

III JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP. 10, 11 Y 12 DE
DICIEMBRE DE 2003.

MARÍA JULIA NARCY*

LA REFORMA PREVISIONAL EN ARGENTINA. PRIVATIZACIÓN DE
LOS BENEFICIOS. ESTATIZACIÓN DE LOS COSTOS.

* Universidad Nacional de La Plata. Carrera de Sociología.

Dirección electrónica: julianarcy@hotmail.com

Introducción

El presente trabajo pretende hacer un análisis de una situación de hecho en la cual el Estado toma la iniciativa, promueve y sostiene la aparición de nuevas formas de acumulación de capital privado sobre la base de la licuación del capital social y estatal, siguiendo un patrón de comportamiento que caracterizó a la larga década del noventa¹. Es el caso de la reforma previsional en nuestro país, llevada a cabo por el Gobierno de Carlos Menem entre 1992 y 1993. Mediante esta reforma, que modificó sustancialmente las pautas de funcionamiento referentes a la seguridad social, el Estado dejó de ocuparse de la administración de la mayor parte de los fondos destinados al bienestar de la clase pasiva, para dejarle esa función a administradoras privadas, sembrando la semilla de un gran negocio para estas últimas, con consecuencias funestas para el primero.

Ahora bien, la reforma del sistema nacional de previsión social, ha sido estudiada en nuestro país desde diferentes perspectivas, pero siempre dándole el estatus de una reforma más, dentro de un conjunto de medidas pro-mercado. Nosotros creemos, sin embargo, en la centralidad de la reforma para la consolidación de un régimen tanto político como económico. Con esto queremos decir que la privatización parcial de la administración de los fondos de los trabajadores encaja casi naturalmente en un esquema de acumulación que viene insinuándose desde la dictadura militar instaurada en marzo de 1976 en nuestro país.

Los análisis sobre la reforma previsional coinciden en afirmar que la crisis de los años ochenta determina la necesidad de establecer reformas a los sistemas de reparto, en casi toda América Latina, así como en la existencia de paradigmas más o menos delineados que ofrecían modelos para los reformadores. Estos son los modelos de la OIT y del BM. La primera apunta a un régimen solidario, de reparto o capitalización colectiva, mientras que el segundo sugiere la instauración de un sistema de capitalización individual administrado en forma privada, que a la vez serviría como estímulo para la generación de un mercado de capitales inexistente hasta el

momento en la región (Bertranou, 1998; Isuani y San Martino, 1993; Alonso, 1998; Alonso, 2000).

Partimos de la existencia de una crisis muy profunda del sistema de previsión social, que había sido gestado a partir de las luchas de los trabajadores desde 1904², habiéndose consolidado y ampliado durante las dos primeras presidencias del Gral. Perón. Se establece allí un sistema de reparto, basado en la solidaridad intergeneracional, administrado por el Estado. La situación superavitaria inicial, producto de la masificación de los aportes, empieza a hacer agua a medida que comienzan a pagarse también en masa los haberes jubilatorios. Además, parece haber incidido fuertemente el uso que, desde el Gobierno, se había hecho de los fondos recaudados en calidad de aportes para otros fines, destacándose los préstamos hipotecarios (Alonso, 2000: 57). A mediados de los sesenta, se realiza una reforma tendiente a la unificación del sistema, y se establecen haberes máximos, no obstante, años más tarde se evidenciaban importantes desequilibrios financieros. La década del ochenta simboliza el ápice de la crisis, acentuada por problemas coyunturales (incremento de la inflación, el desempleo, el trabajo precario, la evasión, etc.)

Como síntoma paradigmático de todo lo anterior, durante esta década el sistema se vio inhabilitado para pagar los haberes correspondientes a lo determinado por la ley, generando demandas por incumplimiento, que, con el agravamiento de la situación, comenzaron a ser cada vez más numerosas, poniendo en una situación terminal al sistema que, en 1986, se declara en emergencia previsional (decreto 2.196), suspendiendo la ejecución de las sentencias e impidiendo la iniciación de nuevos juicios hasta el 31 de diciembre de 1988. Otra fuente de demandas hacia el Estado fue ocasionada por las serias dudas que suscitaba la constitucionalidad de la ley 18.037 (1967), en lo que se refiere a la fijación de haberes máximos de jubilación.

¹ Entendemos a la "larga década del noventa" como el proceso que abarca desde el inicio del gobierno de Carlos Menem en 1989, hasta diciembre de 2001. Creemos en la continuidad de un modelo económico, político y simbólico.

² Para un acercamiento a la historia del régimen de previsión social argentino y su crisis, ver mi Tesis de Licenciatura, *La Reforma Previsional en Argentina. Privatización de los beneficios. Estatización de los costos* (2003).

En la década del noventa estos problemas no sólo no habían sido solucionados, sino que su empeoramiento se hacía cada vez más evidente. Los síntomas más visibles eran, el incumplimiento del 70 y del 82% móvil, y el requerimiento a impuestos externos al sistema para compensar la falta de recursos “naturales” (aportes y contribuciones). La cuestión fue cobrando cada vez más relevancia, simbolizada por la presencia de los jubilados en la calle reclamando sus derechos. De esta manera, se fueron dando las condiciones para que la cuestión previsional entrase en la agenda de gobierno por la puerta principal, dando lugar a un debate extenso sobre las características de la reforma que se debía encarar.

Una vez identificado el problema, y habiendo obtenido presencia en la opinión pública, comenzaron a generarse ideas para su solución. Mientras que afloraron nuevas propuestas, otras se despertaron de su letargo, intentando darle al problema una respuesta ya no parcial, sino global, es decir, centrando la solución en el diseño de una reforma estructural.

Las opciones fueron variadas, pero pueden reunirse en dos grandes grupos: aquellas que apuntaban a reformar el sistema de reparto sin salirse de su lógica solidaria, y aquellas que, influidas por el modelo chileno, impulsado por algunos organismos internacionales, veían en la privatización total o parcial del régimen previsional la solución a los problemas que lo aquejaban, entendiendo a la reforma del sistema de previsión social como un medio para reestructurar y reducir el gasto público, meta que se alcanzaría con el desentendimiento del Estado de la función de administración de los fondos, dentro de una amplia reforma del Estado (FIEL, 1995).

Nos encontramos con proyectos elaborados fundamentalmente por economistas, lo cual nos habla de una novedad, ya que tradicionalmente *“la cuestión de los programas de pensiones era fundamentalmente manejada por técnicos internacionales (OIT, AISS), administradores, abogados y actuarios de programas de pensiones, y académicos (usualmente juristas). Los economistas trabajaban ocasionalmente en el área, y los temas macroeconómicos no eran considerados centrales. El interés de los economistas en este aspecto surge a partir de la crisis económica y de la seguridad social durante los ochenta (en especial en América Latina), combinada con la implantación de programas de ajuste estructural patrocinados por las organizaciones financieras internacionales (BM y FMI)”* (Mesa Lago y Bertranou, 1998: 221).

En la búsqueda de las soluciones. Análisis de la crisis y propuestas de reforma del antiguo sistema.

Los proyectos de reforma estructural más importantes fueron las propuestas provenientes de la Secretaría de Seguridad Social (1986, 1990), de la fundación FIEL (1987), del Diputado E. Del Río (1989), y de la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), del año 1990. Mientras que la primera se basaba en la lógica del reparto, intentando ejecutar un sistema en el que el 82% móvil quedase desacreditado por inviable, haciendo una reducción de esa proporción de los haberes y aumentando la edad de retiro; las demás tienen una fuerte inclinación hacia el modelo propuesto por el Banco Mundial, estableciendo la necesidad de introducir un régimen de capitalización individual y administrado de forma privada. Algunos lo piden exclusivamente (como el proyecto de ADEBA), otros aceptan un régimen mixto, como el proyecto de la Secretaría de Seguridad social de 1990, el de FIEL y el del Diputado del Río (Isuani y San Martino, 1993: 41).

Para instalar la cuestión de la reforma previsional entendida como privatización, fue necesaria una gran puesta en escena, orientada a instaurar una idea altamente negativa respecto del sistema estatal, favorecida por la orientación anti-estatista de una gran parte de la sociedad, que se agravaba, en este caso, por el real desfinanciamiento que hacía inviable cualquier consideración parcial del asunto. Sobre estas bases, se construye un nuevo camino orientado a la reforma, demarcado por instituciones privadas que, sobre la base de un conjunto de técnicos con importantes contactos con los organismos internacionales, elaborarán propuestas para modificar los patrones vigentes, dándole a la cuestión previsional una importancia macroeconómica y financiera, capaz de solucionar problemas que nunca se habían relacionado con ella.

Los objetivos que propusieron explícitamente los defensores de esta reforma pueden enunciarse escuetamente en la siguiente lista: a) inducir a un aumento de la cobertura jubilatoria, b) un mayor blanqueo de la economía y del empleo, c) un impulso al mercado de capitales, d) un aumento del ahorro interno, y e) una mejora de las jubilaciones.

Pero detrás de la representación, de los discursos, y de las discusiones que se entablan entre los distintos actores en el seno de los organismos gubernamentales para su aprobación e implementación, es posible describir otro fenómeno, que nos conduce a la organización de un enorme negocio usufructuado por las instituciones financieras, a través de las AFJP. En efecto, si bien el sistema financiero no es el único beneficiado con las políticas de reforma estructural aplicadas en Argentina en la década del 90, sí es posible remarcar el mecanismo de especulación financiera, como el principal vehículo que posibilitó las extraordinarias ganancias percibidas por los grupos concentrados de la economía en la Argentina en el último cuarto de siglo.

Para la consolidación definitiva, en esta etapa, del denominado modelo de acumulación por valorización financiera, gestado durante la última dictadura militar (Basualdo, 2001) se hacía necesaria una última redefinición de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad que le concediera la primacía definitiva al gran capital. En ese sentido, la oportunidad de continuar el camino iniciado por medio de la utilización de los ahorros de los trabajadores, a través de la construcción de un mercado de capitales forzoso, parece encajar en el nuevo esquema de manera casi natural.

De hecho, la reforma previsional se plantea en su momento como una exigencia del FMI y del BM para avanzar un paso más en el proceso de ajuste estructural (Muchnick: 45), sumado al ejemplo que desde el otro lado de la Cordillera ofrecía la privatización, realizada a principios de los ochenta, del sistema de jubilación chileno. Esta exigencia es retomada por las asociaciones de bancos locales y extranjeras con tenacidad. Más adelante, financiadas por estos organismos, se producen investigaciones orientadas a la implementación de una política de reforma del antiguo sistema, elaboradas por expertos ligados también a aquellas instituciones (Entrevista a Shultess, 6/11/03).

A mediados de marzo de 1991, se asoma, como reflejo de la ofensiva privatizadora, una propuesta concreta, elaborada por Walter Shultess, Secretario de Seguridad Social y colega del Cavallo en la Fundación Mediterránea. Shultess había venido trabajando sobre las cuestiones del “gasto social” desde principios de los ochenta, financiado por el BM, y se había acercado cada

vez más al caso argentino, como una inquietud “académica primero” (Entrevista a Shultess, 6/11/03), proponiendo finalmente su reforma estructural, una vez nombrado como funcionario estatal. El nuevo plan de reforma estaba basado en tres pilares: “a) un régimen estatal, con una jubilación mínima asistencial, que atenderá las prestaciones previsionales de los actuales jubilados y pensionados; b) un sistema de capitalización obligatorio para todos los trabajadores en actividad, que tendrá el objeto de completar el haber mínimo oficial; c) un sistema de jubilación privada optativo, como el que en la actualidad está en vigencia”. De ese modo convierte en política gubernamental un proyecto que reproducía en sus aspectos esenciales la propuesta elaborada por la ultraliberal fundación FIEL en 1987, para dar respuesta a una de las crisis más profundas del sistema. Para enfrentar el problema, esta Fundación económica de orientación ortodoxa, insiste en la necesidad de reconocer la imposibilidad de garantizar a la clase pasiva en su conjunto ingresos similares a los percibidos durante la actividad. Propone, en consecuencia, reemplazar el sistema vigente, por otro capaz de crear el acceso a un beneficio uniforme que garantice a toda la clase pasiva un nivel mínimo de ingresos, como para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas. Luego esto se complementa con un pilar de capitalización individual obligatorio, con la posibilidad de sumarle otro, de carácter optativo. El modelo propuesto reproducía casi con exactitud la reforma al sistema chileno de 1981.

Un esquema semejante fue elaborado unos años después por la Asociación de Bancos. En efecto, ADEBA propone reemplazar el “sistema mixto” presentado por FIEL por un modelo único de capitalización obligatoria, a imagen y semejanza del régimen chileno, permitiendo la existencia del sistema de reparto sólo temporariamente, extinguiéndose con el último beneficiario que hubiera quedado del esquema anterior.

Los problemas que justificaban, a juicio del equipo de Shultess, la necesidad de encarar una reforma urgente, eran de varios tipos pero hacían énfasis sobre todo en el deterioro de la relación entre los activos y los pasivos; la inequidad; la baja cobertura, la evasión, incentivada, según el diagnóstico neoliberal, por el diseño inherente al sistema; la falta de transparencia y

confiabilidad; el endeudamiento; las bajas remuneraciones que se pagaban al sector pasivo; y el enorme gasto en administración (Urbiztondo, 1994; ANSES, 2002).

Meses antes de que el Poder Ejecutivo llevase al Congreso su proyecto de Reforma, ya circulaban en los medios, y por ende en la opinión pública, ciertas versiones – imprecisas- sobre algunos de los puntos fundamentales que éste contendría. El tema más sensible era la situación de los trabajadores menores de 45 años. En efecto, una vez que el proyecto hubo tenido su entrada en el Congreso, este asunto fue puesto en cuestión. El Secretario de Seguridad Social había afirmado, en el ámbito de la Comisión de Hacienda y Presupuesto (encargada de analizar en primera instancia el proyecto) que los aportes de esos trabajadores no serían reconocidos. Este punto, que implicaba el desconocimiento de los aportes de una importante porción de la clase activa, estaba siendo tanteado por el Gobierno. No era explicitado con detalles, para evitar escandalosos rechazos, sino, en cambio, sugerido en diferentes ámbitos con el objeto de decidir, más adelante, si incluirlo en el proyecto definitivo, desecharlo, o matizarlo, tal como se hizo en Chile, donde el Estado les entregó bonos a los trabajadores traspasados al nuevo sistema, a cobrarlos en el momento de su retiro. Como veremos más adelante, este tema girará alrededor de todas las negociaciones que se hicieron en los primeros meses del desarrollo de la ley.

Simultáneamente, para compensar el efecto que tendría en la opinión pública un cambio que generaría inevitables costos para una parte de la sociedad, se establecía el reconocimiento de la deuda para con los jubilados actuales, “dentro de los límites de lo posible” (Solicitada de la Secretaría de Seguridad Social, 21/2/92). La deuda pública interna con la clase pasiva era un problema muy serio que venía afrontando el Gobierno, como hemos dicho, desde mucho tiempo atrás. Pero en estos primeros años del gobierno de Menem, crecía al acelerado ritmo de 200 millones de pesos mensuales. En abril de 1991 los pagos habían sido suspendidos, generando fuertes rechazos de parte de un cada vez más vasto sector social. Por eso, el saldar la deuda, aparecía como una compensación por los años perdidos, tratando de crear una imagen favorable al gobierno, que intentaba demostrar interés por el “poder gris” y evitar recalentamientos en ese frente.

Luego de una serie de tanteos frente a diferentes sectores sociales, el PEN finalmente elabora su proyecto de un régimen mixto de jubilaciones y pensiones de manera definitiva, que tuvo entrada en la Cámara de Diputados de la Nación en el mes de junio de 1992.

Aunque desde el Poder Ejecutivo se intentó una rápida aprobación, mediante exigencias, extorsiones y amenazas³, en el Congreso las cosas marcharon muy lentamente. Las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social demoraron más de un año y medio hasta dar dictamen afirmativo, permitiendo su tratamiento posterior.

Las principales resistencias se encontraban entre los representantes del sindicalismo y de las organizaciones de jubilados, además de la UCR y los partidos de izquierda. Por estas renuencias, el proyecto recorrió caminos muy distintos a los deseados por sus propulsores. En efecto, no logró salir de las Comisiones sino para volver a sus orígenes (PEN), y ser reformulado, teniendo en cuenta los nuevos reparos introducidos por los actores consultados.

Así fue como, una vez retirado el proyecto, los actores estatales más comprometidos con el mismo, se cruzaron con diferentes actores sociales con el fin de encontrar consensos que le permitieran un trámite más favorable en el Congreso a la hora de llevar el proyecto allí nuevamente. En efecto, el Secretario de Seguridad Social visitaba casi semanalmente a los Diputados, habiendo asistido treinta y cuatro veces en un año, con el objetivo de exponer los lineamientos del proyecto de ley, en un espacio en donde la representatividad sindical era importante (Entrevista a Shultess). La insistencia se debía a que el proyecto, elaborado sobre bases economicistas, no era comprendido –según la visión de Shultess- por los legisladores, que buscaban en él una lógica política de la que carecía. Todo esto generaba ilegitimidades entre ambas partes, lo cual producía reacomodamientos de ciertos ítems, cediendo el Ejecutivo ante las exigencias de los legisladores. De esta manera se elabora una segunda versión del proyecto que fue llevada a las correspondientes comisiones el 27 de agosto de 1992.

³ Días antes de enviar el proyecto al Congreso, el presidente Carlos Menem prometió pagar los haberes establecidos por la ley vigente (82% móvil) a todos los jubilados, sólo si el Congreso aprobaba la reforma previsional y la privatización de YPF (Alonso, 2000: 103). Por otro lado, los apuros del ejecutivo se referían al contenido de la reforma, que, según Menem, si los legisladores cambiaban el proyecto, “*nos obligarían a vetarla y nos dejarían sin ley, sin reforma, y sin soluciones para los jubilados*” (citado en Alonso, 2000: 103).

Se habían diseñado modificaciones a un importante conjunto de artículos, reflejando las inquietudes expresadas por los legisladores y diferentes actores sociales en la primera oportunidad de discusión sobre la cuestión. La más trascendente de ellas era la incorporación de una nueva cobertura que se sumaba a la PBU y a la de la capitalización, llamada Prestación Compensatoria (PC), a cargo del Estado, y ofrecida a todos aquellos que hubieran realizado aportes hasta la puesta en vigencia de la ley, quedando eliminada la edad de 45 años como fecha de corte entre el viejo y el nuevo sistema, y pasando todos los trabajadores activos a aportar a las AFJP (Isuani y San Martino, 1993: 117; Alonso, 2000: 107). Quedaban así reconocidos los aportes de los trabajadores menores de 45 años, eliminando o atenuando un foco de críticas de suma importancia en la primera versión, pero agravando el desfinanciamiento del sistema público de reparto, ya que mediante este nuevo artículo, el Estado dejaba de percibir la totalidad de los aportes jubilatorios, que rondaban los 4000 millones de dólares al año. *“El Estado perdía recursos y al mismo tiempo asumía mayores compromisos”* (Alonso, 2000: 108).

La tenaz insistencia del PEN en la rápida sanción, había llevado a que se hicieran modificaciones al proyecto original, sin tener en cuenta los perjuicios que podían tener para la calidad del sistema futuro. La importancia que tenía en ese entonces la aprobación de la ley radicaba en el intento de no cortar la continuidad de señales al mercado sobre el rumbo de las políticas gubernamentales. No obstante el despliegue de recursos destinados al convencimiento general, las dificultades que enfrentó el Ejecutivo no fueron pocas, y, lo más preocupante, los mayores problemas se encontraban en el seno de su propio partido.

Luego del fracaso para obtener dictamen favorable en el mes de diciembre, el oficialismo se embarcó en una cruzada sin límites para lograr sus objetivos. Este activo apuro oficial, tenía sus fundamentos. Como veremos más adelante, se debía sobre todo a un acuerdo con el FMI, mediante el cual el Gobierno se había comprometido a realizar la privatización del sistema previsional en un tiempo estipulado. Este compromiso no había sido cumplido, y muchos representantes del organismo internacional, junto con acreedores y funcionarios extranjeros comprometidos con el futuro negocio, demostraban un alto grado de preocupación por lograr que

el proyecto adquiriese definitivamente la categoría de ley. Estas presiones recaían en los funcionarios estatales que, a su vez, reforzaban las presiones hacia el Poder Legislativo con estrategias típicamente “menemistas”, que combinaban la extorsión con la amenaza de escenarios catastróficos, en caso de no seguir las iniciativas oficiales. Así, mientras por un frente se buscaba el apoyo de la CGT, dando un paso atrás en la amenaza proferida hacia sus representantes de quitarle la administración de las obras sociales, se decía que el sistema previsional está “en terapia intensiva”, y que si no se sanciona una ley que lo modifique estructuralmente, “va a haber un caos” (Página 12, 3/2/93). Por otro lado, la expectativa oficial estaba en el repentino fallecimiento del diputado de la UCeDe, Federico Clérici, ferviente opositor al proyecto. En el Congreso comenzó enseguida una especulación acerca de su reemplazo. Si bien éste tenía un sustituto, el demócrata progresista Carlos Varela Barrios, que también se oponía al proyecto, en el mismo velatorio del diputado fallecido se hablaba de cajonear esa designación y negociar con la UCeDe que en el lugar de Clérici fuese un diputado del mismo partido pero afín a la reforma.

Las amenazas de aprobar la ley por decreto volvían a circular, pero este mecanismo era inviable políticamente, ya que generaba rechazo entre muchos e inseguridad jurídica para la mayoría de los interesados, no obstante el interés por ese camino demostrado en varias oportunidades por un mínimo número de bancos⁴.

Oponiendo resistencia a la reforma encontramos un conjunto heterogéneo de diputados, sindicalistas, dirigentes radicales, socialistas y otros provenientes del propio partido gobernante. El frente opositor que representaban los diputados de extracción sindical fue muy importante para lograr ciertas modificaciones al proyecto original, sobre todo en lo atinente a la aprobación de que los sindicatos pudieran participar del negocio formando sus propias AFJPs, y aquellas que establecieron que el Estado actuase como garante participando también él en el mercado de fondos, a través del Banco Nación. Sin embargo, a pesar de lograr el apoyo de un sector de

⁴ Este interés en sacar la reforma por decreto, puede ser interpretado desde dos puntos de vista: como un real interés de algunos bancos por que se le diera vía libre a la reforma por el camino que fuese, o como un modo de

representantes gremiales, sobre todo de los seguidores del secretario de la CGT, Oscar Lescano, aquellos que respondían a Lorenzo Miguel se mostraban reticentes.

La participación del Estado en el negocio, a través del Banco Nación, tentó a algunos otros indecisos. Uno de ellos era el bordonista Juan González Gaviola, que en los primeros momentos se había mostrado como vehemente opositor, llevando adelante la propuesta alternativa del COFEPRES, y luego de la disposición fue tímidamente cambiando de opinión (Página 12, 23/2/93).

Finalmente, el 24 de febrero se obtuvo despacho favorable a la ley de jubilaciones privadas en ambas comisiones de la Cámara de Diputados, con un plazo de siete días para empezar a tratar el proyecto en el recinto.

Simultáneamente a las negociaciones corporativas, en la sociedad civil se estaba gestando un rechazo a la iniciativa. El Congreso de Trabajadores Argentinos (CTA), la UCR, las 62 Organizaciones y agrupaciones de izquierda decidieron organizar una movilización para llevarle al Gobierno la recolección de un millón de firmas en contra de la reforma, pidiendo además una consulta popular sobre el tema. El marco en el que esta protesta tuvo lugar fue un día miércoles en el que los jubilados protestaban como lo venían haciendo desde tiempo atrás, en reclamo por la recomposición de los haberes (Página 12, 10/3/93). La manifestación fue muy numerosa, en ella figuraban en primer lugar los representantes del radicalismo que, en tiempos preelectorales, habían encontrado con una combinación de alegría y sorpresa, la oportunidad de organizar un importante acto popular. No obstante, esta manifestación fue totalmente desoída por el Gobierno, que la descalificó argumentando la escasa convocatoria que había tenido, la inverosimilitud de las firmas recibidas, denunciando la generación de un “pacto sindical-radical” (refiriéndose a las 62 organizaciones, opositoras a la reforma, y al CTA, también opositora), la falta de contrapropuestas a la propuesta oficial, etc.

Días después, el “frente aliado” del Gobierno también se manifestó, con sus acciones colectivas habituales, esto es, mediante el lobby. El entonces vicepresidente del Citybank, Williams Rhodes, que fue condecorado por Cavallo por su labor en la negociación por la normalización de la deuda externa argentina, expresaba la preocupación de los bancos extranjeros por las demoras del parlamento en aprobar la reforma previsional, hecho que venía generando “inquietud e intranquilidad” entre los banqueros. Este episodio simboliza un tipo de presión, que denominamos externa, emitido desde los organismos internacionales, la banca acreedora, hacia el Gobierno. En efecto, durante el mes de diciembre, cuando el gobierno negoció con el FMI un “*waiver*” (perdón) por los incumplimientos, se acordaron dos cosas: aumentar la exigencia de superávit para ese año por un monto similar al ahorro que significa la no instrumentalización de la reforma previsional (U\$S 2000 millones), y el compromiso de reformar el sistema jubilatorio para tenerlo en marcha durante el primer trimestre de 1994 (Clarín, 26/3/93).

Este tipo de presión externa activa otra, interna, con el mismo objetivo de aprobar la ley, y se compone de un conjunto de tácticas políticas destinadas a disminuir el nivel de díscolos en el Congreso: atrasar el envío de fondos a las provincias de origen de los Senadores reticentes, negociar cargos ejecutivos en las futuras fechas electorales, resaltar la presión del FMI, etc., junto a otras, de tipo secreto y privado, acompañadas a veces por sobornos o corrupción.

A pesar de todo ese complejo conjunto de presiones puesto en juego, el 31 de marzo siguiente tampoco se pudo reunir el quórum necesario ni evitar que una importante manifestación de jubilados enfrentados al proyecto festejara en la calle el nuevo fracaso de la estrategia gubernamental, probablemente pensando en la eficacia de sus acciones colectivas (Página 12, 1/4/93). Llegado a ese punto crítico, el Gobierno, en vez de revisar su estrategia, decidió reforzar dichos mecanismos, sobre todo sobre el espectro de legisladores reluctantes. Visto el fracaso oficial, la ofensiva incrementó el volumen de sus armas. Nuevos operadores políticos se instalaron en el Congreso, dedicando la mitad del tiempo a escuchar lo que sucedía en ese ámbito, y la otra mitad a tratar de convencer a los opositores.

Finalmente, después de todo el despliegue pro-reforma, el miércoles 14 de abril el oficialismo consiguió el quórum, pero a cambio de iniciar una etapa de negociaciones con los restantes bloques a lo largo de quince días. Fueron cruciales tres de los cuatro diputados de la democracia progresista, que se sumaron al recinto a cambio de negociaciones sobre el fondo de la ley. El quórum fue de 130 legisladores, es decir, el límite mínimo reglamentario de diputados necesarios. Pero el presidente del cuerpo, A. Pierri, cambió la orden del día, postergando el tratamiento de la reforma previsional, y reemplazándolo por el de la Ley de Educación (Diario de Sesiones de Diputados –en adelante DSD- 14/4/93). Se pasó a un cuarto intermedio por el tiempo acordado, con el objetivo de encontrar consensos favorables a la ley, y con el compromiso de repetir la sesión el 28 de abril.

Uno de los puntos fundamentales, aceptado por el Ministro Cavallo, que entraría en el diálogo, sería la posibilidad de que la incorporación al nuevo sistema se hiciera de manera no obligatoria, tal como lo exigían los diputados de extracción sindical ligados al metalúrgico Lorenzo Miguel. Por otro lado, se encomendaba a las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Previsión Social que designasen una comisión integrada por un representante de cada bloque para que en el ínterin buscasen un consenso y elevaran luego las conclusiones a la Cámara.

Finalmente el Ejecutivo reunió a los diputados de origen sindical que respondían a Lorenzo Miguel. Esto se logró gracias a la introducción, en el nuevo proyecto, del artículo que garantizaba, finalmente, la opcionalidad entre los dos regímenes jubilatorios. De esta manera finalizaba una primera parte tediosa para el Gobierno que, mediante pseudo-concesiones, había logrado obtener el apoyo de legisladores que en un primer momento se mostraban como opositores. Hablamos de pseudo concesiones porque los nuevos cambios no modificaban en absoluto el objetivo primordial del Gobierno: la privatización parcial del régimen de previsión social, y su contrapartida, la generación de un mercado de capitales, que, según la teoría neoliberal, generaría un efecto derrame que, desde la inversión externa, traería aparejado el desarrollo económico unido al bienestar social. Como señalaba irónicamente un periodista, *“es obvio que las correcciones significan avances (...) De una timba que entrega jubilados y pensionados a las fauces*

de administradoras privadas, cuya única obsesión es el negociado bursátil, se pasaría a una quiniela con respaldo oficial en la que el Banco Nación, como un fondo más, no sólo garantizaría los depósitos sino también el respeto por la convertibilidad” (Aliverti, 1993).

Otro hecho significativo fue la introducción de la Prestación Adicional por Permanencia (PAP) para aquellos que optasen mantenerse en el sistema de reparto. Mientras para éstos sería de un 0,5% del salario medio percibido por el trabajador en su último decenio activo, por cada año de aportes, para los trabajadores que optasen por las AFJP, estaría atado al rendimiento que las Administradoras obtuviesen por la capitalización de los aportes privados desde la fecha de iniciación del nuevo sistema. Teniendo en cuenta que en el momento en que esto se discutía se calculaba una rentabilidad mínima del 3%, podemos inferir (como inferían los banqueros con aire triunfalista) que la mayoría de los trabajadores se inclinarían compulsivamente a las administradoras privadas. Esta medida generó vastos rechazos, haciendo que finalmente la PAP fuese aumentada a 0,85%. No obstante, los beneficios seguían siendo menores con relación a la presunción de rentabilidad promedio de las AFJP.

El tratamiento en el recinto puso de manifiesto, desde el inicio de la sesión, las disidencias⁵. En primer lugar, emergió la crítica al modo en que se había resuelto el dictamen de las Comisiones. La mayoría de los diputados de la oposición lo acusaban de fraudulento, irregular, e ilegítimo. Todos ellos se quejaban por la inexistencia, hasta el momento, de debates, y demostraban preocupación por un código, en proceso de aprobación, que afectaría a millones de personas, que no había sido discutido.

Por otro lado, estaba la crítica a la creación de un sistema que beneficiaría a un solo sector (el financiero), y que se prestaba a suscitar mecanismos especulativos. Así, el diputado Molinas decía que *“El verdadero objetivo de la reforma, y que se quiere ocultar, es conseguir una gran masa de fondos para alimentar la especulación y la timba de la Bolsa. En lugar de que los fondos para el movimiento económico sean provistos por las empresas y capitales privados o conseguir inversiones serias, se utilizará para ello el dinero de los jubilados. No cambia en nada la filosofía del proyecto, la inclusión de algunos artículos, que se han redactado en el afán de conseguir los votos necesarios o vencer alguna resistencia, porque en definitiva no se*

⁵ Para un análisis más extenso de los debates parlamentarios, ver mi Tesis de Licenciatura, ya citada.

puede asegurar que, como lo ha hecho en otras ocasiones, el Ejecutivo vete los artículos agregados y mantenga su original redacción” (DSD, Pág.6923).

La oposición pretendía reformar el sistema de reparto, incluso se aceptaba una posibilidad de integrar al sistema vigente la lógica de la capitalización, pero como algo complementario, no obligatorio. Por eso la fortaleza con la que se desprestigiaba el nuevo régimen propuesto radicaba fundamentalmente en resaltar el círculo vicioso provocado por el reencauzamiento de los aportes.

Representantes de esta postura fueron también (sumados al radicalismo) los diputados por el MODIN. Argumentaban que el Estado, mediante esta reforma, buscaba contar con fondos dispuestos a *“mantener artificialmente viva su política económica y recibir el apoyo del FMI. Y para ello mediante el artículo 73 se determina taxativamente en qué pueden invertir los fondos las administradoras (...)* Podrán tener hasta 80 por ciento de títulos públicos nacionales y hasta un 30 por ciento de títulos provinciales, con lo cual las referidas empresas no serían más que necesarias y costosísimas intermedias para que el gobierno pueda disponer de los fondos de los jubilados”. (DSD, Pág. 6929).

Por otro lado sobresale el tema de los costos de la transición, incrementados aún más por los cambios efectuados al proyecto original.

En la misma dirección estaban las observaciones que señalaban Alfredo Bravo y Guillermo E. Estévez Boero. En efecto, se decía que el proyecto en consideración parecía más orientado a solucionar los problemas del mercado de capitales que los del sistema previsional. Relacionado con el futuro financiamiento, subrayaba que *“no se aclara de dónde saldrán los fondos para financiar a los actuales jubilados cuando se comiencen a derivar los aportes al nuevo sistema de capitalización. Probablemente ocurra lo mismo que en Chile, donde para pagar a los antiguos beneficiarios el Estado toma empréstitos que hacen las administradoras de fondos de pensión (AFP) y su endeudamiento actual se estima en 20.000 millones de dólares” (DSD, Pág. 6935).*

Por lo citado se deduce que, aunque con variaciones en los cálculos, existía un buen nivel de conocimiento sobre el nido de problemas fiscales en el que se estaba penetrando. Es decir, se estaba generando un gran negocio privado, que consistía en reunir una enorme masa de capitales dispuestos a circular por la economía, con origen en el trabajo de la población, que generaría un

agujero fiscal intapable, sino con nuevos préstamos. El porqué de todo esto parecería incomprensible, si no se supiera que por detrás había intereses muy fuertes no sólo de los bancos locales y extranjeros, que lograrían un negocio inédito, sino también del propio Estado, que obtenía un prestamista de última instancia.

Los argumentos a favor de la aprobación de la ley apuntaban, entre otras cosas que ya hemos mencionado, a resaltar el control individual del trabajador. Es decir, una especie de desestatización de los controles. Según este razonamiento, ahora el trabajador no podría evadir, porque vería que su cuenta de capitalización disminuiría sensiblemente. Estas excusas parecen ciertamente muy débiles. Pues se basan en el supuesto de la racionalidad individual, difícil de sostener en un contexto de desocupación y precariedad laboral, que de ninguna manera ubican a los actores en una posición de poder maximizar sus “elecciones” racionales. Por el contrario, la coyuntura económica y social excluye a buena parte de los trabajadores de cualquier tipo de elección, dejándolos desprotegidos. Pues, esto no fue tenido en cuenta, o se lo ocultó deliberadamente.

Finalmente, el 6 de mayo de 1993 el proyecto obtuvo media sanción en la cámara Baja, después de arduas negociaciones. El esquema final puede reducirse así:

- *“el nuevo sistema previsional contempla que el trabajador en la etapa activa podrá elegir entre capitalizar su aporte personal o seguir contribuyendo al Estado en un nuevo sistema de reparto*
- *Para capitalizar los aportes personales se crean las AFJP .*
- *Se tendrá total libertad para elegir la AFJP y no habrá edades de corte que limiten este derecho. La libertad de decisión también permitirá cambiar de AFJP en el futuro⁶.*
- *El Estado se hará cargo de: -una Prestación Básica Universal (PBU),*
-un reconocimiento a los años de aporte al anterior sistema denominado
Prestación Compensatoria (PC).
- *La jubilación resultante será la suma de la PBU más la PC más los beneficios provenientes del ahorro acumulado en la AFJP (...)*

⁶ Lo que este apartado no dice es que no se podrá pasar de una administradora privada (AFJP), bajo el régimen de capitalización, al régimen estatal de reparto.

- *Aquellas personas que opten por contribuir al Estado percibirán la PBU más la PC más una Prestación Adicional por Permanencia (PAP) que reconocerá 0.85% por cada año de aporte al nuevo sistema.*

- *Se establece una escala progresiva que elevará la edad de retiro a 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres.*

- *El nuevo sistema cuenta con las siguientes garantías:*
 - *Los fondos administrados tienen autonomía y no se confunden nunca con el patrimonio de las AFJP. Por tanto si una AFJP quiebra sus afiliados no se ven afectados*

 - *El Estado crea un organismo especial para asegurar el adecuado control del sistema y de las AFJP (es decir, la Superintendencia de AFJP)⁷*

 - *Se establece que el Estado sea garante en última instancia de la integridad de los fondos y de las prestaciones jubilatorias⁸.*

- *A los 60 días de promulgada la ley se impone un tope imponible de \$3.300 para aportes de empleados y contribuciones de empleadores. Paralelamente las jubilaciones resultantes estarán en relación con este máximo imponible. Por tanto aquellos que registren ingresos superiores tendrán un ahorro disponible que les permitirá acudir a sistemas complementarios de jubilación (seguros de Retiro), de forma que la jubilación total sea acorde con su nivel de ingresos en actividad” (Suplemento especial del diario Clarín, 26/9/93, auspiciado por el Banco Río-Citibank, Grupo Previsional).*

De allí se dirigió a la Cámara de Senadores, donde en conjunto el Gobierno y el sector financiero apostaban a eliminar las concesiones que tanto rechazaban, y que no habían podido hacerlo en la primera instancia.

El tratamiento del proyecto en la Cámara de Senadores de la Nación.

Una vez lograda la media sanción en la Cámara Baja, la indicación proveniente del PEN fue que para lograr un rápido tratamiento el proyecto fuese aprobado sin modificaciones en la Cámara de Senadores. Se evitaba de ese modo un eventual reenvío a la Cámara de Diputados. Apostaban en esta circunstancia a introducir algunos de los cambios deseados por medio del veto

⁷ La aclaración entre paréntesis es nuestra.

⁸ Aquí no se hace ninguna referencia a la posible situación de que el Estado, dado el caso de tener que garantizar las prestaciones y los fondos, no esté en condiciones de hacerlo (por ejemplo, si se declara en cesación de pagos).

parcial o por la promulgación de alguna otra ley correctiva de los artículos más cuestionados (Alonso, 2000:118).

En una reunión realizada posteriormente en la sede de la UIA, el Ministro Cavallo recomendó a banqueros y empresarios incentivar el *lobby* entre los Senadores, y les sugirió que no se excedieran en las modificaciones que impulsaran, ya que sería fácil efectuar las correcciones necesarias con los decretos reglamentarios (Clarín, 20/8/93). Mediante esta sugerencia, se buscaba que los legisladores fueran convencidos por actores extraños al Poder Ejecutivo, de que sus objeciones podrían ser dejadas de lado para un posterior tratamiento del problema, pero una vez obtenido el trofeo principal, en lo posible antes de la fecha acordada y pauta con los organismos internacionales, a fines del mes de septiembre del mismo año.

El problema era que el Senado estaba preocupado por resolver otros asuntos, de no menor importancia para la coyuntura política del momento, como la Reforma de la Constitución Nacional para obtener vía libre para postular a Menem para una reelección presidencial⁹. Eso le quitaba tiempo a la consideración de la reforma previsional y desviaba la atención, ya que en la arena política, en los medios de comunicación, y como reflejo en la sociedad toda, el tema de la reforma constitucional estaba ocupando un espacio cada vez mayor.

Los encargados de lograr convencer a los Senadores, a través de sus interlocutores más cercanos, para que le diesen rápida sanción a la ley, no cesaron con sus presiones, como ocurría, por ejemplo con el entonces embajador de los Estados Unidos en la Argentina, James Cheek, presente en un asado con la CGT, donde les hizo saber que, una vez aprobada la ley de jubilaciones privadas, llegarían inversiones de los Estados Unidos para las administradoras de fondos de pensión. Según las declaraciones del embajador, los fondos de pensión de los gremios estadounidenses estarían interesados en invertir en las administradoras argentinas, aprovechando el negocio ofrecido, tal como había ocurrido en Chile.

⁹ El senador Solari Yrigoyen, manifestaba su disconformidad por la falta de debate en comisión a causa del tratamiento simultáneo de los dos proyectos: “*El dictamen se elaboró en una reunión simultánea con la sesión que estaba elaborando el Senado para tratar el tema de la reforma constitucional y la reelección presidencial*” (DSS, Pág. 3367).

El objetivo del oficialismo era aprobar la ley antes de que finalizaran las sesiones ordinarias, esto es, a fines de septiembre de 1993. Desde la sanción hasta entre nueve y dieciocho meses, se pondría en práctica la ley, ya que ese es el tiempo calculado para que las administradoras pudieran organizarse, como también debería hacerlo el nuevo régimen estatal.

El 9 de septiembre, los Senadores justicialistas oficializaron el dictamen que aprobaba sin modificaciones el proyecto original girado por Diputados. Los dos objetivos del Gobierno estaban por cumplirse: todo hacía pensar que el tratamiento en el Senado se haría rápidamente y de manera afirmativa, antes de fin de mes y sin modificaciones. Los diez Senadores que firmaron el dictamen fueron: Eduardo Menem, Eduardo Vaca, Pedro Molina, Juan Carlos Romero, Felipe Ludueña, Julio San Millán, Augusto Alasino, Ricardo Branda, Julio Humada y Mario Nalib Fadel, integrantes de las Comisiones de Trabajo y Previsión Social y de Presupuesto y Hacienda. Importa destacar que, mediante este mecanismo, el Senado quedaba habilitado para debatir y sancionar por mayoría simple el régimen jubilatorio nuevo que, de no haber reunido las firmas de los integrantes de las dos Comisiones, habría exigido una mayoría calificada de dos tercios en el recinto (Página 12, 9/9/93).

Después de la “tardanza” de Diputados, las cosas se sucedieron a un ritmo muy diferente, casi vertiginoso. En las palabras de uno de los hombres más cercanos al legislador Cafiero, que no estuvo en la firma del dictamen: *“lo que ocurrió fue lamentable. Forzaron a la aprobación entre gallos y medianoche de un tema tan vital, reduciéndolo ellos mismos a un asunto despreciable y trabajando como empleados del Poder Ejecutivo”* (Página 12, 9/9/93). Cafiero y Bordón, Senadores del PJ, no se oponían de pleno a la nueva ley, pero no firmaron el dictamen porque habían propuesto modificaciones que fueron dejadas de lado por sus compañeros de comisión, postergando sus correcciones para una ley complementaria, con el objeto de que el proyecto no volviera a la Cámara Baja.

Las modificaciones que Cafiero, Senador por la Provincia de Buenos Aires, había presentado, habían recaído en la Comisión de Trabajo y Previsión, presidida por el senador Britos que decidió apartarse del Senado hasta la Sanción de la reforma, por su oposición al proyecto. El caso de este Senador alumbra una zona gris que encubre negociaciones, acuerdos y

presuntos "arreglos" entre el Gobierno y la oposición dentro del mismo partido gobernante.

Britos se oponía a la reforma, pero en lugar de luchar contra ella, o buscar consensos para proponer alternativas que tuviesen más peso, decide apartarse del problema hasta que éste haya sido solucionado, es decir, desde su punto de vista, hasta su aprobación. De esta manera, deja el camino libre para que el dictamen, como era previsible, tuviese un resultado afirmativo.

El debate se definió, al igual que en Diputados, por una oposición entre los que querían perfeccionar el régimen de reparto, y quienes apostaban a la aprobación del nuevo. Éstos últimos trataban de convencer a los demás Senadores de que el problema del sistema de reparto era insolucionable. Poniendo como ejemplo la situación de la clase pasiva coetánea, decía que los incumplimientos del Estado para con los jubilados, son producto *"de la propia dinámica actual del sistema, de su propia esencia"* (DSS, Pág. 3350).

Los radicales, por otro lado, ejercían la oposición al proyecto con argumentos que iban desde la inconveniencia de un sistema de capitalización, pasando por el fuerte rechazo de los jubilados en la marcha donde se presentaron 1.000.000 de firmas solicitando un plebiscito, hasta la crítica al nuevo régimen, basada en que era un proyecto destinado a favorecer a los empresarios financieros. También se quejaban por la falta de consideración hacia el proyecto alternativo que su partido había presentado, diciendo que éste había sido ignorado y archivado, sin siquiera tenerlo como alternativa.

Otro tema que se repite sistemáticamente es aquel que resalta los costos que tendría para el sistema previsional, pero también para todo el Estado, y por ende, para la sociedad, el largo proceso de transición. Los defensores, haciendo uso del instrumento discursivo apocalíptico-extorsivo, afirmaban que mucho peor era mantener el sistema vigente, o reformularlo. Según sus dichos, se podían hacer tres cosas respecto del problema: *"una, es no hacer nada con el sistema totalmente agotado, acabado, poco solidario e inequitativo, con lo que persistirían los traumas que estamos viviendo y se agudizará, año a año, el desfinanciamiento del sistema. La segunda opción es aggiornar, acomodar y ajustar el sistema de reparto actual, tal como lo propusieron algunos de los señores senadores que me precedieron en el uso de la palabra. A ellos les digo con total seguridad que vamos a tener una transición mucho más traumática que la que se dará con el actual sistema. Y digo que será mucho más traumática porque en ese caso*

vamos a tener que atender el problema demográfico y extender la cantidad de años suficientes, no en forma gradual sino abrupta, con los costos sociales que ello implicará. Además, la evasión fiscal persistirá y será poco efectivo su control” (Senador Fadel, DSS, Pág. 3373-74). La tercera sería, obviamente, aceptar el proyecto en debate.

Como había ocurrido en la Cámara de Diputados, también aquí existieron críticas a la injerencia extranjera en el diseño de las políticas locales. En efecto, el Senador Cendoya, por la provincia de Córdoba, hacía referencia a este hecho:

“Discrepamos también porque consideramos que este proyecto no responde a una decisión autónoma del país. No me preocupa que hayamos asumido compromisos con el Fondo Monetario Internacional para sancionar una norma como la que estamos tratando (...) Pero creemos que al margen de esos convenios internacionales que podamos haber suscrito, se aprecia por parte de representantes de países y banqueros extranjeros una injerencia que compromete, de alguna manera, la dignidad nacional. En este sentido, las posiciones del actual y del anterior embajador de los Estados Unidos revelan la intromisión inaceptable de un país extranjero en una decisión que corresponde autónomamente al país. Además, ellos propician un sistema que no tiene antecedentes en sus propios países de origen, donde seguramente mantienen la seguridad social dentro de la responsabilidad principal del Estado” (DSS, Pág. 3375).

En cuanto al círculo vicioso de desvío de aportes-déficit fiscal-endeudamiento, se planteaba en estos términos:

“(..) Si se desfinancia el sistema, el Estado puede tomar los fondos – el proyecto habla del cincuenta por ciento de las inversiones del sistema de capitalización-, pero me parece que eso genera una inconsistencia lógica. Esto me hace acordar a los pececitos de oro del coronel Aureliano Buendía¹⁰, quien fundía monedas de oro para hacer pececitos de colores, que luego vendía por monedas de oro; y con ello, volvía a hacer pececitos de colores, pero se trataba de un círculo vicioso en el cual se iba desprendiendo de parte del metal que se destinaba a la fundición” (Senador Cendoya, DSS, Pág. 3378).

Por lo expuesto, podemos afirmar que evidentemente existía una noción bastante clara de los problemas fiscales que la privatización parcial del régimen de Seguridad Social traería aparejado. Y no sólo eso, sino que también estaba en discusión el círculo vicioso que se generaría entre las Administradoras de Fondos, que recibirían una enorme masa de dinero que

¹⁰ Se refiere al personaje de la novela de Gabriel García Márquez, *Cien años de soledad*.

simultáneamente dejaría de ser percibida por el Estado; el endeudamiento de éste último causado por esta cesión de fondos; y en el medio de todo esto, el negocio más importante de la historia local, impulsado, favorecido y financiado por el Estado, a costa del trabajo de su sociedad.

No obstante, cerca de la medianoche del día 23 de septiembre, el proyecto fue aprobado, con el voto del bloque justicialista y de los Senadores del Movimiento Popular Neuquino. Fue rechazado por la bancada radical, el liberal Juan Aguirre Lanari, el fueguino Juan Oyarzún, Alfredo Avelín de Cruzada Renovadora, el puntano Alberto Rodríguez Saá (PJ) y Pedro Villarroel, del Frente Cívico Social.

Al día siguiente todos los diarios locales hablaban sobre la posibilidad de vetar el artículo 40 (en el proyecto original, el artículo 39), que garantizaba los aportes en pesos o en dólares de los afiliados a la AFJP del Banco Nación. Este artículo, sugerido por González Gaviola, había logrado aunar apoyos a la reforma que de otra manera no se habrían obtenido.

De hecho, cuando el Poder ejecutivo había dado señales de que podría vetarse este artículo, muchos Senadores amenazaron con no votar la ley. Por esa razón, se dio la palabra de que no se lo tocaría. Ahora bien, esto es lo que aparecía en el ámbito público, pero en privado las cosas se planteaban de manera diferente. Un asesor privado del Ministro Cavallo, declaró: *“todas las administradoras esperan el veto del 40. Y Cavallo sigue diciendo a puerta cerrada que habrá que vetarlo”*. Pero también cabía otra posibilidad: *“dejarlo morir lentamente”*, mediante un apático Banco Nación que, frente a la publicidad y al *marketing* de las demás administradoras, quedaría rezagado (Página 12, 24/9/93).

La estrategia seguida fue presionar al Congreso para obtener una ley modificadora, pero al no lograrlo, el artículo más preocupante para los bancos y el Gobierno fue derogado por decreto, en el mes de mayo de 1994. Este decreto suprimió la cláusula de la garantía en dólares del Banco Nación.

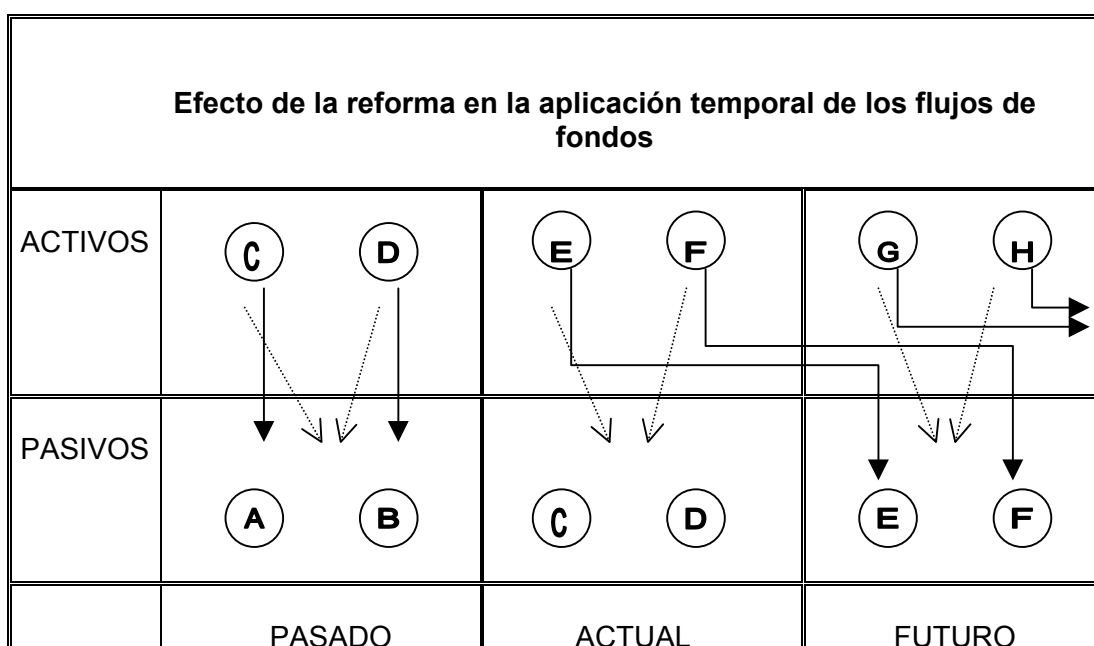
Quedaba inaugurada una etapa fundamental para nuestro país, que más adelante tendrá las peores consecuencias.

Los costos de la transición. El déficit generado a causa de la reforma. El inicio del círculo vicioso.

La bibliografía sobre reformas estructurales señala que éstas son siempre “redistributivas”, esto es, que siempre habrá sectores sociales perjudicados, que cargarán con los costos. En particular, se habla de “costos transicionales” para la obtención de beneficios permanentes (Palermo, 1999: 161). La idea es que, si bien las reformas estructurales orientadas al mercado, (*market oriented*) cargan con costos que deben ser distribuidos socialmente, en el futuro los beneficios neutralizarían los costos iniciales. A una situación transicional desfavorable, le sucedería en el tiempo, y por un lapso mucho mayor, una situación más beneficiosa para el conjunto de la sociedad.

En el caso de la reforma previsional, los costos de la transición se asocian con el desfinanciamiento que el Estado tendría “momentáneamente”, ya que éste deja de percibir los aportes de los trabajadores, que pasan a formar parte de las cuentas de capitalización individual administradas por las AFJP, mientras sigue pagando jubilaciones y pensiones a las personas que quedan dentro del sistema.

En el siguiente cuadro, está graficado el efecto que se produce en la Argentina, a partir de la reforma del sistema previsional, en la asignación temporal de los flujos de fondos, dentro del sistema global.



Fuente: FAISS (2000)

A . . . H Personas
 —————▶ Aportes personales
▶ Contribuciones
 patronales

La situación se agrava aún más, en nuestro caso, por las modificaciones que se hicieron al proyecto inicial, como producto de las negociaciones establecidos entre el gobierno Nacional y diferentes sectores sociales, sobre todo el sindicalismo. En efecto, hasta los máximos defensores de un régimen de capitalización – los banqueros- se mostraban preocupados, al hacer los cálculos del nuevo proyecto modificado. En la sesión de la Cámara de Senadores, el legislador Cendoya, en una de sus intervenciones, señalaba que tenía en sus manos un informe de la subgerencia del Banco Río en donde decía que en su estado actual, el proyecto no sólo no solucionaba el problema de fondo del sistema previsional sino que también corría el riesgo de agravarlo: *“Es evidente que la propuesta original reconoce la autoría intelectual del secretario de Seguridad Social. En ella se partía de un déficit cercano a los dos mil millones de pesos, que se iba reduciendo rápidamente por el aumento de la cantidad de personas interesadas en jubilarse; a partir del año 2030 esta propuesta original preveía un resultado superavitario. En cambio, conforme al ejercicio que realiza la subgerencia de Planeamiento del principal banco del país, tomando como base el texto aprobado en Diputados, se parte de un déficit de cero para culminar con el terrible déficit fiscal de cerca de seis mil millones de pesos en el año 2050 y de ocho mil millones de pesos en el año 2060. Esto es algo muy preocupante”* (DSS, Pág. 3377).

Estas consideraciones demuestran que el objetivo principal era aprobar la reforma cuanto antes, razón por la cual se “resignaron” ciertas características del proyecto oficial, en detrimento de la calidad de la reforma. Entre las presiones del FMI, junto con los demás interesados, y el interés del Estado en disponer de un mercado de capitales importante para realizar movimientos de dinero con diferentes finalidades (entre otras la de tener un prestamista de última instancia) se fueron dando las condiciones para que el proyecto sufriera modificaciones, pero fuera finalmente aprobado. Si bien se festejó como un triunfo la sanción final de la ley el 23 de septiembre de 1993, varios sectores quedaron disconformes con los resultados (Alonso, 1998).

El tema del déficit generado por la reforma tiene la mayor importancia, como dijimos, porque para cerrar esa brecha, ocasionada por el desvío de fondos, el Estado argentino debió recurrir al financiamiento “artificial” que proporcionaron los organismos multilaterales de crédito, los acreedores externos, y el mercado financiero local, y sus derivaciones, es decir, las AFJP.

Los números de ese déficit varían según los cálculos que se hagan pero todos coinciden en que la magnitud es muy importante. Muchnick (2002), estima que *“la destrucción final del sistema de previsión pilotado por el ex ministro de Economía Domingo F. Cavallo, su secretario de Seguridad Social, Walter Shultess y el ministro de Trabajo y Seguridad Social, Armando Caro Figueroa, entre 1994 y 1997, desfinanció al Estado en casi 7.000 millones de dólares anuales, entre la eliminación de aportes patronales decretada en diciembre de 1993 –3.600 millones- y los fondos que ingresan a las AFJP –3.400 millones-”*. Este déficit es agravado por el “reparto residual” que en 1993 ya se sabía que rondaría los 300 millones mensuales. *“Sin ruborizarse, Shultess deslizó a los diputados una brillante solución, vaticinio de lo que ocurriría en el futuro: que el déficit fiscal se saldara con préstamos de las AFJP”* (Muchnick, 2002: 87). Un estudio reciente de Ecolatina, estima que el Estado, desde la entrada en vigencia del nuevo régimen previsional, debió afrontar un déficit estructural de 75.700 millones de pesos (Página 12, 3/11/03).

El régimen de reparto actual es el más perjudicado, ya que cuenta sólo con 700.000 aportantes, y paga jubilaciones a 3.300.000 de beneficiarios. En el sistema integrado hay 11.500.000 afiliados, pero sólo aportan 4.500.000. De esta manera, la relación entre afiliados y aportantes es de 1,3: igual que a principios de los noventa.

No olvidemos resaltar que uno de los argumentos centrales que esgrimía Cavallo a la hora de lograr apoyos a favor de la reforma era que el sistema antiguo, iba a generar en el futuro un déficit público imposible de sobrellevar. Un acérrimo representante de la defensa de la reforma previsional, ex presidente del Banco Central, reconoce el grave déficit ocasionado por la reforma, afirmando que oscila entre los \$ 5000 millones anuales. La causa del déficit fiscal sería entonces, diferente a la de décadas anteriores, relacionadas a la inflación. Desde la reforma

previsional hasta ahora, la causa fundamental está en la transferencia del ahorro público al ahorro privado. Así, se argumenta, que *“...nuestras dificultades fiscales no son explicables fundamentalmente por “indisciplina fiscal” como sostienen algunos economistas locales, y muchos en el exterior..., sino por haber decidido una reforma previsional de golpe, y sin el financiamiento adecuado”* (González Fraga, 2001).

Mediante la aprobación y posterior implementación de la ley, un conjunto cada vez mayor de trabajadores se volcó a la novedad que ofrecían las AFJP. Pero deteniéndonos en la calidad, y no en la cantidad de esos traspasos, podemos vislumbrar un costado compulsivo que dejaba poco margen a la alternativa estatal. En efecto, los trabajadores que no eligieron si querían quedarse en el sistema de reparto o volcarse al privado, denominados “indecisos” (cerca del 70%), entre otras cosas porque no conocían (ni conocen) en detalle las características de uno y otro, fueron derivados a una administradora, sin posibilidades de volver al régimen estatal. Tenían un lapso limitado de tiempo para decidir su traspaso o su permanencia en este último, y, una vez finalizado, si no manifestaban su intención, se les traspasaba automáticamente a una de las Administradoras, aleatoriamente.

Así, cerca del noventa por ciento de los aportes fue a parar al sistema privado. Por este mecanismo de transferencia de aportes, el régimen de reparto dejó de recaudar 4500 millones de pesos anuales. Mientras tanto, como decíamos arriba, el sistema estatal sigue pagando jubilaciones y pensiones anteriores, más la PBU de los nuevos jubilados estatales y privados, desfinanciándose estrepitosamente, y repercutiendo directamente en el déficit de las cuentas públicas.

Sumado a todo esto se encuentra el gravísimo problema de la evasión y la elusión previsional, en concepto de aportes y contribuciones. En el año 1993, se decidió eliminar la Dirección de Recaudación Previsional y concentrar en la Dirección General Impositiva las tareas de recaudación y fiscalización. Bajo el objetivo manifiesto de buscar una mayor eficiencia en los controles, la evasión no hizo más que aumentar. El trabajo precario, o trabajo “en negro” ayudó a que esta crisis fiscal aumentase aun más. El porcentaje de este tipo de trabajo se acerca al 40% de la PEA. De más está decir que este enorme porcentaje de la población, al no realizar aportes,

en el futuro no percibirá ninguna cobertura previsional. Si se necesitan treinta años de servicios, y veinte de ellos deben ser con aportes, las esperanzas de que la situación se revierta disminuyen fuertemente bajo este estado de cosas.

Por otro lado, la flexibilización de las condiciones laborales hizo lo suyo en este proceso de desfinanciamiento. En el mes de marzo de 1995 se sancionó la ley que permitía contratar a trabajadores por un período de prueba de tres a seis meses, sin tener que aportar a la seguridad social. Aunque en 1998 la situación se revirtió, exigiendo el pago de aportes luego del primer mes del contrato, no se evidenciaron mejoras significativas. La flexibilización atenta contra la estabilidad, condición básica para la previsión. Los trabajadores flexibilizados perciben a los aportes como una mera disminución de su salario, y no como un paso necesario para obtener seguridad a la hora de su retiro del mercado laboral. Si no saben qué pasará con su situación laboral de un mes a otro, o de un año a otro, según las condiciones del contrato, es difícil que puedan pensar con una visión largoplacista, de veinte o treinta años para adelante.

Para agudizar el cuadro, durante la gestión de Domingo Cavallo, los aportes patronales fueron disminuidos drásticamente, oscilando entre un 30 y un 80% según las ramas económicas. *“Esto le costó al fisco 5.000 millones de pesos / dólares al año. O sea que entre 1994 y 2001, le significó al Estado una sangría de 35.000 millones (como reconoció públicamente el ex secretario de Finanzas, DANIEL MARX)”* (Cafiero y Llorens, 2002:120). En este caso el argumento oficial fue que, mediante esta operación, los empleadores se decidirían a blanquear a sus empleados en negro, aumentando la recaudación, mientras que aquellos empleadores que temían contratar trabajadores por los altos costos impositivos, ahora podrían hacerlo más fácilmente, contribuyendo a disminuir el nivel de desempleo. De más está decir, que estos objetivos no se cumplieron. Peor aun, cuando la crisis del Tequila (1995) *“reveló que esa generosidad era exagerada,[Cavallo] no repuso los aportes patronales, sino que por el contrario trasladó su carga directamente al pueblo, aumentando el IVA del 18 al 21%”* (Cafiero y Llorens, 2002: 118).

Este “desbarajuste” se acentuó aun más debido al traspaso de muchas cajas provinciales al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, de dependencia nacional. *“Según las declaraciones*

oficiales esa carga adicional sería de unos 800 millones de dólares pero luego se constató que fue el doble de esa cifra” (Enfoques Alternativos, N° 2, junio de 2002).

Todo esto es interpretado en algunas investigaciones, de una manera bastante cercana a la que nosotros postulamos, esto es, que *“no existió tal privatización de las jubilaciones, dado que es el mismo Estado quien en un futuro, pagando los préstamos, deberá solventar el pago a los futuros jubilados. Por lo tanto la creación de las AFJP fue sólo una ficción, para poder meter la mano en la lata del Estado, por parte de los banqueros. Como continuidad de la política del endeudamiento, ellas se basaron en el cuento de la necesidad de equilibrar intertemporalmente las cuentas públicas, cuando es evidente que lo que en el futuro el Estado no pague en jubilaciones, lo pagará en deuda pública, habiéndose quedado en el camino un tercio de esos montos, en los bolsillos de los banqueros”* (Cafiero y Llorens, 2002: 119).

Para nosotros, lo que evidencia la reforma previsional es un complejo proceso dialéctico que llamamos **estatización de los costos y privatización de los beneficios**. Pues el Estado queda atado al endeudamiento causado por el déficit que, a la vez es producido por el desvío de los aportes; mientras que las administradoras de fondos perciben ganancias extraordinarias.

Según Cafiero y Llorens (2002), si sumamos el agujero fiscal generado por el traspaso de aportes del Estado a las AFJP a la reducción de los aportes patronales efectuada por Domingo Cavallo, llegamos a la conclusión de que, entre 1994 y 2002, el sistema previsional público perdió unos 66.000 millones de pesos / dólares, que explica el 90% del aumento de la deuda externa a partir de 62.000 millones de dólares en 1991, a los 140.000 millones de 2001. Estos son cálculos “informales”, pero cobran mayor relevancia si tenemos en cuenta que *“según informes de la Auditoría General de la Nación (AGN) de 1999, el déficit fiscal proveniente de la privatización de las jubilaciones y la reducción de los aportes patronales, que fue solventado con préstamos externos, resultó ser un mecanismo indispensable a los fines de poder sostener la convertibilidad, porque de esa manera, según la AGN, se proveyeron “divisas a la economía, requeridas para la acumulación de reservas y para el financiamiento de los déficit de divisas de los restantes sectores económicos”* (Cafiero y Llorens, 2002: 120).

Pero paralelamente a todo este cuadro de situación deficitaria del Estado, las empresas administradoras de fondos desarrollaron un negocio espectacular. En efecto, uno de los aspectos del gran negocio de las AFJP, que generó años después de la implementación de la reforma muchos comentarios adversos, consiste en cobrar una comisión, fijada libremente por ley, que

ronda en el 30% de los aportes de cada trabajador. De allí se deduce el pago por la contratación de un seguro de vida e invalidez, gastos en administración y marketing. Lo que resta de estas deducciones son ganancias netas para las administradoras. Ahora bien, descompongamos estas categorías en porcentajes aproximados para tener una idea general de todo esto. En el sistema de capitalización administrado por las AFJP, *“de cada 100 pesos que aporta el trabajador, las administradoras se quedan con 31. Gastan 8,4 pesos en un seguro de vida e invalidez, 5,6 pesos en administración y 8,8 pesos en marketing. Los 8,2 pesos restantes son la ganancia de un negocio enorme, simple y sin riesgos, en el cual los clientes están obligados por ley a contratar sus servicios”*. Además, *“(…) en seis años [las AFJP] ya llevan cobradas comisiones por un total de 6262 millones de pesos, [mediante los cuales] las AFJP sólo tardaron tres años en amortizar su inversión inicial”* (Página 12, 3/12/2000). Según datos recientes, las AFJP llevan acumulados 8.600 millones de dólares (Página 12, 6/10/03).

Este es el aspecto más fácilmente visible y comprobable empíricamente de un gran negocio. Pero como venimos sugiriendo, las oportunidades de ganancias que obtuvieron las AFJP, en proporciones asombrosas, se relacionan con su perversa relación con el Estado. Éstas se produjeron, y se siguen produciendo, en niveles más oscuros y de difícil identificación. Sin embargo, mediante una mirada atentamente crítica, podemos percibir, a través de ciertos indicadores, como lo venimos haciendo, algunas –no todas- señales que nos marquen el camino a seguir en futuras indagaciones.

La prueba más contundente de todo esto está en dos acontecimientos que ocurrieron durante el Gobierno de la Alianza (1999-2001). Esto es, los dos canjes de deuda denominados por la prensa Blindaje Financiero, firmado en diciembre de 2000, y el Megacanje de Deuda, decretado en junio de 2001, durante la administración de la cartera económica por el Ministro Domingo Felipe Cavallo. Mediante estas dos grandes operaciones, el Estado argentino, en una situación de asfixia financiera, recurrió a los fondos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, para cambiar bonos de deuda que vencían en el corto plazo, por otros bonos nuevos a pagar en el futuro. Así, de los 44 mil millones de pesos que forman la masa de fondos de las AFJP, el 66% fue convertido en títulos públicos. Todo esto se hizo en una situación

de constreñimiento tal que el Estado se comprometió a pagar tasas altísimas de interés (en un promedio del 13% anual) que el propio ministro de economía, denominó “ruinosas”.

Conclusiones

Después de haber expuesto el ciclo cumplido por esta forma particular de privatización de recursos públicos, podemos llegar a algunas conclusiones.

El curso seguido por la reforma previsional, que aquí hemos analizado es, según nuestra opinión, un caso paradigmático de la construcción de un régimen político que, para su consolidación, necesita imperiosamente un proceso de vaciamiento de la política pública e institucional. En su lugar, emerge una política secreta, privada, decidida por unos pocos, a expensas de la sociedad.

Decimos caso paradigmático porque siguiéndole los pasos de cerca podemos entrever los indicios de la gran corporación¹¹ de poder que se estaba construyendo paralelamente en nuestro país¹². Veamos cómo se fueron dando los hechos, para leer, detrás de ellos, la presencia de un entramado sumamente complejo que les da sustento.

En primer lugar, nos encontramos con una profunda crisis del sistema de reparto estatal que había funcionado en la Argentina desde décadas atrás. Este fenómeno se da paralelamente en muchos países que, dado su estado de madurez, se encuentran con dificultades difíciles de resolver sino mediante algún tipo de reforma. En la Argentina, el sistema previsional sufre su peor crisis en los años ochenta. Producto de la crisis económica y financiera, el sistema de reparto venía acarreado problemas que inhibían la posibilidad de cumplir con los haberes fijados por ley. Esto había traído aparejado un repertorio de juicios contra el Estado, aumentando los gastos sin ser complementados por nuevos recursos. Así, en el año 1986, se decreta la

¹¹ Para el concepto de corporación, ver Pucciarelli (2002), op.cit.

¹² Para tener un acercamiento a este tema, ver mi Tesis de Licenciatura, ya citada.

“emergencia previsional”, frenando los juicios y suspendiendo la ejecución de las sentencias hasta fines del año 1988.

Para dar respuesta a esas crisis virtualmente globales, emergen, en estos años, dos modelos diferentes de reforma de los sistemas de reparto, de supuesta aplicación universal. Estos son los modelos propuestos por el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo.

Ambos modelos proponen regímenes previsionales sustentados en tres pilares, pero se diferencian en la caracterización del segundo pilar, núcleo de la propuesta para ambos organismos. La propuesta del BM, apunta a un sistema que tenga un primer pilar obligatorio, de reparto, y de característica asistencial (similar a lo propuesto por la OIT), un segundo pilar, que persigue como objetivos el seguro y el ahorro obligatorios, basados en la capitalización individual, financiado por contribuciones definidas, proveyendo prestaciones no definidas y siendo administrado por el sector privado, bajo control estatal. El tercero es de carácter voluntario, y funciona como complemento de los otros dos.

En la Argentina se elaboran propuestas de reforma del sistema previsional, en fundaciones privadas, de profunda orientación neoliberal (FIEL, Mediterránea, ADEBA), que plantean la reforma desde un punto de vista estructural, basada en el modelo ofrecido por la privatización del sistema previsional chileno, que si tenemos que compararlo con los dos paradigmas nombrados en el párrafo anterior, se adecua al propuesto por el Banco Mundial, está orientada a impulsar el ahorro individual compulsivo, para darle énfasis a la creación de mercados de capitales. Esto genera una nueva concepción en la relación entre Estado, mercado, política y economía, por la transmutación de funciones que se sugiere, desde lo público a lo privado.

Estas propuestas llegan a formar parte de la iniciativa gubernamental por la vía de la introducción de técnicos expertos clave dentro de los espacios de gestión pública, que habían venido trabajando en la elaboración de proyectos de reforma, financiados por los mismos organismos que impulsaban la capitalización, sobre todo el BM. Shultess es nombrado por Cavallo como una exigencia para “controlar” las áreas claves relacionadas a Economía. Aquél

había trabajado varias veces con Cavallo en la Fundación Mediterránea, que en esta etapa funciona como “aglutinante” entre las diversas áreas del aparato estatal (Entrevista a Shultess).

Así, un proyecto, una propuesta, un diagnóstico, elaborados en privado, pasan a ser la propuesta del Poder Ejecutivo. Aunque existían proyectos alternativos, como el del COFEPRES, que planteaban la necesidad de saneamiento del sistema de reparto, o inclusive la introducción de un mecanismo de capitalización, pero de carácter optativo, fueron dejados afuera de la consideración oficial.

Una vez que este proyecto es tanteado entre ciertos actores de la sociedad, a través de la Mesa del Diálogo Político, pero también en otras instancias menos públicas, se le da una versión definitiva y se lo presenta en el Parlamento, con el objeto de darle una legitimación que por vía del decreto no la hubiera tenido. El Congreso de la Nación es el centro de negociación por excelencia. Lo hemos visto durante el relato del tratamiento del proyecto en las dos cámaras. El apoyo a la iniciativa oficial, en un primer momento resistido por muchos, se logra después de una sucesión de acuerdos establecidos en diferentes frentes. El sindicalismo y su fuerza opositora son neutralizados por el establecimiento del permiso para que ellos mismos formasen sus AFJPs, el compromiso gubernamental de “no tocarles” las obras sociales, y la garantía de la opcionalidad entre los dos regímenes.

Por otro lado, las fuertes presiones recibidas por el Poder Ejecutivo, de parte de actores externos, indican que la importancia dada a la reforma tenía representantes poderosos. Este tipo de presión (llamémosle externa, por oposición a la interna, establecida entre el Poder Ejecutivo y los otros poderes del Estado) nos hace pensar sobre la existencia, efectivamente, de intereses más allá de la salud fiscal de un país emergente. Quedan en evidencia en las reuniones que representantes del Poder Ejecutivo tuvieron con las asociaciones de bancos privados, en las visitas de los funcionarios encargados de la reestructuración de la deuda externa a través del Plan Brady, y en muchas otras oportunidades que se fueron dando a lo largo del extenso año y medio que llevó el proceso de la nueva legislación previsional, en las cuales el PEN se encontró con vastos sectores comprometidos con la reforma.

En este caso aparece, entonces, una articulación de intereses que tiene como institución central de negociación al Congreso de la Nación, pero en la cual se destaca siempre la posición del Poder Ejecutivo, y sus nexos con diferentes núcleos de poder, tanto locales como extranjeros.

Los legisladores actúan, cuando lo hacen, a la defensiva, de una iniciativa que los ha dejado afuera y les exige ahora su aprobación. Por esa razón generan resistencias, obligando al Poder Ejecutivo a modificar su proyecto original en numerosas oportunidades. Todo esto se da de espaldas a la sociedad que, siendo modificadas las reglas de funcionamiento a las que estaba acostumbrada, las experimenta como una mera espectadora.

Las resistencias, objeciones y discusiones de los que se oponían al proyecto, tenían que ver, como dijimos, con una gran transformación en lo que respecta a roles hasta entonces desempeñados por el Estado, que querían ser totalmente transmutados. Una tradición de casi un siglo quiso ser abatida de un momento a otro, y era lógico, entonces, que se generaran fricciones. Y estas diferencias se evidencian al observar los Diarios de Sesiones de las Cámaras de Diputados y Senadores. Allí se ve claramente la contraposición entre dos modelos de seguridad social, que en última instancia son dos modelos de relación entre el Estado y la sociedad.

El objetivo fundamental, entonces, ligado a la transferencia de recursos y funciones desde el ámbito público al privado fue llevado finalmente a cabo, gracias a un repertorio de seudo concesiones que, desde el Poder Ejecutivo, se le hicieron a los “disidentes”. La negociación se dio casi en su totalidad con miembros del bloque oficialista ya que, siendo mayoría, podía por sí solo lograr la aprobación.

De esta manera se destraba una iniciativa, logrando la sanción en el Congreso, contribuyendo a la construcción de una comunión de intereses entre el Estado y el sistema financiero, mediante un mecanismo muy particular, la autodestrucción del primero. Mediante esta ley de reforma previsional, entonces, quedó establecido un nuevo tipo de Estado, que mediante su desfinanciamiento permitió la percepción de ganancias extraordinarias para un pequeño sector, quedando comprometido por años con su desenvolvimiento. Este mecanismo perverso va a definir a la larga década del noventa.

Esto queda de manifiesto al observar los efectos negativos que esta gran transformación ha tenido sobre el balance de las cuentas del Estado. La transferencia de recursos desde lo público a lo privado, sin compensación mediante, genera un bache de difícil resolución. Es allí donde se recurre al endeudamiento, generando un círculo vicioso en el que estamos atrapados hasta la actualidad.

Ese déficit estructural, generado por la transferencia de aportes de la esfera pública a las AFJP, sumado a la reducción de los aportes patronales establecida por el mismo Cavallo, sólo podía ser saldado por el endeudamiento externo. Ahora bien, cuando el acceso al crédito externo, por diferentes causas, estuvo vedado, se recurrió inmediatamente a los fondos de las AFJP (que no olvidemos, es el conjunto de ahorros de los trabajadores) para que actuasen como los ejecutores de los famosos y escandalosos “salvatajes” financieros. Lo que es necesario agregar es que todo esto estuvo mediado por los mismos técnicos que elaboraron la reforma.

Durante el año de discusión parlamentaria se debatía acerca de los efectos positivos que tendría para el país la formación de un mercado de capitales basado en el ahorro privado de los trabajadores, pretendiendo que con ello solucionar artificialmente algunos de los problemas clásicos de nuestro país, como la falta de acumulación de capital y de inversión.

Sin embargo, la autorización a las AFJP a invertir hasta un 80% en títulos públicos (a través de la invención legal de los fideicomisos) parece contradecirse con dichos objetivos. Para nosotros, esta nueva modificación se relaciona directamente con el círculo vicioso de endeudamiento – déficit – endeudamiento, estableciendo un mecanismo perverso mediante el cual, el Estado se desfinancia para permitir la acumulación de capital en la esfera privada por medios “no naturales”. Desde ese momento, las mismas administradoras de fondos que ahora percibirán esa masa de capital estarían dispuestas a prestarle al Estado.

El Estado deja de percibir esos fondos, y las AFJP, que ahora los manejan, decidirían si pueden o no prestárselos al Estado para que a éste le cierren sus cuentas. Si esto es cierto, estamos ante la presencia de un mecanismo nefasto que tiene todas las características de un comportamiento corporativo, arreglado entre las dos partes a expensas de la sociedad y mediado

por un equipo de técnicos relacionados, aunque sea solamente por afinidad “teórica”, como ellos acostumbran a decir, con los centros de poder mundial y local más importantes.

En efecto, una de las armas más poderosas a la hora de lograr consensos, utilizadas por estos técnicos, es la presentación de un saber técnico desprovisto de ideología.

Quedó delimitado, así, un nuevo modo de trabajo político, caracterizado por medidas antipopulares, orientadas a favorecer a un sector del gran capital, mediante mecanismos que siempre tienen como protagonista al Estado, por un hecho nefasto: su autodestrucción. En este caso particular, los técnicos desempeñaron una función muy clara en la instauración de la cuestión en la agenda, en la elaboración del proyecto y en su implementación.

Un análisis más profundo podría arrojar alguna luz sobre las interrelaciones entre el saber técnico, los organismos internacionales, el gran capital y el Estado. Excede los límites de este trabajo pero puede servir de base para futuras indagaciones.

Bibliografía.

Aliverti (1993). “El zorro”, en Página 12, del 5/3/1993.

Alonso, Guillermo (1998). “Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina”, en Desarrollo Económico, Vol. 38, n° 150.

Alonso, Guillermo (2000). *Política y seguridad social en la Argentina de los '90*. Miño y Dávila editores, Buenos Aires.

ANSES (2002) “Desarrollo institucional de la Seguridad Social”, en www.anses.gov.ar/ANSES/Historia/Desarrollo.htm.

Basualdo, Eduardo (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

Cafiero, Mario y Javier Llorens (2002). *La Argentina robada. El corralito, los bancos y el vaciamiento del sistema financiero argentino*. Ed. Macchi, Buenos Aires.

FAISS (2000). "Acerca de los costos de la transición por la reforma del sistema de previsión social argentino", Documento N° 3/00.

FIEL (1995). *El sistema de Seguridad social. Una propuesta de reforma*. Consejo Empresario Argentino. Buenos Aires.

González Fraga, Javier (2001). "Reforma previsional: ¿un lujo caro?", en *La Nación*, 17/6/2001.

Isuani, Ernesto y Jorge A. San Martino (1993). *La Reforma Previsional Argentina. Opciones y riesgos*. Miño y Dávila editores/Ciepp, Buenos Aires.

Mesa Lago y Bertranou (1998). *Manual de Economía de la Seguridad Social*. Ed. ClaeH, Montevideo.

Muchnick, Daniel (2002). *Las AFJP en el ojo de la tormenta*. Grupo editorial Norma, Buenos Aires.

Urbiztondo, Santiago y Juan Luis Bour (1994). *Understanding the reform of the argentine pension system*. Policopiado, FIEL.

Fuentes:

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, reunión 60ª, 28 y 29 de abril de 1993.

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, reunión 37ª, 22 y 23 de septiembre de 1993

Diarios y Revistas: Clarín, Página 12, La Nación, Enfoques Alternativos.