunas concesiones, entre ellas, la constitución de la AFJP del Banco Nación con la doble garantía estatal que mejoraba las opciones y la seguridad de los trabajadores.

Por último, los sindicalistas denominados “disidentes”, que en su mayoría eran aquellos vinculados con las 62 organizaciones, fueron convencidos al final del proceso, cuando el gobierno, presionado por la necesidad de conseguir los últimos votos para alcanzar el quórum en Diputados, ofreció la opcionalidad del sistema y la introducción de una prestación, que le permitía al nuevo sistema de reparto competir con el sistema de capitalización. Así, esta fracción del sindicalismo conseguía que el gobierno dejara de lado el punto que había mantenido innegociable hasta ese momento y que modificó sustancialmente la reforma.

En definitiva, no resulta posible caracterizar la actitud del sindicalismo desde una lógica unívoca, ya que mientras algunas fracciones apuntaron a participar en el negocio, a través de la creación de AFJP propias, otras lo redujeron. En este sentido, la opcionalidad del sistema de capitalización y la creación de una AFJP del Banco

Nación fueron modificaciones impulsadas, en gran parte, por algunas fracciones sindicales, que tenían como objetivo el mejoramiento de la calidad de la reforma y la disminución del costo fiscal a la vez que, disminuyeron el atractivo del negocio para las AFJP. En este sentido, mientras que la actitud de la primera fracción del sindicalismo puede ser explicada de manera lineal, por la cooptación del poder político, que ofreció como recompensa una parte del negocio, la actitud mantenida por el resto de las fracciones supone una variedad de objetivos que no pueden ser explicados de manera lineal.

Como se desprende de las consideraciones precedentes, diferentes son los motivos que explican la participación de los distintos sectores en el proceso de negociación e intercambios con el gobierno, así como, diversos son los objetivos buscados por cada uno de éstos en los sucesivos momentos del proceso.

En primer lugar, la participación de algunos de estos sectores fue decidida y constantemente orientada por el reconocimiento de que ésta sería aceptada de cualquier forma. Ante el ímpetu con el cual el gobierno trataba el tema, temían que la reforma fuera finalmente aprobada por decreto, tal cual la habían concebido el gobierno y el sector financiero en un primer momento. Por lo tanto, incentivados por su pragmatismo, decidieron introducir la mayor cantidad de modificaciones posibles para conseguir, dentro de lo que se permitiera, la reforma más aceptable. Este fue el caso de algunos legisladores justicialistas, como González Gaviola o Britos y aquellos de origen gremial.

En segundo lugar, la estabilidad económica alcanzada durante esos

años, luego de la crisis hiperinflacionaria, tuvo un papel importante. El optimismo en torno al futuro de la economía y del sistema financiero ejerció una significativa influencia sobre los distintos sectores involucrados, al punto de aceptar previsiones que mostraban al nuevo sistema como viable y que luego se mostrarían lejos de ser ciertas. Este elemento incidió en la actitud con la que fue encarado el tema, tanto por el gobierno, como por los legisladores de diferente signo, la oposición y la sociedad civil.

En tercer lugar, a pesar de la importancia de los anteriores elementos, también fue decisivo el intercambio de beneficios y favores ofrecidos por el gobierno y aceptado por diversos de los actores involucrados. Así, como ya fue mencionado, los sindicalistas pertenecientes al "Club de Amigos" entregaron su apoyo a cambio de participar en el negocio que implicaría la reforma. También, algunos de los partidos provinciales que estaban a cargo de sus respectivas gobernaciones se vieron beneficiados con una mejor distribución de los fondos coparticipables a cambio del voto favorable de sus legisladores; entre otros tantos ejemplos que se explican por la cooptación política y corrupción, como lo fue el llamativo caso del diputado que, representando al Partido Blanco de los Jubilados, cambió drásticamente de opinión, luego de una reunión con un secretario de estado.

En consecuencia, no existe un único motivo que explique la lógica de acción de los actores involucrados ni el porque de la reforma, aunque sí es cierto, como queda claro a lo largo de todo el proceso, y se detalla en la sección siguiente, que el capital financiero se mantuvo siempre en la ofensiva, ya que su negocio nunca fue puesto

en duda, mientras que el resto de los sectores estuvo siempre en una actitud defensiva, en la cual lo que estaba en juego era hasta dónde avanzaría el interés del primero sobre el interés del resto de la sociedad.

III. Reflexiones finales

Durante el año 2001 y aun en la actualidad, variados han sido y siguen siendo los diagnósticos que intentan dar cuenta de los motivos por los cuales la Argentina se encuentra en la peor crisis de su historia. Uno de los argumentos más escuchados desde los sectores conservadores y dominantes, es que la crisis se explica por la persistencia del populismo de una clase política corrupta e ineficiente, incapaz de reducir el gasto y poner fin al déficit fiscal. Esto es, según este razonamiento que defienden incansablemente los economistas más ortodoxos y los representantes de los organismos multilaterales de crédito, que el excesivo gasto público es el principal responsable de lo sucedido en estos años.

Sin embargo, hay un aspecto de la realidad que estos sectores parecerían dejar intencionalmente de lado al abordar sus diagnósticos. Éste tiene que ver con los resultados evidentes e

inobjetables del programa de reformas estructurales que se sucedió a lo largo de los noventa, promovido con entusiasmo por estos mismos sectores. Entre estas reformas, una de las que ha tenido un decisivo impacto sobre la situación económica actual y que, sin embargo, no ha sido lo suficientemente estudiada, es la que se analiza en este trabajo. En lo que sigue, se incluye un breve resumen de los resultados de la reforma previsional, tanto en relación con su incidencia sobre el sistema de seguridad social como sobre el conjunto de la economía, para luego desarrollar las conclusiones en relación con lo analizado en los anteriores capítulos⁸.

En primer lugar, vale la pena destacar brevemente algunas cuestiones vinculadas con la situación del sistema previsional actual. Entre ellas, que menos de un tercio de los afiliados al régimen de capitalización se encuentra realizando aportes; que el 81% del mercado está concentrado en cinco administradoras; que más de tres cuartos de los fondos está colocado en títulos públicos; que la administración de los fondos supone un gasto en concepto de comisión para los trabajadores argentinos muy superior a lo que implica en otros países o incluso la administración estatal⁹; que estas comisiones tienen un carácter regre-

⁸ Los resultados expuestos brevemente aquí se encuentran analizados en detalle en: Nino, M. (2002): "Reforma previsional y crisis argentina", mimeo y Arelovich, S. (2002): "AFJP y Capital-Dinero".

⁹ Un estudio comparativo del *Center For Economic and Policy Research* de julio de 2002 (Baker y Debayani, 2002) da cuenta del sistema argentino como el más ineficiente del mundo. En cuanto al costo administrativo es un 47% superior al chileno, un 60% superior al uruguayo y al colombiano y un 479% superior al boliviano. Sin embargo, el costo administrativo del sistema de capitalización argentino no es solamente muy superior en comparación con otros sistemas privados, sino que lo es especialmente en comparación con sistemas públicos de seguridad social, como el estadounidense en el cual los recursos requeridos para la administración del sistema equivalen al 0,5% de las contribuciones captadas, es decir 56 veces menos que en el sistema argentino. Pero también, el costo administrativo del sistema de capitalización ha sido muy superior al del sistema de reparto estatal argentino en estos años. Esto es así ya que el sistema estatal ha incurrido en gastos de operación por 1.679 millones de pesos entre 1994 y 2000 para la admi-

sivo, ya que las más altas son para los sueldos más bajos y se van reduciendo progresivamente a medida que aumenta éste¹⁰; que éstas hayan significado la transferencia desde los trabajadores al capital financiero de más de 7.500 pesos-dólares en total, desde la creación del régimen privado de capitalización y hasta el 30 de junio del 2001.

En cuanto al impacto de la reforma sobre el conjunto de la economía, resulta imprescindible, en primer lugar, analizar la magnitud de los ingresos resignados por el estado a favor del régimen privado de capitalización. Debido a que la reforma implicó que el estado dejara de recibir los recursos provenientes de los aportes de los trabajadores que optaron por alguna AFJP, transfirió un total de 26.925 millones de pesos-dólares en total, entre la puesta en marcha de la reforma hasta el fin de la Convertibilidad. Esto es, según datos de la Superintendencia de Administradoras de Seguros de Fondos y Pensiones (SAFJP), que alrededor de 4.000 millones de pesos-dólares por año, provenientes de los aportes realizados por los trabajadores, dejaron de ser percibidos por el estado para ser depositados en cuentas administradas por las AFJP.

Este deterioro de los ingresos del estado fue agravado por la reducción en las tasas de las contribuciones pa-

tronales, entre el 30% y el 80%, según zonas y actividades, implementadas en 1993 con el supuesto objetivo de aumentar la competitividad de la economía e impulsar la creación de trabajo. La medida fue realizada por decreto, en el marco de una reducción generalizada de las cargas impositivas que afecta a las empresas, y trajo aparejada una pérdida de recursos de más de 28.000 pesos-dólares en total, desde su implementación hasta fines del año 2001¹¹.

En suma, entre la transferencia a las AFJP de los aportes previsionales de aquellos trabajadores que optaron por el sistema privado de capitalización y la reducción de las contribuciones patronales con las que fueran beneficiadas algunas empresas, el estado resignó la recaudación de unos 56.000 millones de pesos-dólares en ocho años, o alrededor de 7.000 millones de pesos-dólares anuales. Es decir, que sin estas medidas no hubiera habido déficit fiscal en ninguno de los años durante la década de los noventa

nistración de los fondos, equivalentes al 1,85% del total de recursos captados, es decir un costo inferior en 12,5 veces.

¹⁰ A modo de ejemplo, mientras que la comisión promedio para un sueldo de \$ 240 es del 38,9%, este porcentaje se reduce al 25,8% para un sueldo de \$ 4800.

¹¹ En este sentido, entre la firma del "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento" y fines del año 2000, se sucedieron diversas disposiciones legales que significaron la reducción en la carga impositiva que afecta al conjunto de las empresas. Entre ellas, cabe destacar la supresión del impuesto sobre los débitos bancarios, la reducción de la alícuota del impuesto a los Activos del 2% al 1%, la exención de gravámenes arancelarios a la importación de bienes de capital, la paulatina supresión del impuesto a los Ingresos Brutos sobre los sectores productivos y las actividades conexas, la derogación del impuesto a los sellos sobre los contratos y las operaciones financieras en la Ciudad de Buenos Aires, entre otros.

En suma, entre la transferencia a las AFJP de los aportes previsionales de aquellos trabajadores que optaron por el sistema privado de capitalización y la reducción de las contribuciones patronales con las que fueran beneficiadas algunas empresas, el estado resignó la recaudación de unos 56.000 millones de pesos-dólares en ocho años, o alrededor de 7.000 millones de pesos-dólares anuales. Es decir, que sin estas medidas no hubiera habido déficit fiscal en ninguno de los años durante la década de los noventa

El impacto negativo que tuvo la reforma previsional sobre las cuentas fiscales es evidente. La caída de los ingresos previsionales, mientras las erogaciones por el mismo concepto se mantuvieron al menos intactas, dan cuenta de un desfase entre el flujo de activos y pasivos. Los activos -aportantes- fueron captados por el sistema privado en más del 80%¹² de los casos, mientras que los pasivos -nuevos y viejos jubilados- continuaron a cargo del estado. La reducción de aportes patronales implementada para determinadas zonas y actividades profundizó este desfase.

El déficit generado debió ser, por lo tanto, financiado con endeudamiento del estado, lo que resultó en un excelente negocio para el capital financiero nacional e internacional. Llamativamente, sin embargo, una importante proporción de este déficit fue financiado con los propios fondos administrados por las AFJP, en lo que se convirtió en un círculo de *reforma - déficit fiscal - endeudamiento y especulación financiera*.

Debido a que las AFJP fueron auto-

rizadas a tener una gran parte de su cartera de inversiones colocada en títulos públicos del estado nacional -porcentaje que fue incrementándose paulatinamente- el estado se fue endeudando con estas administradoras para financiar el déficit generado por la reforma. Es decir, para acceder a los mismos fondos que había resignado como resultado de ésta, pagando tasas de interés que, al decir del ex ministro Cavallo, esta vez durante su paso por la gestión de la Alianza, se ubicaban en niveles “ruinosos”.

Según el propio Ministerio de Economía de la Nación, “la financiación de los déficits explica el 63% del aumento del *stock* de deuda del Sector Público Consolidado, alcanzando al 26% del *stock* en el 2001 (...) La acumulación de los activos de las AFJP no es otra cosa que la contracara del aumento en el *stock* de deuda originado en la reforma. A julio de 2001, un 62% del portafolio de las AFJP eran pasivos del gobierno. Actualmente, el 10% del *stock* de deuda se encuentra directa o indirectamente en manos de las AFJP, mientras que los activos alcanzarían para adquirir un 16,4% del *stock* actual de la deuda pública. Si se extendiera el límite legal al 100%, en 2013 los fondos previsionales tendrían activos equivalentes a la totalidad del *stock* de la deuda pública nacional” (Ministerio de Economía, 2001).

Como se desprende de la cita precedente, al aumento en el endeudamiento del estado corresponde una mayor proporción de fondos de inversiones administrados por las AFJP colocados en títulos públicos del estado nacional, que seguirá aumentando

¹² Según datos de la SAFJP, a junio del 2002, el 81,8% de los trabajadores afiliados al sistema previsional se encuentra incluido en el régimen de capitalización individual.

como resultado de la propia lógica de la reforma. Al 30 de junio del 2002, el 78% de la cartera de inversiones se encontraba colocada en títulos públicos. Esto sugiere principalmente tres cosas.

La primera, es que la reforma ha fracasado en su objetivo de crear un mercado de capitales ya que, como ha quedado claro, los fondos administrados por las AFJP no han sido utilizados para incrementar la inversión y así la actividad económica, sino para financiar el déficit fiscal del estado, generado por la misma reforma.

Segundo, la reforma ha fracasado en su objetivo de asegurar una jubilación adecuada ya que, por un lado, el 78% de los ahorros de los trabajadores argentinos se encuentra hoy colocado en títulos públicos de un estado en *default* y afectados por la pesificación y devaluación y, por otro, más de dos tercios de los afiliados no realizan aportes.

Tercero, que el diagnóstico generalmente repetido por los sectores conservadores es a lo sumo tendencioso, al ocultar elementos que necesariamente deben ser tenidos en cuenta si lo que se pretende es intentar explicar la realidad argentina y las causas de su colapso.

Ahora bien, resta explicar ¿cómo fue posible que una reforma, que ha sido el producto de un proceso democrático de discusión y negociación entre los representantes de la ciudadanía argentina, resulte en un rotundo fracaso que, en menos de ocho años, deja en duda el ingreso futuro de los jubilados, que no ha servido para crear un mercado de capitales, que ha tenido un altísimo costo para el estado y que, en definitiva, ha concluido en la transferencia de recursos hacia el capital fi-

nanciero y en la subordinación del interés público?

Tal cual se ha intentado demostrar en la sección anterior, no existe una única explicación del porqué de la reforma. Los distintos actores involucrados fueron influidos por diferentes motivaciones e intereses y, por este motivo, no es posible decir que ésta haya sido el resultado, por ejemplo, de la imposición del capital financiero. Es cierto que algunos de los apoyos fueron obtenidos por la cooptación política y la corrupción, pero esto no explica la complejidad del proceso de discusión y negociación descripto a lo largo del trabajo.

Ahora bien, resta explicar ¿cómo fue posible que una reforma, que ha sido el producto de un proceso democrático de discusión y negociación entre los representantes de la ciudadanía argentina, resulte en un rotundo fracaso que, en menos de ocho años, deja en duda el ingreso futuro de los jubilados, que no ha servido para crear un mercado de capitales, que ha tenido un altísimo costo para el estado y que, en definitiva, ha concluido en la transferencia de recursos hacia el capital financiero y en la subordinación del interés público?

Sin embargo, esta participación de distintos actores con diferentes intereses no logró alterar de manera sustancial la esencia y las metas principales de la reforma. Si bien las concesiones conseguidas, a partir de la interacción mantenida con el gobierno,

significaron cambios en algunos aspectos esenciales, como que el sistema pasara a ser mixto y optativo, éstos sólo atenuaron el impacto que suponía el proyecto original, que había sido elaborado por el gobierno en conjunto con el capital financiero. Por lo tanto, a pesar de los cambios introducidos, el capital financiero consiguió como resultado de la reforma, participar de un nuevo e inmenso negocio que sólo pudo ser reducido en una pequeña proporción en la instancia de debate y negociación.

En definitiva, a pesar del relativamente alto grado de oposición y resistencia que generó el tema en amplios sectores de la sociedad civil y el prolongado y extenso proceso de debate y negociación que abrió, el paso de la reforma por el Congreso, es decir los supuestos representantes de la ciudadanía y del interés público, no lograron impedir una embestida más del capital financiero acontecida durante estos años en perjuicio del resto de la sociedad argentina. Esto es así ya que, a lo largo de todo el proceso, transcurrido bajo el amparo de la institucionalidad democrática y la defensa del interés público que ello significa, la discusión sobre la reforma transcurrió en torno de definir hasta dónde se permitiría el perjuicio y el deterioro del estado y de la clase trabajadora, mientras que el negocio para el capital financiero nunca estuvo en duda.

Cuestiones ligadas con la calidad del nuevo sistema, la sustentabilidad económica, la certidumbre sobre el futuro de los trabajadores o el impacto sobre la situación fiscal del estado transcurrieron siempre en un segundo plano de la discusión. El resultado es que la transferencia de recursos desde el estado y la clase trabajadora hacia el capital financiero estuvo siempre asegurada -y ya fue realizada- mientras que el acceso a una remuneración adecuada para los futuros jubilados es en la actualidad absoluta incertidumbre.

A la luz de estos hechos, resulta comprensible que la reforma previsional y su impacto sobre el sistema de seguridad social y la economía en su conjunto, no sean tenidos en cuenta en los diagnósticos sobre la crisis argentina emitidos por los sectores conservadores, ligados al capital financiero local e internacional y que, en cambio, pretendan explicar la crisis por el excesivo gasto público. Como se ha intentado demostrar, el análisis de los orígenes y resultados de esta reforma, junto con otras acontecidas durante estos años, es imprescindible para encontrar la explicación de la crisis argentina actual y entender qué lugar ocuparon las instituciones y los procedimientos democráticos en la profunda subordinación del interés público acontecida en estos últimos años.

Bibliografía

- Alonso, G. (1998): "Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina", en *Revista Desarrollo Económico* N° 150.
- Arelovich, S. (2002): "AFJP y Capital-Dinero". Ponencia presentada en las Segundas Jornadas Latinoamericanas "De la dictadura financiera a la demo-

cracia popular” en Rosario, 18 y 19 de octubre 2002.

Baker, D. y Debayani, K. (2002): “Defined Contributions from Workers, Guaranteed Benefits from Bankers: The World Bank’s Approach to Social Security Reform”, Center for Economic and Policy Research.

Gerchunoff, P. y Torre, J. (1996): “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, Revista *Desarrollo Económico*, N° 143, Buenos Aires.

Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica (2001): “La reforma del Sistema Previsional. El rol de las AFJPs en el financiamiento público”.

Nino, M. (2002): “Reforma previsional y crisis argentina”, mimeo.

Rofman, R. (1998): “El costo de la transición en las reformas de pensiones”, trabajo presentado en el Seminario “Las reformas previsionales en América Latina: Financiamiento de la Transición y los Nuevos Sistemas de Pensiones” Iguazú, 19 de junio de 1998.

Schulthess, W. y Demarco, G. (2000): “El financiamiento del régimen previsional público en Argentina después de la reforma”, CEPAL, División de Desarrollo Económico, Serie Política Fiscal, Nro. 111, Santiago de Chile, mayo 2000.