



Grupo Temático N° 14: Políticas Sociales, laborales y de la Seguridad Social

Coordinadores: Claudia Danani, Alejandra Beccaria, Natalia Benítez y María Ignacia Costa

La armonización previsional: el recurrente desafío de homogenizar la protección jubilatoria en la Argentina

Autor: Fernando Falappa

E-mail: fefalappa@gmail.com, ffalappa@ungs.edu.ar

Pertenencia Institucional: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Autora: Verónica Mossier

E-mail: vmossier@gmail.com, vmossier@ungs.edu.ar

Pertenencia Institucional: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

1. Presentación

El 6 de diciembre de 1999 se firmó un acuerdo entre el estado nacional y las provincias llamado "Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal". El estado nacional se comprometió a financiar con recursos provenientes de rentas generales los déficit globales de las Cajas previsionales provinciales que no habían sido transferidas a la Nación durante la reforma previsional de 1993-1994 que implantó un doble sistema público y privado que se destacó por la creación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). A cambio de ese financiamiento las provincias que adhirieron se comprometieron a "armonizar" su legislación previsional con la del sistema nacional. La armonización previsional consiste en la homogenización de los parámetros de los sistemas previsionales provinciales con el sistema nacional en número de años de aportes, montos de las contribuciones, edad de retiro, forma de determinación y mecanismos para la movilidad de los haberes jubilatorios. Según lo establecía la propuesta del gobierno nacional, las provincias que firmasen Convenios de Armonización tendrían 180 días para el cumplimiento de esos compromisos. Sin embargo, este proceso de armonización continúa vigente, con diferente recepción e impacto entre las provincias que adhirieron al mismo¹.

*



Partimos destacando tres observaciones generales respecto del proceso de armonización previsional que nos permitirán avanzar en la descripción y el análisis del mismo. La primera, es que éste no puede ser analizado con independencia de la reforma estructural que el estado Argentino emprendió a partir de la década de 1990, pues la crisis previsional estaba en el centro de esa reforma y, desde sus orígenes, la propuesta de reforma previsional interpelaba a las cajas provinciales. No obstante, son pocos los análisis de la reforma del estado que destacan este aspecto y menos aun los que observan el comportamiento de los sistemas previsionales provinciales y su relación con el sistema previsional nacional. La segunda observación es que mientras el proceso general de reforma del estado tuvo como objetivo descentralizar el mayor número de servicios públicos hacia el nivel subnacional -como sucedió con los servicios de educación, salud y asistencia social- en el ámbito previsional la propuesta fue la nacionalización de las cajas provinciales, lo que redundaría en mayor centralización. La tercera, y más específica, observación es que el proceso de armonización es consecuencia directa del escaso éxito de la reforma previsional de 1994, en la medida en que puede ser interpretada como sucedánea de aquella centralización total, ante la negativa de un importante número de provincias a transferir sus sistemas previsionales².

Respecto a estas observaciones cabe mencionar que la reforma del estado argentino de los años noventa se inscribió en los postulados del Consenso de Washington, que tuvo como uno de sus principales ejes la recomendación de descentralización política y administrativa de los estados federales pues consideraba que traería aparejada mayor eficiencia y democratización de los servicios públicos. Es por eso que observamos la aparente paradoja en el objetivo de centralización del sistema previsional expresado en el proyecto de reforma de 1991, sostenido aún frente a la morigeración de la propuesta por parte del debate parlamentario de 1993 y plasmado en la nueva ley previsional implementada al año siguiente. Sin embargo, la centralización proyectada guarda total coherencia con otros importantes objetivos del programa de reforma del estado como fueron los de reducir algunos costos públicos, equilibrar cuentas fiscales, comprimir los déficits y promover el mercado de capitales para el ahorro y la inversión privada, también estos de escaso éxito.

**Verónica Mossier, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. vmossier@gmail.com, vmossierungs.edu.ar

¹ Forma parte de la Ley 27.260, presentada en mayo y aprobada en junio de 2016, llamada de “Reparación Histórica” que, como parte de las modificaciones producidas con posterioridad al período de estudio definido por la investigación, será referida al final de este capítulo.

² Cabe aclarar que nos referimos al fracaso de la reforma previsional de 1993-1994 respecto a su propios términos, pues consideramos que los objetivos tácitos de privatización de la administración de los fondos previsionales fueron cumplidos con creces y consistieron en una profunda redistribución regresiva de los ingresos, tanto por la onerosa tasa de servicios de la AFJPs como por los turbios negocios financieros que la privatización permitió; al respecto ver, entre otros, los diarios, Clarín: 18-10-07; Perfil: 21-10-08; Página 12: 21-10-08.



Por todo, la propuesta de armonización previsional puede entenderse como resultante de las dificultades del proceso de la reforma del estado, en particular del sistema previsional. Es por eso que su análisis debe considerar la evolución de la Coparticipación Federal, los Pactos Fiscales y el debate sobre el presupuestario nacional. Aunque excede el espacio de este trabajo, es importante señalar que el punto de partida de este análisis debe ser la errática discusión presupuestaria que se remonta a la situación de bancarrota económica e institucional del retorno a la democracia de 1983. Pues esa crisis, que conjuga persistente déficit fiscal con deuda externa e hiperinflación, que tuvo como consecuencia las medidas conocidas como “emergencia previsional” y “emergencia del estado”³, recorre más de tres décadas y es la que aun posibilita: que los sucesivos gobiernos nacionales dirijan la federación sin respetar la ley de presupuesto; que la articulación presupuestaria entre el estado nacional y las provincias sea regida por la renovación periódica de adendas a una ley de Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) vencida en 1989; que las recurrencias en ese mecanismo hayan incurrido en una inconstitucionalidad que se ha perpetuado por 10 años⁴ y que se siga soslayando el mandato constitucional de 1994 que indica legislar una Ley Convenio de Coparticipación Federal cuyo plazo de concreción eran dos años.

Así, este capítulo reconstruye el persistente e incompleto proceso de armonización previsional, nombre dado al referido criterio de homogenización según el cual la coexistencia de distintos regímenes (nacional y múltiples provinciales) podía integrarse de manera relativamente sistémica bajo la condición de que se acordaran parámetros básicos en los que confluyeran todas las jurisdicciones. Analiza, en clave político-institucional, cómo este proceso atravesó diferentes etapas y circunstancias constituyéndose en escenario y resultado de las disputas entre el estado nacional y los estados provinciales. En el punto 2, ofrece una apretada reseña histórica de dicho proceso, de su relación con la crisis previsional que lo precedió y con los pactos fiscales que intentaron subsanarla. Estos aspectos, que constituyen las referidas etapas, serán observados en el marco del debate sobre federalismo fiscal que involucra el régimen de coparticipación federal de impuesto (RCFI) de 1988, los *pactos fiscales I y II* de 1992 y 1993, así como la reforma constitucional y la reforma previsional de 1994. El punto 3, analiza el “Compromiso Federal...” de 1999 e indaga los resultados actuales

³ Para un análisis de la crisis de la deuda externa y del proceso de hiperinflación de la década de 1980 ver: Damill, 2005 y Rapoport, 2011; para su vinculación con la crisis de previsional, entre otros ver Arza: 2006; Danani y Beccaria, 2014 y Falappa y Mossier: 2014. La expresión “emergencia previsional” hace referencia al Decreto ley 2196/86 (abrogado por Ley 23 568/88) del gobierno de Raúl Alfonsín; la expresión “emergencia del estado” hace referencia a la Ley 23.697/89, del gobierno de Carlos Menem.

⁴ Según los fallos de la Corte Suprema de Justicia: S. 538, S. 191, C. 786, y S. 1039, del 24/11/2015, esta cuestión será abordada en el punto 5.



de la situación paramétrica sobre la que se organizan los regímenes provinciales; éste punto también describe la polémica extensión de este Compromiso Federal por medio de un artículo de la ley de presupuesto anual de 2006, problemática que es retomada en al final del texto. El punto 4 describe las sorprendentes maniobras llevadas a cabo por un conjunto de provincias que luego de haber transferido sus cajas, durante la reforma previsional de 1994, fueron desarrollando complementos a los estipendios previsionales de sus empleados públicos que en alguno caso acabaron creando nuevas cajas provinciales incluso cuando los convenios de transferencia lo prohibieran. Finalmente, el punto 5 toma nota de los últimos sucesos, que involucran a la armonización previsional, la creación de una prestación universal a la vejez y un nuevo acuerdo entre el ejecutivo nacional y los provinciales en el marco de un nuevo pacto fiscal, todo ello ocurrido como consecuencia del cambio de gobierno de finales de 2016 y reflexiona si esto viene a confirmar una línea de continuidad en la conducta fiscal que es aludida en el punto 2.

2. Los antecedentes del proceso de armonización previsional

La afectación de los recursos de capital de la seguridad social con la deuda pública, la inflación y en definitiva los recursos fiscales, no es nueva en Argentina. Hasta la transformación del INPS en SUSS y la creación de ANSES, los componentes de la seguridad social tenían como principal fuente de financiamiento los aportes y contribuciones procedentes de las imposiciones sobre el mercado de trabajo⁵. Si bien el estado nacional había intervenido de modo puntual tomando o aportando dinero en la seguridad social, esto no significaba que hubiese una recaudación sistemática generalizada por medio de impuestos generales para financiar la seguridad social.

2.1. La cuestión fiscal

La cuestión fiscal de la organización federal de la República Argentina forma parte del debate originario sobre su organización política. La Constitución de 1853 estipulaba que el estado federal sólo podría financiarse por medio de impuesto aduaneros, mientras que los impuestos internos eran potestad de las provincias; de ese modo funcionó hasta 1890 cuando, frente a la primer gran crisis política y económica que enfrentó el país, las provincias cedieron, en favor del estado nacional, impuestos internos previstos por la Constitución para situaciones de excepción⁶. No obstante, hasta la crisis de 1930 la vieja impronta constitucional se mantuvo y los diferentes proyectos impositivos orientados a gravar los ingresos, presentados al Parlamento durante los gobiernos de los presidentes

⁵ Respecto a los recursos de ANSES ver Costa, Curcio y Grushka (2014: 40-45).

⁶ Constitución de la Nación Argentina Articular 67, inciso 2, Frias (1987:351), lo llama “sistema de delegación condicionada”, en Hernández (2008)



Yrigoyen y Alvear no consiguieron la anuencia del Senado Nacional⁷. Sin embargo, la caída de los precios internacionales de los bienes primarios afectó de modo directo la recaudación para el financiamiento del estado nacional y el gobierno dictatorial del General Uriburu determinó, por primera vez y por decreto, un impuesto a las rentas. La reapertura parlamentaria convirtió ese decreto en ley y, luego con dos reformas sucesivas, unificó los impuestos internos instituidos en la Ley 12.139/34, principal antecedente del régimen de *coparticipación federal* que aún nos rige⁸.

La ley 23.548 de *Coparticipación Federal de Impuestos* sancionada a comienzos de 1988 como régimen transitorio, preveía que su duración fuese sólo hasta finales de 1989⁹. En 1994, la reforma constitucional estableció como mandato que para finales de 1996 debía estar aprobado un nuevo régimen fiscal federal; el incumplimiento de esta cláusula constitucional dejó en claro que la ley de coparticipación constituye un serio problema institucional, ya que se trata de la redistribución de cargas impositivas y el reparto jurisdiccional de los recursos económicos que redundan en la afectación del poder político de los gobiernos provinciales, así como de la relación de estos con el PEN. En consecuencia, los problemas de este incumplimiento no son sólo económicos y fiscales sino también políticos e institucionales, pues afectan directamente el funcionamiento del régimen republicano de gobierno. La tercera gran prórroga de dicha ley se realizó, en diciembre de 1999, por medio de una batería de leyes que incluye el “nuevo” Compromiso Federal, supra mencionado, que en verdad es la prórroga del pacto fiscal vigente y que tiene como novedad la propuesta de *armonización previsional*.

Además de la propuesta de armonización previsional que es el eje de este capítulo, el acuerdo tuvo la particularidad de generar un plazo importante para la aplicación del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (en adelante, RCFI) de 1988 y la detracción del 15% de la masa de recursos

⁷ Un punto de inflexión importante de este período es el fallo 142:260 del año 1927 de la CSJ: “Caso Mataldi-Simon Contra Provincia de B-s As” (disponible en www.federalismofiscal.com/wp.../Sociedad-Anónima-Mataldi-Simón-Limitada), la referida “competencia” o “beligerancia fiscal”, llevó a muchos juicios de particulares que se sentían afectados por la doble imposición de la nación y alguna provincia, en este caso ésta industria acciona contra la Provincia de Buenos Aires que se defiende alegando que le asiste el derecho constitucional de imposición interna y que en todo caso quien lo duplica en el PEN, el fallo condena a la provincia a restituir la imposición y plantea una nueva interpretación de la Constitución nacional: que según el artículo 4 las imposiciones internas son “potestades concurrentes” del PEN y las provincias.

⁸ El decreto de Uriburu fue convertido en Ley 11.582/32 (B.O. 18-1-1932) luego reformulada como Ley 11.682/33 (B.O. 12-1-1933) conocida como “régimen sobre impuesto a los réditos”, complementado el año siguiente por la ley 12.139/34 (B.O. 28-12-1934) de unificación de los impuestos internos. Caravaca (2012), Cetrángolo, et alí (1996), Hernández (2013 y 2008), Sánchez Román (2013)

⁹ Entre la referida Ley 12.139/35 y la Ley 23.548/88, los cambios se circunscriben a prórrogas, ampliación de las bases de imposición y modificación de los criterios de distribución. No obstante, los lineamientos son similares, se destaca una redistribución primaria más favorable a las provincias mediante la ley 14.788/59, y el desarrollo de una regulación más amplia que conjuga todas las imposiciones por medio del Decreto ley 20.221/73, que creó la Comisión Federal de Impuestos aún vigente (Hernández (2013) Cetrángolo et alí (1996)



coparticipables que fuera acordada en el Pacto Fiscal I, a finales del año 2000 el PEN y las provincias ratificaron ese acuerdo que quedó plasmado en la ley 25.400 promulgada el 8 de enero de 2001. La particularidad de esta ley acuerdo es que extiende el funcionamiento del RCFI hasta el 31 de diciembre de 2005. Los plazos y los términos generales de dicho acuerdo fueron ratificados por los gobernadores y el Presidente (provisional) Eduardo Duhalde, en un conclave realizado a inicios del año 2002 en Catamarca, allí se propuso la sanción de una nueva ley de coparticipación para finales de ese año. Sin embargo lo que ocurrió a final de año fue el anuncio de elecciones presidenciales anticipadas. El nuevo gobierno del Presidente Néstor Kirchner, a los cinco meses de haber asumido, crea una “Comisión para la Reforma de la Coparticipación Federal, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, la que tendrá a su cargo el diseño de un nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, (Decreto 872/03). Sin embargo, hacia finales del año 2005, no hay novedades sobre la ley convenio, ni se celebraron nuevos acuerdo con los gobernadores que renovasen el plazo perentorio marcado por la ley 25.400; sino que el PEN proroga *sine die* por medio de un mecanismo más precario que adoleció del consenso explícito de los gobernadores provinciales: se trata del polémico artículo 76, incorporado a la ley de presupuesto del año 2006 declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 25 de noviembre de 2015.¹⁰

La nueva Constitución introduce la necesidad de legislar sobre un convenio de Coparticipación Federal (inciso 2º del artículo 75). Este instituto propone una especie de gran y persistente Pacto Fiscal que supone una modalidad novedosa que los juristas llaman *ley convenio* y que según la propia Constitución tiene como requisito el acuerdo de todas las legislaturas provinciales (Hernandez, 2013). Aunque la idea se funda en la necesidad de que sea un convenio sostenido por un profundo y extenso consenso federal, en verdad, hasta ahora, ha resultado en la imposibilidad de superar la referida ley de 1988. Aquello que buscaba garantizar la voluntad de todas las expresiones políticas federales parece haberse convertido en una especie de “vicio” de forma, pues el referido inciso otorga el *veto total* a cualquiera de las legislaturas provinciales que no ratifique dicha ley convenio, generando como consecuencia un “vicio” de contenido: que la ley de coparticipación federal de 1988 continúe vigente convirtiéndose en “el régimen transitorio más permanente de la República Argentina” (Balbo: 2014, Berteau: 2010, Cao: 2009 y Mércuri: 2013), y que la misma haya contribuido a magnificar el “laberinto legislativo” (ídem) que se comenzó a transitar desde 1935, con las recurrentes actualizaciones de un marco legal perentorio¹¹. Por eso, aunque siempre requirió de actualización, desde 1988 estas vienen conformando aquello que un especialista llama

¹⁰ Ver infra punto 5.

¹¹ Según el inciso 2 del artículo 67 de la Constitución de 1853 y del actual artículo 75.



“prórrogas encadenadas” (Berteau, 2010), como lo fueron los Pactos Fiscales I y II, pero su carácter extraordinario y perentorio parecía estar dado por el compromiso de que la cuestión se resolvería en la reforma constitucional. Sin embargo, la *ley convenio* nunca fue tratada, lo que acarrea permanentes y complejas actualizaciones.

2.2 Los Pactos Fiscales I y II

El 12 de agosto de 1992, en reunión del PEN y los gobernadores provinciales, se concretó el primer Pacto Fiscal¹². A partir de este acuerdo se habilita al estado nacional a retener desde el 1° de septiembre de ese año, un 15% de la masa de impuestos coparticipables prevista en el art. 2° de la Ley de Coparticipación Federal más una suma fija de 43,8 millones de pesos mensuales de la masa coparticipable con el fin de sostener el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resultasen necesarios¹³. Un año después se firmó el llamado Pacto Fiscal II: “Pacto fiscal para el empleo, la producción y el crecimiento”¹⁴. Por medio de este acuerdo, el estado nacional aceptó la transferencia de las Cajas Previsionales provinciales respetando los derechos adquiridos de los jubilados y pensionados provinciales, que analizaremos más abajo¹⁵. Esas transferencias se realizaron luego de la suscripción de acuerdos específicos con las provincias interesadas. Esta cláusula se encontraba en total sintonía con el programa de reforma del sistema previsional nacional propuesto por el PEN en 1991, promulgado hacia finales de 1993, luego de importantes negociaciones sectoriales y debates parlamentarios, e implementado en 1994¹⁶.

Al iniciarse la reforma del sistema previsional nacional, los organismos previsionales provinciales presentaban una situación generalizada de déficit de caja, estos generaban fuertes desequilibrios fiscales, tanto a nivel provincial como, luego de su traspaso, para el sector público nacional. Sólo las provincias jóvenes como Chubut, Neuquén y La Pampa presentaban sistemas con tendencia al equilibrio. La Provincia de Buenos Aires, presentaba un mejoramiento transitorio de su situación a raíz de la transferencia hacia ella de más 84.000 activos de la educación pública nacional, pero con una situación actuarial problemática hacia futuro (BID, 1996)

Después de haber concretado la reforma del sistema previsional, en el marco de la reforma del estado y frente a un proceso un tanto retrasado de traspaso de las cajas previsionales provinciales al

¹² Ratificado por la Ley 24.130/92 (B.O. 17-9-1992)

¹³ Como contrapartida “del esfuerzo que hacían las provincias y para evitar el desequilibrio fiscal involuntario”, el estado nacional garantizaba a las provincias un ingreso mensual mínimo de 725.000.000 pesos del propio régimen de coparticipación (Balbo, 2014)

¹⁴ Decreto 1807 (B.O. 2-9-1993)

¹⁵ Con excepción de las Cajas Profesionales que prevé el artículo 56 de la Ley 18.038/69 (B.O.10-01-1969)

¹⁶ “Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones” (SIJP) Ley 24.241/93 (B.O. 13-10-1993), al respecto ver Alonso (2000).



sistema nacional, la Argentina rubricó un contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El organismo ejecutor fue el Ministerio de Economía y Servicios Públicos y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Su objetivo fue la ejecución del *Programa Sectorial de Reforma de las Cajas Previsionales Provinciales*¹⁷, por un monto de 640 millones de dólares, a 15 años y cuyo desembolso se realizaría en tres tramos en un periodo máximo de dos años. El programa se proponía al menos tres objetivos centrales: en primer lugar, "fortalecer el marco institucional del sistema previsional y consolidar la reforma a nivel nacional" para lograrlo se proponía "promover una mayor equidad al homogeneizar la normativa y su aplicación y en segundo lugar apoyar el desarrollo del mercado de capitales, estimulando el ahorro y la inversión privada al permitir que los empleados provinciales se incorporase al sistema de las AFJP"; en segundo lugar apoyar el equilibrio fiscal provincial disminuyendo el impacto que tienen los déficit de las cajas previsionales en las finanzas provinciales"; y, por último, "apoyar el fortalecimiento de la administración y controles de la ANSES para prevenir el fraude y la evasión".(BID, 1996: 2). El programa estipulaba que cada uno de los desembolsos de dinero por parte de los organismos del BID y el Banco Mundial estarían justificados con la transferencias de las Cajas previsionales provinciales a ANSES, condicionados por el mantenimiento de un marco macroeconómico satisfactorio y el cumplimiento de las reformas del estado. Procuraba para el largo plazo una reducción del déficit fiscal consolidado y una mejora en los niveles de inversión "considerando que una parte importante de las reservas de previsión social serían administradas con criterios de mercado" (BID, 1996:3). Pero por otra parte, alertaba sobre el posible riesgo de que las provincias no llevarsen a cabo las transferencias de sus cajas.

En síntesis, entre finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990 fueron varias las reformas que se llevaron a cabo y estuvieron orientadas a los siguientes aspectos: la creación de un nuevo espacio de articulación entre la Nación y las provincias vinculado al tema previsional¹⁸; el fortalecimiento financiero del sistema por medio del incremento de las contribuciones patronales y tributarias¹⁹; la consolidación de las deudas previsionales contraídas hasta ese momento por el

¹⁷ Decreto Nacional 1438 (B.O. 11-12-1996)

¹⁸ Para ello se creó el Consejo Federal de Previsión Social (CO.FE.PRES), por medio de la Ley Nacional 23.900/90 (B.O. 19-10-1990). El Art. 1° de esta ley establece que el Consejo tiene como misión "asesorar, estudiar e investigar los aspectos de la política previsional del país que comprometa la acción conjunta de las provincias, de la Nación y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" mientras que el inciso primero del artículo 4° de la ley establece que tiene como función estudiar las políticas y acciones previsionales que favorezcan un armónico desenvolvimiento entre el sistema previsional Nacional y los regímenes provinciales de previsión social elaborando proyectos tendientes a la unidad normativa conceptual.

¹⁹La Ley 23.966/91 (B.O. 15-8-1991) incrementó las contribuciones patronales y destinó al Régimen Nacional de Previsión Social el 11% del producido del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuya alícuota se estableció en el 18%, incrementándose al 27% en los casos de venta de gas, energía eléctrica y aguas reguladas por medidor.



estado²⁰ y, por último, la centralización de los fondos asociados a la seguridad social. Esto último ocurrió por medio del Decreto 2284/91 que estableció la disolución del Instituto Nacional de Previsión Social y creó el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) -dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación- que tiene a su cargo todas las funciones y objetivos que fueran competencia del INPS y de las Cajas de Asignaciones Familiares, también disueltas²¹. Sin embargo, la crisis financiera del sistema previsional lo tornó más dependiente de los recursos tributarios. En cifras aproximadas, para 1990 los recursos del régimen previsional estaban compuestos en un 25% de dineros fiscales y un 75% por aportes y contribuciones obrero patronales, mientras que al finalizar la década esta proporción se revierte: 68% y 30% respectivamente para el año 2000 (Roca, 2001). Esta creciente dependencia del sistema previsional nacional respecto al régimen tributario no puede ser explicada sin considerar la importancia que tuvieron estos pactos fiscales, y la posterior incidencia en la propia reforma previsional que condiciona, hasta la actualidad, la relación entre las jurisdicciones en cuestión. Algunas cajas provinciales subsistieron, o resistieron, consolidando protecciones particulares para los empleados públicos provinciales. Sin embargo el déficit fiscal ofició de síntoma de esa dificultad. Como señala Grassi “los distintos ámbitos del Estado tienen diferentes papel y poder en la definición del problema fiscal y en la determinación de la distribución de los recursos... el propio Congreso de la Nación... y los gobiernos provinciales [favorecieron] el entretrejo de relaciones de clientelismo político en este nivel, conformando una estructuración espuria del federalismo argentino.” (Grassi, E. 2003:61-2)

2.3. La reforma del sistema previsional

Como fue mencionado, la transferencia trunca de las Cajas provinciales en el marco de la reforma previsional y los *Pactos Fiscales I y II* son los orígenes del proceso de armonización iniciado a finales de 1999 y representa para nosotros la parte menos estudiada del escaso éxito de la reforma previsional de comienzos de los años noventa. Según la apreciación de varios análisis académicos, la seguridad social argentina (básicamente, los seguros de vejez que denominamos “sistema previsional” y los seguros de salud que llamamos “obras sociales”) adoleció históricamente de coherencia institucional y de previsión financiera. Constituida en su origen por la multiplicación de un conjunto de cajas de jubilaciones y pensiones, así como por el desarrollo más o menos

²⁰ El 21 de agosto de 1991 se sancionó la Ley 23.982 de Consolidación de Pasivos Previsionales, que indujo a los beneficiarios a aceptar el pago de parte de sus haberes devengados mediante títulos públicos (los denominados BOCONes).

²¹ Para Carlos Chébez, el gobierno consiguió instrumentar “el viejo anhelo gubernamental de controlar bajo un único sistema centralizado la totalidad de los aportes de la seguridad social y en forma especial los de las OOSS y los de AAFP”. No obstante, el proceso de unificación no había terminado y ese mismo gobierno dio marcha atrás con el control de los fondos de las Obras Sociales (Falappa, y Mossier, 2014: 225); respecto a la reforma del SUSS ver Curcio (2014)



espontáneo de fondos solidarios para gastos de salud, su unificación provino de las dictaduras militares como medida de urgencia, frente a la degradación de los equilibrios financieros, y, como ardid para la búsqueda del control social y la legitimación política de las mismas. Esta unificación no fue gratuita ni estuvo inspirada por objetivos solidarios o universales. En el caso particular del sistema previsional, buscó paliar la responsabilidad pública sobre su bancarrota y facilitó el uso de los fondos para las oscilantes finanzas estatales. A los históricos problemas de evasión fiscal, uso discrecional de los recursos de capital por parte del estado, creciente flexibilidad en los criterios de asignación de beneficios y consecuentes desajustes de los criterios técnicos actuariales de utilización de los fondos, se sumaron, en los años '90, los efectos del deterioro del mercado de trabajo²².

Entre los principales motivos de los desequilibrios financieros y administrativos del sistema previsional podemos destacar el uso político coyuntural de los arreglos institucionales de la seguridad social, así como el uso de este ahorro colectivo como mecanismo de financiamiento barato del estado, que redundó en licuación periódica de dichos ahorros afectados por inflación y devaluaciones²³. En otras palabras, las cajas y sus beneficios fueron usados como modo de obtención de apoyos políticos y como estrategia de financiamiento coyuntural del estado. Además, el diseño contributivo de los sistemas previsionales sumó, a las anteriores defecciones, la caída del empleo –producida, primero por la *primarización de la economía* propiciada por la última dictadura militar y luego por la llamada *reconversión productiva* de la década de 1990. El crecimiento de la importancia del déficit previsional sobre las finanzas públicas fue uno de los asuntos más complejos que debió enfrentar el gobierno de la transición democrática presidido por Ricardo Alfonsín y, consecuentemente también, el gobierno de Carlos Menem.

En 1991, el PEN presentó un proyecto de reforma previsional inspirado en el modelo chileno, entonces aún percibido como exitoso²⁴. Según sus promotores, el cambio apuntaba a tres objetivos. Primero, se le quitaba al estado un mecanismo de autofinanciamiento que facilitaba la irresponsabilidad y terminaba siendo sumamente oneroso. Segundo, se resguardaban los aportes de los cotizantes de su “socialización forzosa”, afianzando el principio de la propiedad individual, aún a expensas de los componentes de solidaridad intergeneracional o intersectorial. Tercero, estas

²² Ver: Alonso (2000), Arza (2010), Belmartino (2005 a y b), Feldman, Golberg e Isuani (1988), Grassi (2003)

²³ Respecto a la utilización de las contribuciones previsionales para paliar el déficit fiscal, ver Sanchez Román (2013) capítulos 3 y 4.

²⁴ Los trabajadores depositarían sus aportes en cuentas individuales, administradas por empresas privadas, las administradoras de los fondos previsionales, que competirían entre sí, dentro de marcos regulados por ley (los llamados “cuasimercados”) para otorgar mayores retornos a sus ahorristas. El sistema público permanecería abierto para transferir los montos adeudados a los individuos que ya registrasen aportes, y se cerraría cuando el último jubilado del sistema desapareciese.



cuentas individuales, en las futuras agencias AFJP, podían generar un ahorro que sería invertido dentro del circuito financiero local para apoyar el desarrollo económico del país. El proyecto del gobierno sufrió una fuerte oposición y fue objeto de largas controversias y negociaciones, siendo aprobado recién a finales de 1993 y puesto en funcionamiento a mediados de 1994, aunque con grandes modificaciones. Se transformó, así, en un sistema de dos partes relativamente independientes: la privada, que incluyó la autorización para la creación de AFJP a los bancos públicos y dio la posibilidad de que los propios sindicatos participasen en estas empresas; y la estatal, que continuaba siendo un sistema de reparto formado por las personas que no desearan pasar al sistema privado²⁵. Por último, se elevaron las edades de jubilación y se dictaron leyes suspendiendo los juicios contra el estado, ambas medidas con el fin de frenar el drenaje fiscal que los déficits estaban representando.

En poco tiempo la reforma fue considerada un fracaso por partidarios y detractores²⁶. Durante los años 90' la seguridad social acompañó, así, el proceso de reducción de las protecciones propias de la regulación tutelar del derecho laboral. De ese modo, ya no tendía hacia la homogeneización de la condición salarial con esquemas redistributivos de solidaridad intergeneracional, intersectorial o interclases. Los escasos componentes solidarios o redistributivos, arriba mencionados, pasaron a ocupar un lugar marginal e incluso fuertemente cuestionado dentro de los diferentes dispositivos de seguridad social²⁷. Los pocos componentes de solidaridad conservados fueron los defendidos con ahínco en el Parlamento por los representantes de extracción obrera, aunque finalmente parecen haber beneficiado exclusivamente a la dirigencia corporativa; tanto que algunos colegas comenzaron a denominar el comportamiento de estos líderes sindicales como “sindicalismo de negocios”²⁸. Así, el sistema que aparecía como neutral desde el punto de vista distributivo

²⁵ Luego de la negociación parlamentaria, el estado asumió el sostenimiento de un piso de ingresos llamado prestación básica universal (PBU) para ambos sistemas y las pensiones de aquellos ciudadanos mayores de setenta años que nunca hubiesen contribuido.

²⁶ En primer lugar, porque el desconocimiento del estado de las deudas previsionales fue considerado por la población como una práctica abusiva y confiscatoria que mal podía ser un modo de resguardar los aportes de los cotizantes. En segundo lugar, porque el desdoblamiento del sistema no resolvió el problema inmediato de la deuda previsional que el estado estaba afrontando desde los años '80, sino que la pospuso y/o la embutió dentro del debate financiero entre la nación y las provincias. En tercer lugar, porque el propio diseño del sistema y los desequilibrios de la macroeconomía argentina hicieron que los resultados financieros de los fondos de las AFJPs fuesen poco significativos. Por esas razones y por la propia decadencia del empleo formal asalariado, los montos volcados por el sistema al circuito financiero local fueron notoriamente exiguos y, en términos comparativos, de administración muy costosa, dadas las, ya referidas, onerosas comisiones que cobraban estas empresas así como las evidentes manipulaciones financieras. Por último, el nuevo criterio de prestación jubilatoria eliminó el componente redistributivo de solidaridad intergeneracional que, aunque marginal, caracterizaba al sistema público, y que implicaba una reducción relativa de las desigualdades de ingreso de la vida activa respecto a la etapa de retiro.

²⁷ Hasta la reforma previsional del año 2008, el sistema fue transformándose en un conjunto de mecanismos de gestión de ahorros y seguros individuales, al respecto ver Danani y Hintze, 2011 y 2014.

²⁸ Entre otros ver: Abal Medina, 2015; Alonso, 2002; Martuccelli y Svampa, 1997.



potenciaba la heterogeneidad de ingresos contribuyendo a la segmentación de las condiciones de vida y a la fragmentación de los vectores de integración social²⁹.

Finalmente, entre 1994 y 1997 sólo diez de las veintitrés provincias existentes en ese momento y la Ciudad de Buenos Aires accedieron a transferir sus regímenes³⁰. Esas transferencias implicaron para los gobiernos provinciales la cesión de una responsabilidad institucional que les impuso un menú de costos y beneficios. Entre los costos podemos mencionar: reducción de la responsabilidad política en sí misma y del poder que ella conlleva, reducción de puestos de trabajo de la administración pública provincial, pérdida de la disposición de un fondo de capital financiero autóctono, pérdida de la potencial fidelización de la población protegida. Los posibles beneficios fueron la transferencia de un conjunto de responsabilidades que resultaban o podrían resultar críticas para las provincias. Esto es, la delegación de la responsabilidad administrativa de gestión de los sistemas previsionales, la transferencia de la responsabilidad sobre el ajuste del sistema en términos de requisitos y beneficios, los traspaso de las deudas previsionales y la búsqueda de la compensación presupuestaria por la pérdida de recursos coparticipables según lo previsto en los pactos fiscales. A partir de esas adhesiones específicas realizadas entre las provincias y la nación, estas delegaron la potestad de legislar en materia previsional extinguiendo sus regímenes. También eliminaron de ese modo las diferencias existentes entre las poblaciones protegidas. Berteau (2010) sostiene que los diversos pactos y acuerdos fueron prorrogados de manera "encadenada" a través de diferentes leyes, decretos y convenios que no todas las provincias ratificaron, que eso generó un mapa asimétrico en el cumplimiento de obligaciones tributarias a cargo de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que finalmente dio lugar a reclamos de los contribuyentes en sedes administrativas y judiciales.

Ya iniciado el proceso de armonización y después del abandono del régimen de convertibilidad en el año 2002, el estado nacional continuó efectuando, a todas las jurisdicciones, el descuento del 15% de la masa de impuestos coparticipable en favor de ANSES ajustado al esquema de coparticipación de la década de 1990, sin embargo muchas jurisdicciones, de modo unilateral, volvieron a gravar aquellas actividades o materias que habían declarado exentas o con el régimen de "alícuota cero", generando de ese modo gravámenes dobles que dieron lugar a demandas de particulares ante el poder judicial. Esto muestra que los compromisos asumidos por la nación y las provincias a través de las prórrogas sucesivas del Pacto Fiscal no estaban siendo cumplidos. Al

²⁹ Para este punto y hasta aquí seguimos la elaboración realizada en Falappa y Andrenacci, 2009: 69-72.

³⁰ Las provincias fueron Catamarca, Mendoza, Jujuy, La Rioja, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Salta, Río Negro y Tucumán, el conjunto se completaba con la Ciudad de Buenos Aires que hasta ese momento no gozaba de autonomía política.



respecto Berteza afirma: “Los pactos se cumplen o se denuncian, no es admisible su incumplimiento total ni parcial” (ídem, 2010:17)

3. La Armonización Previsional, en el marco del Compromiso Federal

El Compromiso Federal constituyó de hecho el tercer pacto fiscal³¹. Hacia finales de la década de 1990 la situación económica de las provincias se tornó aún más crítica, los reclamos de los gobernadores que no habían transferidos sus cajas previsionales se convirtieron en una constante. Se hizo evidente que la redistribución tributaria hacia las provincias, que había operado a partir de las continuas prorrogas del Pacto Fiscal II, se había vuelto gravosa y que a eso se sumaba el incumplimiento constitucional de contar con una nueva ley de Coparticipación Federal³². Por ese motivo, el 6 de diciembre de 1999 en la sede del Consejo Federal de Inversiones, se realizó una reunión de mandatarios provinciales en ejercicio y electos con funcionarios del gobierno nacional entrante de Fernando de La Rúa, y suscribieron este un nuevo pacto federal. Este acuerdo estipuló la posibilidad de “armonizar la normativa previsional provincial” a cambio de que el estado nacional se hiciera cargo de los déficits previsionales que estas cajas presentaban. La Ley 25.235/99 que lo rigió estipuló en su artículo 12 las bases de este compromiso estableciendo que:

El Estado Nacional financiará con recursos provenientes de Rentas Generales los déficits globales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos hasta la fecha del presente convenio en función de los regímenes actualmente vigentes; como los de aquellos sistemas que arrojen déficit previsional originados en forma individual (personal civil, docente, policial, etc). Las cajas continuarán administradas por las respectivas provincias, si así lo desearan o cláusulas constitucionales impidieran su transferencia, quienes armonizarán en un plazo de 180 días sus sistemas integrados de jubilaciones y pensiones para sus beneficiarios futuros en función de las pautas nacionales en cuanto al régimen de aportes y contribuciones, así como de los requisitos para acceder a beneficios en el futuro. Sin perjuicio de ello las provincias podrán constituir fondos compensadores para determinadas situaciones especiales asignándoles recursos específicos, por vía legal y con administración a cargo de la respectiva caja. El Estado Nacional financiará los déficits en forma escalonada y acumulativa en los siguientes porcentajes: para el año 2000 el 5%, el 2001 el 20% del déficit anual del sistema previsional de cada provincia. A tal efecto se sancionarán los Convenios correspondientes entre el Estado Nacional y cada Gobierno Provincial,

³¹ Las condiciones de los pactos fiscales I y II fueron prorrogadas por la ley 24.699/96, que consistió en un pacto federal puntual y la 25.063/98 que produjo una reforma tributaria sobre la base de la ley de coparticipación, extendiendo los compromisos del RCFI hasta finales de 1999.

³² La cuestión de la ley convenio prevista por la constitución fue referida en el punto 2.1., cabe destacar que además entre 1992 y 2002 la nación y las provincias suscribieron seis acuerdos, los tres referidos en la nota anterior, el pacto fiscal III su ratificación de noviembre del 2000, plasmada en la ley 25.400/01 y el acuerdo de febrero de 2002, ratificado por ley 25.570/02.

que contemplarán una auditoría completa de la situación preexistente. En caso de prorrogarse los pactos fiscales o de dictarse la nueva ley a partir del vencimiento del presente se completará hasta llegar al 100% la atención por parte del Estado Nacional de los déficits fiscales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos, en los tres años subsiguientes.

En el transcurso de la década del 2000, diez provincias, de las 13 que no habían transferido sus cajas en la década anterior, suscribieron este tipo de convenios; el *cuadro 1* nos muestra el resultado del proceso de transferencia y armonización. La mayoría de los gobiernos que accedieron a los convenios sufrieron las críticas de la oposición política y la resistencia sectorial de los diferentes sindicatos de empleados estatales. Además, las discrepancias normativas para la población protegida son numerosas y trascienden a los organismos previsionales provinciales constituyéndose en argumentos a favor del particularismo³³.

Cuadro 1: Situación de las provincias respecto a los procesos de transferencia y armonización previsional

Provincias con Regímenes Previsionales Transferidos a Nación (10)			Provincias con Regímenes no Transferidos (13)	
Provincias	Año de transferencia	Provincias con pago complementario (3).	Firmaron Convenios de Armonización (10)	No firmaron Convenios de Armonización (3)
Catamarca	1 de julio de 1994	Ley 5192/2006: Asignación mensual, personal y complementaria del 82%	Buenos Aires	
Santiago del Estero	1 de julio de 1994		Chaco	
Jujuy	1 de enero de 1996			Chubut
Mendoza	1 de enero de 1996		Córdoba	
San Juan	1 de enero de 1996		Corrientes	
Salta	1 de enero de 1996		Entre Ríos	
La Rioja	1 de abril de 1996	Ley 8694/2009: Asignación Complementaria del 82%	Formosa	
Río Negro	2 de mayo de 1996		La Pampa	
Tucumán	15 de julio de 1996	Ley 7652/2005, Asignación mensual y personal.	Misiones	
San Luis	18 de septiembre de 1996			Neuquén
			Santa Cruz	
			Santa Fé	
				Tierra del Fuego

³³ El cuadro de esta heterogeneidad se completa con la proliferación de otros sistemas previsionales, según la última reseña que hayamos disponible existían hacia finales del año 2003 más de 140 regímenes independientes del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), entre los que se encuentran las 13 Caja de previsión provinciales, 22 cajas previsionales municipales, 75 cajas de previsión para profesionales provinciales, 24 cajas complementarias compensatorias, 4 regímenes especiales, cajas de previsión para empleados de Bancos provinciales, regímenes especiales para el personal policial de provincias, y el Instituto de Ayuda Financiera (IAF) destinada a las Fuerzas Armadas y personal de organismos de seguridad (Prefectura, Gendarmería, Servicio Penitenciario Nacional) (García Rapp, 2004), no hemos encontrado una reseña más actual de este fenómeno, los institutos descripto en el punto 4 se agregan a esta lista.



Fuente: elaboración propia con base en leyes provinciales y documentos institucionales

Hasta ahora, el proceso de armonización normativa de los regímenes previsionales ha sido dispar, no solo porque no ha adherido la totalidad de provincias y muchas cajas no fueron transferidas o porque lo hayan concretado en momentos diferentes, sino porque además el grado de homogenización con la normativa nacional alcanzado por los regímenes provinciales que asignaron el convenio también es diferente. Por eso, la distinción entre provincias que han firmado convenio de armonización y aquellas que no lo han hecho no es indicativa del estado de situación de sus cajas ni de los motivos que impulsaron o puedan impulsar a sus gobiernos a iniciarlos. Por otra parte, el criterio por el que se ofrecen los convenios de armonización sigue siendo el de asistencia financiera a las provincias, aspecto que pone en el centro del convenio al déficit previsional provincial y deja en segundo plano la cuestión de la igualdad de la protección previsional³⁴. En otras palabras, las firmas de los convenios de armonización no siempre significaron una modificación de las condiciones paramétricas de los empleados públicos provinciales de acuerdo con el sistema previsional nacional, en la mayoría de los casos la implementación de lo convenido sufrió, en diferentes magnitudes, la oposición política, sindical y social. Por eso, algunas provincias llegaron a revertir parte de las reformas por indicación del Poder Judicial, otras simplemente no avanzaron en la implementación de las medidas convenidas y en la mayoría de los casos la ejecución de los convenios fue asincrónica, generando perjuicios para algunas de las partes. Un ejemplo importante es el de la Provincia de Buenos Aires que firmó el convenio de armonización 400/04, su legislatura nunca lo ratificó, los parámetros que regulan las jubilaciones del IPS nunca fueron reformados y sin embargo esta provincia recibió dinero de ANSES, que efectuó algunos de los desembolsos de ayuda presupuestaria previstos en el convenio y sujeto a dichas condiciones no cumplidas. El otro caso, de reciente actualidad, es el de la provincia de Santa Cruz, cuyo déficit provincial se ubicaba para el 2016 en el orden de los 2500 millones de pesos³⁵.

Finalmente, para mediado de mayo del 2016, el denominado Programa de Reparación Histórica para jubilados y pensionados (Ley 27260/16) trató dos cuestiones vinculadas directamente con la cuestión previsional y la fiscal. En primer lugar, el artículo 27 actualizó la puesta en marcha del

³⁴ En una entrevista realizada en el año 2014 un integrante del COFEPRES, nos refirió: “La crítica que se le puede hacer a los convenios de armonización es que constituyen un escenario de negociación de recursos, vos no puedes construir un sistema integrado con esa ingeniería institucional (...) el indicador para la asistencia del gobierno nacional (el déficit) no es serio; el déficit de las cajas para los estatales puede ser un indicador que tenga distintas causas, pero no puede ser utilizado como una unidad de medida para el financiamiento y/o la asistencia financiera de Nación a las Provincias. No es justo.”

³⁵ Gabriela Origlia para el diario *La Nación*, "Las provincias, con un fuerte déficit previsional, Domingo 31 de julio de 2016, <http://www.lanacion.com.ar/1923099-las-provincias-con-un-fuerte-deficit-previsional>.



proceso de armonización que, si bien se encontraba vigente prorrogas mediante, la información disponible hasta diciembre del 2015 indicaba que su funcionamiento estaba detenido y los convenios paralizados desde finales del año 2011. En segundo lugar, los art. 77 al 80 de la mencionada ley, establecieron la creación de una comisión bicameral para la Reforma Tributaria.

Frente a la situación deficitaria de sus cajas previsionales algunas provincias se plantearon reformas y volvieron a poner en la agenda la cuestión de la armonización. No obstante, su proceso parece evidenciar elevados costos políticos para los ejecutivos provinciales. Acudir a la asistencia financiera del estado nacional pone a las provincias a cumplir con la contraparte de reformar sus sistemas previsionales, aspecto que por lo general es rechazado por los sindicatos de trabajadores públicos y por las organizaciones de jubilados. Varias provincias están siendo atravesadas por decisiones de este tenor³⁶. Asumir tal situación por medio de sus propias arcas ha resultado ser una salida que no todas las provincias están en condiciones de realizar. En el caso de Neuquén, por ejemplo el estado provincial salió a cubrir un déficit creciente sin necesidad de solicitar asistencia financiera. Sin embargo otras, como los casos de Córdoba, Santa Fe, San Luis y, aunque con un menor grado de confrontación, Buenos Aires, pusieron en la agenda la cuestión de la retención del 15% de la coparticipación federal que se destina para el financiamiento del sistema previsional nacional, reclamando su devolución.

3.1 Resultados de la armonización previsional en términos de condiciones y requisitos

En este apartado ponderamos los resultados actuales de la protección previsional provincial, respecto a condiciones y requisitos, destacando los casos de Córdoba, Buenos Aires y Neuquén en relación con el sistema nacional. Estas tres provincias constituyen una muestra parcial del desarrollo dispar del proceso de armonización previsional hasta aquí reseñado. Neuquén es una de las que no ha convenido con Nación acuerdos para la armonización o la transferencia financiera para el sostenimiento del déficit. Córdoba firmó cuatro convenios de armonización entre el 2000 y el

³⁶ En relación al art. 27 de armonización previsional de la ley 27260/16, Alicia Kirchner al inaugurarse el periodo legislativo en Santa Cruz, ratifico el compromiso con el mantenimiento de la Caja de Previsión recordando que los representantes por Santa Cruz y representantes del Frente para la Victoria en la Cámara de Senadores y Diputados no votaron la ley y manifestaron sus desacuerdos con el artículo mencionado.

El diario *Tiempo Sur* de Santa Cruz, titula: *La reforma o "armonización" previsional que nadie quiere discutir en Santa Cruz*, (<http://www.tiemposur.com.ar/nota/75882-la-reforma...>; septiembre de 2014);

El Diario de La Pampa, titula: *Rechazo de gremios y jubilados a la armonización previsional*, (<http://www.eldiariodelapampa.com.ar/index.php/locales/267-rechazo...>; junio de 2015);

La voz del Chaco, titula *Tenemos que seguir pagando jubilaciones con nuestra propia espalda*, (http://www.diariolavozdelchaco.com/notix/noticia/16499_-tenemos...; agosto del 2015), esta nota destaca que el sindicato Asociación de Trabajadores del Estado reivindicó la enmienda impulsada el 4 de noviembre de 2009 por las entidades gremiales, «para dar definitivamente por tierra el traspaso de la caja jubilatoria a la Nación, con la desaparición lisa y llana de los derechos previsionales chaqueños».



2008³⁷ y Buenos Aires firmó uno en el 2004, y como vimos, aunque el mismo no haya sido ratificado por la legislatura provincial, no fue óbice para que recibiese varios desembolsos previstos en el convenio a instancias de dicha ratificación³⁸.

En lo que respecta a los requisitos de acceso a las prestaciones, sólo cinco de las 13 cajas previsionales no transferidas imponen a sus afiliados iguales exigencias de edad jubilatoria que las que se aplican en el sistema nacional (60 y 65 años para mujeres y varones, respectivamente). Córdoba fue una de las provincias que armonizó este criterio³⁹, mientras que en la Provincia de Buenos Aires los varones pueden acceder a la jubilación también con 60 años. Por su parte Neuquén, exige a sus afiliados una edad por debajo del resto de los sistemas, 55 años para las mujeres y 60 para los varones. Cabe aclarar que en todas las provincias no transferidas así como en el sistema nacional no hay límites de edad para el retiro del personal policial, dependiendo sólo de los años de servicio. Por su parte, en general, todos los sistemas tienen menor requisito para las edades de retiros del personal docente.

La situación más homogénea entre los sistemas es el requisito de años de servicios con aportes; tanto el nacional como la mayoría de los sistemas provinciales (11 sobre 13) exigen un mínimo de 30 años de servicios con aportes, Buenos Aires es el único sistema que exige 35 años, tanto para varones como para mujeres, mientras que Neuquén y Córdoba se encuentran en consonancia con el sistema nacional (Ver cuadro 2) y Chubut es la única provincia que exige cinco años menos de aporte que el sistema nacional. Sin embargo hay algunas disparidades en relación con la edad requerida para el retiro jubilatorio; la Provincia de Santa Cruz por ejemplo, en su legislación establece edades de retiro que son menores en 10 años a las establecidas por el régimen general administrado por el sistema nacional. En cuanto a los aportes y contribuciones, solo las provincias Chaco, Formosa y Misiones tienen alícuotas similares a las del sistema nacional, el resto de las provincias cobra porcentajes mayores que superan en gran medida la establecida por el régimen nacional. El extremo es la Provincia de Córdoba, cuya legislación establece una alícuota total del 38%. Las Provincias de Neuquén, Tierra del Fuego y Santa Cruz, por su parte, han modificado recientemente los aportes y contribuciones, que hasta entonces no superaban el 24%, llevándolos a un total del 30%. En lo que respecta al cálculo y determinación del haber inicial, vale señalar que

³⁷El primer convenio de armonización fue firmado por Córdoba y el PEN el 13 de noviembre del 2.000, lleva el N° 246 y fue ratificado por la provincia por medio de la Ley 8.911 el 27 de diciembre del mismo año, los restantes convenios de esta provincia son de diciembre del 2002, septiembre de 2008 y diciembre del 2009.

³⁸Para detalles de los montos de las transferencias desde el 2004 hasta el 2010, ver: Bertranou, Cetrangolo, Grushka, y Casanova: 2011.

³⁹Hasta 1996, las edades de retiro del sistema previsional cordobés estaban establecidas en 55 para las mujeres 58 para los hombres.



siete de las trece cajas establecen el 82% y plantean la movilidad en relación al haber del activo, aunque siempre con diferencia respecto al cálculo del mismo. En algunas provincias -por ejemplo Buenos Aires cuya tasa de sustitución del haber se establece en el 70%- esa tasa puede incrementarse a mayor permanencia. No obstante, en este punto la comparación se vuelve compleja porque no podemos detenernos en el análisis de los resultados de cada sistema en términos de niveles de estipendio y sostenimiento financiero de las cajas.

Cuadro N° 2: Requisitos y condiciones para el acceso a una jubilación ordinaria en los regímenes previsionales provinciales no transferidos

Régimen de Características		ANSES	Buenos Aires	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	La Pampa	Misiones	Neuquén	Santa Cruz	Santa Fé	Tierra del Fuego		
Jubilación ordinaria	Varones	65	60	60	62	65	65	62	61	65	65	60	54	65	60 aumento progresivo cada dos años.		
	Mujeres	60	60	60	58	60	60	57	58	60	60	55	50	60	60 aumento progresivo cada dos años.		
Años de aportes		30	35	30	25	30	30	30	30	Combinatorio de edad y aportes	30	30	30	30	30		
Determinación del haber		1,5 % de la remuneración promedio de los últimos 10 años, por cada año computable	70%	82%	72%	82% del 89 % del salario (73% aprox)	82%	82%	82%	82%	75%	80%	82%	72%	82%		
Régimen de Movilidad		Ley de movilidad. Se ajusta dos veces al año y el cálculo se basa en un promedio entre: las variaciones producidas en los recursos tributarios del SIPA y el índice general de Salarios.	Asociado a la movilidad de personal en actividad														
Aportes	Personales	10,17%	11%	27%	14%	11%	14%	18%	18,5%	16%	11%	11%	11%	14%	14%	15%	14%
	Patronales	de acuerdo a la actividad [1]	16%	16%	16%	18%	20%	18,5%	16%	16%	17%	16%	16%	16%	17%	16,0%	16,0%
	Total	22,88%	27%	27%	30%	27%	32%	38%	37%	32%	27%	28%	27%	30%	30%	32%	30%
Pensión (como % de			75%	75%	75%	75%	75%	75%	75%	82%	75%	70%	75%	75%	75%		
Legislación			DL N° 9650/80 Actualización 29-8-2015	Ley Nro. 4044	Ley XVIII-N° 32	Decreto 10333, 23/12/15	Ley 4917 texto ordenado según DL N° 22, N° 167 y 158	Ley 8732	Ley 571 (T.O)	NJF N° 1170 ley	Ley XIX Seguridad Social N° 2. Ex 568/71	Decreto N° 0345/2016. Marzo 2016.	Ley N° 1782 y su modificatoria Ley 3189 23-12-10	LEY N° 6.915	Ley 1076/16 (enero-marzo del 2016)		

[1] Los microempleadores, es decir, aquellos que emplean hasta cinco trabajadores, poseen un régimen de aportes específico que contempla el pago del 50% de las contribuciones patronales del régimen general, por cada uno de los trabajadores que emplea por tiempo indeterminado. Ley 26.940/2014

La tasa de sustitución del haber jubilatorio, así como la cuestión de la movilidad previsional, son los dos parámetros más conflictivos, los que generan mayor resistencia y los más rígidos al proceso de armonización previsional. El 82 % móvil, que estuvo vigente en el sistema previsional nacional por menos de una década quedó plasmado en algunas leyes provinciales y en el imaginario colectivo como repertorio de acción para diferentes reivindicaciones colectivas.

4. Las Cajas provinciales transferidas y los estipendios complementarios



El proceso de transferencia de las cajas previsionales provinciales a ANSES configuró inicialmente dos conjuntos de provincias: el de las que suscribieron, entre 1994 y 1996, *convenios de transferencia* de sus cajas a la Nación y el de aquellas que no lo hicieron. Luego, desde el año 2000, este segundo conjunto se subdivide entre aquellas provincias que firmaron *convenios de armonización* previsional y las que aun, hacia finales de 2016, no han accedido a ese tipo de acuerdos. Este subconjunto los constituyen las Provincias de Chubut, Neuquén y Tierra del Fuego. No obstante, para nuestra sorpresa hemos encontrado que el primer conjunto, también generó un subconjunto: el de las provincias que habiendo transferido sus cajas generaron mecanismos de complementación del estipendio jubilatorio para todos o parte de los jubilados que pertenecieron al servicio público provincial; se trata de las Provincias de Catamarca, La Rioja y Tucumán⁴⁰.

Según los convenios, los pasos a seguir para efectivizar las transferencias de las Cajas previsionales provinciales eran los siguientes: (1) los titulares del Poder Ejecutivo nacional y provincial firmaban el convenio de transferencia, (2) el Poder Legislativo provincial lo ratificaba, y (3) el PEN ratificaba por decreto la ley provincial que refrendaba los pasos anteriores poniendo de ese modo en vigencia el convenio. A continuación describiremos los arreglos institucionales que han tenido lugar en algunas de las provincias que habiendo transferido sus cajas de jubilaciones a la nación han creado mecanismos de pago de complementos para los haberes jubilatorios que ANSES abona a los jubilados de esa provincia. Esta particularidad agrega una complejidad y un desafío mayor al proceso de construcción de un Sistema de Seguridad Social nacional pues constituye una verdadera maniobra que tergiversa los convenios firmados y los arreglos fiscales posteriores.

La provincia de Catamarca fue una de las primeras que firmó el Convenio de transferencia de su Caja. El *Régimen de Jubilaciones, retiros y pensiones para empleados públicos, legisladores, personal de seguridad y Poder Judicial* de la provincia de Catamarca, estipulaba, en su artículo 87, el “82% móvil del promedio de las remuneraciones actualizadas del cargo que se tuvo en cuenta para la determinación del haber”. El mismo fue derogado por la legislatura catamarqueña en 1996, como parte del proceso de transferencia que esta suscribió⁴¹. Sin embargo, el 82% móvil del haber jubilatorio ordinario estaba indicado en la Constitución de Catamarca:

Art. 180. - La Ley organiza y garantiza el régimen de previsión social, el que deberá ajustarse a las siguientes pautas: 1. - Jubilación Ordinaria, con un haber igual al 82 % móvil de las

⁴⁰ En este trabajo solo desarrollaremos el caso de Catamarca y haremos algunas menciones generales respecto de los casos de Tucumán y La Rioja.

⁴¹ Según los pasos del propio proceso de transferencia luego de la firma del convenio esta ley provincial (4.094/84) fue derogada por medio de la ley 4785/94, y luego el PEN ratificó lo actuado mediante Decreto Nacional 328 del 7 de marzo de 1995.



*remuneraciones de los cargos desempeñados en actividad. 2. - jubilaciones por incapacidad sobreviviente, por disfuncionalidad, por edad avanzada, retiro voluntario, retiros policiales y pensiones. 3. - Las Prestaciones serán móviles y estrictamente proporcionales al tiempo trabajado y a los aportes realizados.*⁴²

De inmediato surgió una controversia en torno a la nómina de los jubilados transferidos y ANSES suspendió el pago de haberes previsionales a una parte de este contingente⁴³. Esta situación motivó la firma de dos actas complementarias al convenio para la ejecución definitiva de la transferencia de la caja catamarqueña a partir de las cuales “se resolvieran las diferencias suscitadas y se dispusieran los procedimientos pertinentes para concretar de modo definitivo la referida transferencia”⁴⁴. A mediados de 2003, la provincia implementó un subsidio para los jubilados transferidos dados de baja por ANSES. En octubre de 2006, otra norma (Ley 5.192) configuró la “Asignación mensual, personal y complementaria, para garantizar movilidad de jubilados provinciales antes de la transferencia de la Caja”. Así la percepción de haberes volvió a los criterios de la legislación anterior al traspaso con un haber de 82% móvil sobre las remuneraciones de retiro.

Dicha normativa, ratificada por la Ley 5.212 del 7 de junio de 2007, generó las diferencias esperadas entre aquellos pasivos que accedieron al beneficio previsional con anterioridad a la transferencia de la caja y aquellos que se jubilaron con posterioridad. Aunque este efecto era parte de las consecuencias de todo el proceso de transferencia, generó reclamos sociales frente a la fuerte diferencia de status quo. Sin embargo, estos reclamos gozaban de un aval legal irrefutable: la prescripción del 82% móvil en la Carta Magna provincial, por eso la provincia recurrió a un Decreto que instituyó un Régimen de Asignación Complementaria Previsional para garantizar el pago de ese porcentaje con su respectiva movilidad para los jubilados provinciales que accedieron al beneficio jubilatorio con posterioridad a la transferencia de la caja. Por último esta batería de normas provinciales y actas acuerdo con ANSES acabaron reconociendo la integración de los

⁴² Este artículo se completa con los siguientes incisos: 4. - *Se asegura también la Jubilación para el Ama de Casa, promoviendo la inclusión de todas las mujeres que habiten el territorio Provincia y se desempeñen como tales.* 5. - *Administración autárquica del Organismo.* 6. - *Obligación de los Poderes Públicos bajo la responsabilidad personal del funcionario que omitiere hacerlo de efectuar los aportes correspondientes a la Provincia, antes de verificar el pago de los agentes en actividad o simultáneamente con el mismo.* 7. - *Prohibición absoluta de emplear los fondos del Organismo de previsión con destino no productivo, con excepción de los que se afecten a la asistencia y seguridad social de los afiliados.* 8. - *Intangibilidad e invariabilidad del destino de los fondos.* 9. - *Establécese con carácter obligatorio la enseñanza de la previsión social en todos los establecimientos educacionales de la Provincia.*

⁴³ Resolución ANSES N° 395, 14 de junio de 1996. Según el Convenio de Transferencia, los jubilados transferidos debían cumplir con los requisitos de cantidad de años de aportes y edad de retiro establecidos por la ley previsional provincial vigente, sin embargo, aprovechando el lapso que va de la firma del convenio a su entrada en vigencia el gobierno provincial otorgó jubilaciones anticipadas que no se ajustaban a la norma.

⁴⁴ Ley provincial 4902/97. Ratificó el convenio Complementario de ejecución definitiva de transferencia del IPPS.



aportes y contribuciones faltantes hasta un máximo de 8 años para los beneficiarios que a fines de diciembre de 2004 cumplieron 60 años de edad y no conseguían acreditar los años de servicios⁴⁵. El reconocimiento se hacía facultando a la provincia a descontar, previo consentimiento de los titulares de los beneficios, en forma mensual y consecutiva la suma necesaria hasta cubrir el 50% de aportes y contribuciones faltantes. Dicho descuento no podían superar el 20% del haber jubilatorio mensual (IERAL, 2012: 91)⁴⁶

Los beneficios de la asignación comenzaron a otorgarse a partir de agosto de 2011, aunque la aprobación de expedientes implicó un proceso de revisión que podía llevar un cierto tiempo de retraso hasta la aprobación del caso en estudio. No obstante ya muchos jubilados accedieron al beneficio del 82% móvil por haberse retirado con anterioridad a la reforma en el sistema previsional. Esto dio lugar a la coexistencia de estos pasivos, enmarcados sobre el denominado sistema de “Viejo 82%” con aquellos que se retiraron con posterioridad al traspaso de la caja, en lo que se denominó con posterioridad a la creación de la Asignación Complementaria como el “Nuevo 82%”.

Sin bien no hemos tratado aquí los casos de las provincias de Tucumán y La Rioja, podemos afirmar que este subconjunto de provincias han dado lugar a maniobras que desconocen lo estipulado por los convenios firmado, y desconociendo los mismos desarrollan dispositivos institucionales para la complementación de la Jubilación nacional ofrecida por ANSES al personal que prestó servicios en las reparticiones públicas provinciales. En el caso de Tucumán, desde el año 2005 las erogaciones presupuestarias de dichos pagos se encuentran a cargo de la Secretaria de estado de Hacienda. En el de La Rioja, en diciembre del 2009 creó la "asignación mensual

⁴⁵ Por esos días un periódico local decía “De un universo de 17 mil jubilados catamarqueños transferidos a la Nación, más de 11 mil ya iniciaron juicio a ANSES para que se les reconozca el 82% móvil de sus haberes, un derecho reconocido constitucionalmente por la provincia, que quedó suspendido desde agosto de 1995, cuando fue transferida la caja previsional provincial a la Nación; y que recién se restituyó en 2007, cuando la Provincia asumió el pago del adicional por movilidad. La avalancha de causas comenzó en 2004 y desde entonces no ha hecho más que incrementarse, sobre todo a partir de algunos fallos que marcaron precedentes favorables para las pretensiones de los pasivos.” *Diario El Ancasti* 27/10/2008.

⁴⁶ Al financiamiento de éste esquema contribuyen solidariamente el Estado Provincial, los activos interesados en quedar circunscriptos en un futuro a la asignación y los pasivos. Todo lo atinente al régimen quedó bajo la órbita de la Administración General de Asuntos Previsionales (AGAP) En este sentido, el esquema de financiamiento definido sobre cada uno de los actores involucrados es el siguiente:

- Estado Provincial: Aporta un 3% mensual sobre la remuneración total del trabajador, en concepto de contribución patronal para el sostenimiento de la asignación complementaria.
- Activos que deseen circunscribirse al régimen: Aportan un 2% sobre su remuneración total.
- Pasivos: Contribuyen con un 2% calculado sobre el haber testigo que percibirían, calculado como un 82% de su promedio de remuneraciones en sus últimos 10 años como trabajador activo. Adicionalmente, aquellos pasivos que hayan accedido al beneficio previsional con posterioridad al traspaso de la caja previsional a la Nación reciben un descuento mensual sobre sus haberes en concepto de moratoria para cumplir con el 2% de aportes durante el plazo sin dicho aporte respecto a los 30 años de actividad exigidos.



denominada "Asignación Complementaria" con el objeto completar el haber de pasividad abonado por ANSES hasta alcanzar el 82% del último haber base percibido por el agente como personal activo del estado provincial; esta provincia además creó un organismo encargado de la gestión del pago de este complemento y una secretaría de estado. Por último, la Provincia de Catamarca dispuso desde 2007 una asignación complementaria también orientada por el criterio del 82% móvil y regida por un ente autárquico, la Administración General de Asuntos Previsionales.

Por todo, este último subconjunto de provincias genera controversias respecto al objetivo de ecuilibración paramétrica presente en ambos tipos de convenios, los originarios de transferencia y los complementarios de armonización. El proceso de transferencia de las cajas previsionales homogenizó los parámetros de cobertura previsional de las poblaciones afectadas; no obstante, sus desprolijidades dieron lugar a nuevos arreglos institucionales, como los descriptos, que repusieron algunos de los criterios de los sistemas extinguidos creando, tiempo después, estipendios complementarios para garantizar el 82% móvil. Es así que surge un subconjunto de provincias que ponen en vilo la homogeneidad del sistema previsional nacional, en particular las posibilidades de un avance sustantivo y genuino del proceso de armonización iniciado en el año 2000.

5. ¿Pacto Fiscal IV? armonización y después

Como venimos argumentando, el debate fiscal en la Argentina se centra en el proceso de coparticipación federal y es inescindible de la cuestión previsional. Los acuerdos conseguidos en los pactos fiscales I y II, permitieron al gobierno de la década de 1990 financiar parte de su emergencia económica y en particular encarar la reforma del sistema previsional, el acuerdo de 1999, que llamamos pacto fiscal III, dio continuidad a esos arreglos y planteó un horizonte fiscal para el gobierno entrante.

Las provincias accedieron a una detracción del 15 % de sus derechos de coparticipación en función de los costos que el gobierno nacional asumía primero respecto al traspaso de sus cajas y luego a la armonización del sistema; no obstante esa quita tenía como principal justificación la privatización del sistema previsional, la extinción paulatina de las deudas contraídas, así como las que se generasen por la masa de beneficiario precedentes y contemporáneos a la reforma; todo ese en el marco del régimen de convertibilidad monetaria; por eso cuando el PEN re-estatizó el sistema, en el año 2008, algunas provincias que ya venía reclamando esos montos detraídos finalmente lo hicieron ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJ).



Recién el 24 de noviembre del 2015 la CSJ emitió dictamen respecto a dichos reclamos. Lo hizo a favor de la demanda presentada por las provincias de Santa Fe, Córdoba y San Luis. Los fallos CSJ. 538 y CSJ. 191 declararon la inconstitucionalidad del artículo 76 de la Ley 26.078/06 (Ley de presupuesto nacional del año 2006), en lo atinente a dicho 15% de la masa de impuestos coparticipables pactada en la cláusula primera del “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales” del 12 de agosto de 1992, ratificado por la Ley 24.130/92. Estos fallos, a su vez, condenaron al estado nacional a pagarles a ambas provincias (Santa Fe y San Luis) en un plazo máximo de 120 días las sumas acumuladas, más intereses, desde el 2006 en virtud de la norma impugnada. Por último, exhortan “...a los órganos superiores de nuestra organización constitucional a dar cumplimiento con la disposición transitoria sexta de la Constitución Nacional, e instituir el nuevo régimen de coparticipación federal, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, y a dictar la consecuente ley-convenio, en orden al mandato contenido en el inciso 2° del artículo 75...”. Por su parte, el fallo CSJ. 786, que refiere a la presentación de Córdoba, ordena con carácter de medida cautelar que el estado nacional suspenda de manera inmediata los descuentos que se le efectúan a esta provincia sobre fondos de la coparticipación federal de impuestos en virtud de la aplicación del artículo 76 de la referida Ley 26.078/06. Por último, los fallos CSJ. 1039 y 539 –Santa Fe y San Luis- declaran la inconstitucionalidad de los artículos 1°, inciso a, y 4° del Decreto 1399/01 del PEN, determinando que la AFIP se abstenga de retener de la cuenta recaudadora del impuesto de la Ley 23.349/86, el 1,9% de la recaudación neta total de los tributos y de los recursos aduaneros correspondientes a ambas según la Ley 23.548/88. Nuevamente, el fallo obliga al estado nacional a pagar a ambas las retenciones acumuladas desde 2004, en un plazo máximo de 120 días, debiendo sumarse los intereses correspondientes⁴⁷.

Frente a los referidos fallos de la CSJ, a ocho días de la finalización de su mandato, la Presidenta Cristina Fernández ordenó, por medio de un decreto de necesidad y urgencia (DNU), la extensión de la decisión de la CSJ al resto de las 24 provincias⁴⁸. El decreto constituye un giro copernicano a las relaciones fiscales federales que prevalecieron en la Argentina durante sus dos mandatos presidenciales, así como el mandato precedente de su marido, y constituye una medida que deja un espacio para las interpretaciones políticas, en el que sin dudas también debe ser incluida la demora de la CSJ en tratamiento de las presentaciones provinciales del año 2009 y la oportunidad de su resolución apenas dos días después de conocidos los resultados del ballottage que indicaba cuál sería

⁴⁷ Según el análisis de Melamud (2016), el dinero a ser restituido según estos fallos es de 44.140 millones de pesos corrientes, no actualizados, de los cuales 30.013 corresponden a la provincia de Santa Fe, 7.800 a la de San Luis y 6.322 a Córdoba, incluyendo en el cálculo las proyecciones del presupuesto 2016.

⁴⁸ DNU 2635 B.O. (1-12-2015)



la sucesión presidencial. El DNU fue cuestionado ante la Justicia Federal en lo Contencioso Administrativo por una entidad civil, la Mesa Nacional de Jubilados, Pensionados y Retirados de la República Argentina, el fallo del tribunal ordenó la suspensión de dicho decreto⁴⁹. En paralelo, la CSJ rechazó la demanda de la provincia de Formosa, en el sentido de que los fallos a favor de Córdoba, San Luis y Santa Fe se extendieran al resto de las provincias, obligándolas de ese modo a la demandar a la justicia de manera individual⁵⁰. Por su parte, en la Cámara de Diputados la fuerza partidaria de la presidenta saliente, el Frente Para la Victoria, intentó ratificar el DNU, y la comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo emitió un dictamen favorable sobre la validez del mismo. Por último, el 11 de enero del 2016, el nuevo titular del PEN, por medio de otro DNU 73/2016, derogó el decreto anterior apelando al referido fallo judicial y propuso un nuevo escenario de negociación con los gobernadores provinciales y el Parlamento. Tras un acuerdo político con sectores de la oposición, el 25 de febrero del mismo año se obtuvo dictamen favorable de dicha Comisión Bicameral para la derogación del Decreto 2635/15 y la ratificación del DNU 73/2016.

El 25 de febrero del 2016 por medio del decreto 406/2016 se aprueba lo que denominamos el cuarto Pacto Fiscal, llamado *Programa Acuerdo para el Nuevo Federalismo* en el ámbito del Ministerio de Interior, Obras públicas y Viviendas con el objetivo de alcanzar una propuesta para la eliminación de la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables pactada en la Cláusula Primera del Pacto Fiscal de 1992; y se conforma, en segundo lugar, *el Consejo Argentino para el nuevo Federalismo* como órgano de aplicación del mencionado programa. El consejo Argentino tenía como objetivo elaborar el plan para la devolución del 15% de coparticipación y las provincias ratificar mediante acuerdos bilaterales. El 23 de mayo del 2016 se llegó a un acuerdo entre los gobernadores y el PEN para reducir de manera escalonada y gradual la detracción del 15 % de la masa de recursos coparticipables, tornando generalizada para todas las provincias esa devolución escalonada hasta el año 2020. Dicho acuerdo quedó plasmado en el proyecto de ley que el PEN presentó al Parlamento el 31 de mayo denominado *Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados* y que resultó aprobado el 29 de junio del 2016, como la Ley 27.260/16. Como dijimos, este Pacto Fiscal y el Programa Nacional de Reparación Histórica para

⁴⁹ El fallo sostiene “Un decreto de necesidad y urgencia es una ley con forma de decreto y, en principio, está prohibido, salvo circunstancias excepcionales. El artículo 99 inciso 3 de la Constitución nacional establece que se pueden utilizar cuando no se puedan seguir los pasos previstos para la sanción de leyes. El beneficio es dictar normas sin obtener la aprobación previa del Congreso de la Nación, aunque después estos deban ser aprobados por la Comisión Bicameral especial, según la Ley 26.122. Por otra parte el DNU dictado por El ejecutivo saliente, legisla sobre cuestiones tributarias lo cual va contra la legalidad constitucional” (La Nación 9-12-2015)

⁵⁰ Uno de los argumentos de la Corte fue que "dentro de sus facultades, se encuentra la de juzgar la constitucionalidad de los actos de acuerdo a las constancias de cada expediente", aclarando que, por ello, "no puede pretenderse que la CSJ aplique en forma irreflexiva" sus precedentes ya que tiene el deber en cada caso de examinar si la norma impugnada es o no inválida" CSJ: 4383/2015 Formosa, Provincia de c/Estado Nacional: 6.



Jubilados y Pensionados marcan un nuevo punto de inflexión para pensar la cuestión fiscal y su relación con la seguridad social. Si bien no llegaremos a analizarlo en todas sus dimensiones, es preciso al menos dejar sentado sus lineamientos:

En primer lugar, propone la constitución de un nuevo acuerdo fiscal denominado *Acuerdo para el Nuevo Federalismo*, a partir del cual se espera: “Impulsar la convergencia al equilibrio fiscal de cada jurisdicción en el año 2019 y mejorar de manera progresiva la calidad de servicios prestados por el Estado”, “Saldar las diversas demandas recíprocas”, e “Impulsar un desarrollo equilibrado y equitativo de la estructura productiva”⁵¹.

En segundo lugar, de modo simultáneo al Acuerdo Fiscal, la nueva ley de “Reparación Histórica” plantea entre otras cosas, “la actualización de haberes para Jubilados y Pensionados, abonar los Juicios Previsionales y la creación de la Pensión Universal para Adultos Mayores”. Esta “ley ómnibus” incluye además de lo ya mencionado:

- Un articulado referente a la Reforma Tributaria para los cual, los artículos 77 al 80 plantean la creación en el ámbito legislativo nacional de la “comisión bicameral para la reforma tributaria”; allí se establece su conformación, sus objetivos, su presupuesto y modalidad de trabajo.
- La ratificación de los Acuerdos suscriptos por las provincias y el gobierno nacional respecto a la devolución gradual de la coparticipación (Art. 24 a 26).
- La actualización del Proceso de Armonización Previsional (art. 27). Allí se plantea que el PEN por medio del organismo pertinente arribe en un plazo de 120 días a un acuerdo con las provincias cuyos sistemas previsionales no fueron transferidos para armonizar condiciones y requisitos. Además establece que ANSES llevará adelante auditorías a fin de evaluar los estados contables y los avances en mencionado procesos y que *las transferencias de fondos deberán ser determinadas en función de: los desequilibrios que estaría asumiendo la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) si el sistema previsional de que se trata hubiese sido transferido a la Nación y de los avances realizados en el proceso de armonización.*⁵²
- La creación del Consejo de Sustentabilidad Previsional, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el cual *tendrá a su cargo la elaboración de un proyecto de ley que contenga un nuevo régimen previsional, universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto para su posterior remisión por el Poder Ejecutivo nacional a consideración del*

⁵¹ Este acuerdo se firmó en la Ciudad de Puerto Madryn, Provincia del Chubut, el 2 de agosto de 2016.

⁵² Cumplido el plazo no hemos encontrado información de avances respecto a este punto.



Honorable Congreso de la Nación. El Consejo tendrá un plazo de tres años para cumplir su cometido.

Este nuevo pacto fiscal que, como dijimos, podría ser considerado el cuarto desde 1988, constituye la confirmación de que nos encontramos frente a un “fenómeno robusto”, (Tilly: 2000), que se expresa de modo recurrente en la obtención de un consenso circunstancial frente a cada cambio de gobierno, y que no sólo remite a esta ley sino a las dificultades del federalismo fiscal argentino. Por lo general, estos nuevos pactos se expresan en un nuevo arreglo “Nación-Provincias” que implica una dilación de los problemas de fondo del federalismo. Para esta oportunidad, llama la atención la relación que pueda establecerse entre la propuesta de creación de un nuevo régimen previsional nacional, como aquí se sostiene y en un plazo de tres años, al mismo tiempo que se da continuidad en la propuesta de armonización que data del último cambio de gobierno del siglo XX y que también significa una reforma para los regímenes provinciales existentes. Sin embargo, para esta ley, pasó inadvertido el fenómeno de las asignaciones provinciales complementarias que desarrollamos en el punto 4. Además, como nota ilustrativa de esta reseña descriptiva, cabe destacar que el 15 de junio del 2016, el presidente de la Comisión Federal de Impuestos (CFI) institucionalizó el esquema impositivo de la coparticipación federal vigente llamándolo del modo en que era caricaturizado por la mayoría de los analistas: la resolución dice “...*instituyese para la CFI el Laberinto de la Coparticipación Federal de Impuestos...*” (CFI -ley 25.548- resolución-62/2016, 15-6-2016)⁵³.

Según Horacio Cao (2009) en los años 90 no se aprobó un nuevo RCFI porque fue imposible hacer consistente el federalismo fiscal con el ajuste estructural, pues mientras que el equilibrio fiscal del sector público consolidado era el requisito para el funcionamiento de la convertibilidad, el apoyo político de los gobernador en el paramento era el requisito para la gobernabilidad y ese requisito mediado por la sobrerrepresentación de las provincias con baja población es el que permite su cooptación. Para este autor, mientras que la ortodoxia pensaba que el RCFI debía ajustar el gasto a la recaudación, cierto revisionismo respecto al comportamiento fiscal, surgido durante el segundo lustro del este siglo, plantea que hay que asumir que esta configuración histórica de la RCFI forma parte del régimen político argentino⁵⁴. Se confirma así un juego político en el que “alrededor de las transferencias Nación-Provincias se construyó un sistema que le permite al gobierno central comparar gobernabilidad, que es un elemento fundamental de la política argentina” (Cao, 2009:

⁵³ El término es atribuido al especialista norteamericano Richard Bird.

⁵⁴ Nos pareció parte de dicho revisionismo, que Cao no refiere, algunas de las opiniones de colegas que son reseñadas en Andrada (2016)



142), Unos años antes, con una ponderación similar, un reconocido académico especialista en federalismo fiscal planteaba que desde 1988 se abrió un período de nuestra historia fiscal “caracterizado por una constante presión sobre el régimen. Pese al mandato constitucional, no se logró una ley. En parte, por la dificultad inherente al régimen; pero principalmente porque a uno de los actores (el Gobierno Nacional) le convenía mantener el vacío legal y cubrirlo con parches. La confusión alrededor del régimen no parece haber sido casual, sino parte de la estrategia de armar una madeja en la que todo quedara oscuro mezclado y confuso. El Congreso nunca aportó claridad ni guías para la discusión”. (Porto 2003: 59). A este régimen transitorio, este autor lo llama “federalismo coercitivo”.

A comienzos de este año el gobierno convocó a los gobernadores para comenzar a discutir una nueva ley de coparticipación y una reforma tributaria integral⁵⁵; la primera, con la intención de que sea presentada y tratada en el Congreso tras las elecciones legislativas de octubre del corriente año; la segunda, si bien ya fue presentada y tratada en el Congreso en mayo del corriente año, anunciaron una reanudación de la discusión después de octubre.

6. A modo de conclusión

Desde el punto de vista normativo el esquema propuesto para la armonización previsional estaba encaminado a poner en igualdad de condiciones a los beneficiarios de las cajas provinciales no transferidas respecto al sistema nacional y a equalizar los costos fiscales de las provincias que se desprendieron de sus cajas con las que no lo hicieron. En la práctica, la llamada armonización derivó en un proceso muy complejo que hasta ahora no resolvió las asimetrías entre los beneficiarios de los sistemas provinciales entre sí y con los del sistema nacional y que tampoco resolvió la inequidad respecto a la asignación de recursos fiscales entre las provincias. Pues, por un lado, los montos transferidos en diferentes momentos a cada una de las jurisdicciones no consiguieron que estas cumplieren los compromisos de homogenizar los requisitos y las condiciones de sus sistemas con el nacional; y por otro lado, como los componentes financieros de los convenios están condicionados en primera instancia por los déficit particulares de las cajas provinciales y luego por las modalidades de su cumplimiento -desembolsos del estado nacional y ejecuciones de los estado provinciales-. Así, las posibilidades de equalización parecen tornarse

⁵⁵ ver *La Nación*: "La reforma de la coparticipación federal", 26/5/2017; *El Cronista*: "La reforma Tributaria", 24 de mayo del 2017, en *Infobae*: "Reforma Tributaria: arranca hoy la discusión en el Congreso", 10 de mayo 2017, *Ámbito Financiero*: "Gobierno trabado con la Reforma Tributaria", 6 de junio del 2017.



improbables tanto por el entramado normativo vigente como por las condiciones políticas e institucionales de las provincias que aún poseen sus cajas previsionales.

Las modificaciones introducidas a este escenario por los fallos de la CSJ no parecen modificar este rumbo, tampoco la observación de la reciente sanción legislativa que afecta al sistema previsional y el anuncio del debate de un nuevo pacto fiscal. Por su parte, sí resulta un dato relevante y, hasta ahora ignorado por la “agenda pública”, la aparición de estipendios provinciales complementarios en provincias que desguazaron sus sistemas previsionales. Pues, aún en aquellos casos que estos pagos se justifiquen en fallos judiciales que remitan a legislación olvidada, negada u obviada por los convenios de transferencia y/o por sus respectivas adendas, su simple existencia, en las tres provincias aquí aludidas, deja abierto un interrogante respecto a su posible generalización, echa por tierra cualquier viso de seriedad de las reformas de los último 25 años y, sin dudas, cuestiona la propuesta actual.

La transferencia de Cajas previsionales provinciales a la Nación, así como el proceso de armonización de los parámetros de las cajas no transferidas nos permiten señalar varias cuestiones:

- que el proceso de transferencia de las Cajas de jubilaciones provinciales a la Nación fue resistido, incompleto y,
- que en algunos casos, (como los de Tucumán, La Rioja y Catamarca) las prescripciones de los convenios suscriptos no fueron cumplidas mientras que su implementación obvió cláusulas constitucionales dando lugar a demandas judiciales que pusieron en tela de juicio los propios convenios sometiéndolos a sucesivas adendas o dando lugar a procesos de judicialización y demandas cuya transparencia está seriamente cuestionada;
- que pese a que los convenios de transferencia contenían cláusulas que inhibían a las provincias a legislar sobre cuestiones previsionales, estas no sólo lo han seguido haciendo sino que han creado nuevos organismos y fondos específicos para pagar sumas diferenciales;
- que tanto la transferencia como la armonización muestran profundos déficits institucionales que permiten la instalación de privilegios y diferenciación;
- que este conjunto de dificultades debilita los intentos de homogenización paramétrica del sistema previsional,
- que, en definitiva, el proceso de armonización previsional afecta la capacidad diferencial de protección social de las provincias sin lograr su objetivo de homogeneidad paramétrica, pues este queda subordinado a convenios que son signados por la modalidad de acuerdo político



puntual que toman como variable central para dicha negociación el déficit de las cajas provinciales.

Bibliografía

Abal Medida, Paula: "Dilemas y desafíos del sindicalismo argentino. Las voces de dirigentes sindicales sobre la historia política reciente" En Revista Trabajo y Sociedad N° 24, Santiago del Estero. www.unse.edu.ar/trabajosociedad

Andrade, Hugo... [et al.] (2016) *Notas de economía plebeya*. Compilado por Alejandro López

Accotto; Carlos R. Martínez; Martín Mangas. Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

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

Arza, Camila. (2010): "La política previsional argentina (1944-2002): de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios", en S. Torrado, *El costo social del ajuste (1976-2002)*, Edhasa, Buenos Aires.

Balbo, Elvira (2014): "El Pacto Fiscal I del año 1992 . Génesis y evolución de un acuerdo conflictivo" en *47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*. Los Sistemas de Seguridad Social, Financiamiento y Sustentabilidad. Disponible en: <http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/47JIFP-BalboElvira.pdf>

BID: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Regional de Operaciones, División de Finanzas e Infraestructura Básica. Jorge García Rapp y Eduardo Merlinsky; editado por los Sr. Juan Giral (Consultor)

BID (1996): Resumen Ejecutivo del *Programa sectorial de Reforma de las cajas Previsionales Provinciales*, Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=432095>

Belmartino, Susana (2005) (a): "La salud pública bajo la regulación del poder corporativo". En: *Nueva Historia Argentina*. SURIANO, Juan (director); Buenos Aires, Sudamericana, p. 226 a 330.

Belmartino, Susana (2005) (b): "Crisis y reformulación de las políticas sociales" En: *Nueva Historia Argentina*. SURIANO, Juan (director); Buenos Aires, Sudamericana.

Berteau, Aníbal Oscar (2010): "Cumplimiento Asimétrico del Pacto Fiscal" Paper presentado en *la Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas de Córdoba, 2010*. Disponible en: <http://www.federalismofiscal.com/wp-content/uploads/2011/06/cumplimiento-asimetrico-2010.pdf>

Bertranou, F., Cetrangolo, O., Grushka, C., y Casanova, L. (2011): *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: Reformas, Cobertura y Desafíos para el Sistema de Pensiones*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oficina Internacional del Trabajo, Buenos Aires.

Capello y Galassi (2009): "Los problemas actuales del federalismo fiscal argentino" en Revista *Studia Politicae*, publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, república Argentina, N° 17- otoño 2009.

Cao, Horacio (2009) "Ortodoxia y revisionismo en el abordaje de la coparticipación federal de impuestos", en Revista *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* n° 26, Buenos Aires.



- Caravaca, Jimena (2012): "Raúl Prebisch, la economía y los economistas. Entre una crisis y la crisis, 1930–1935", en *Estudios críticos del desarrollo*, vol. ii, núm. 3, segundo semestre de 2012.
- Caravaca, Jimena (2011): *¿Liberalismo o intervencionismo? Debates sobre el rol del Estado en la economía argentina, 1870-1935*. Sudamericana, Buenos Aires.
- Carnoy, Martín (2001). "La articulación de las reformas educativas en la economía mundial" en *Revista de Educación*, Número Extraordinario, 111-120.
- CEMUPRO (2011): "Diagnóstico y aportes a la Reforma del Sistema Previsional", Centro de Estudios Municipales y Provinciales, Buenos Aires, enero.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia (2001): *Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90. Un estudio comparado*. Coordinador de la investigación: Fabián Repetto Equipo de investigación: Karina Ansolabehere, Gustavo Dufour, Carina Lupica y Fernanda Potenza Asesor: Horacio Rodríguez Larreta. Documento N° 57 Octubre Cetrángolo, Oscar. Y Curcio, Javier. (2003): "Sistemas provinciales de pensiones en Argentina. Diagnóstico y alternativas", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Collich, Guillermo (1996): *Argentina. El sistema previsional: Situación actual y perspectiva. Estudio técnico*.
- Costa, María Ignacia, Curcio, Javier y Grushka Carlos: (2014) "La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012), en Danani y Hintze, (coords.) ops. cit.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana, (coords.) (2011): Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación, en Danani, C. y Hintze, S. (coords), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina, 1990-2010*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana, (coords.) (2014): *Protecciones y desprotecciones (II) Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Dvoskin, Nicolás (2015): "Del derecho a la economía: las principales referencias teóricas en la política de seguridad social argentina (1949 – 1983)" *Estudios Sociales del Estado* - volumen 1, número 1, primer semestre de 2015. Disponible en: <http://www.estudiossocialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/21/21>
- Elías, Daniel (2013): "La previsión Social y los jóvenes", presentación realizada en San Miguel de Tucumán, en el 2013. Consejo Federal de Previsión Social (CO.FE.PRES)
- Falappa, Fernando y Mossier, Verónica (2014): "Las Asignaciones Familiares en la Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991)" en Danani y Hintze, (coords) ops. cit
- Falappa, Fernando y Andrenacci, Luciano (2009): *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*, colección "Democracia, 25 años 25 Libros", Los Polvorines, UNGS-Biblioteca Nacional.
- Feldman, Jorge; Golbert, Laura e Isuani, Ernesto (1988): *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*; Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (CEAL), 1988. Capítulo V.



- García Rapp, Jorge (2004) "*La reciprocidad jubilatoria en el sistema previsional argentino*", en *Estudios de Derecho Individual y Colectivo del Trabajo y de la Seguridad Social*, Colegio de Abogados de San Isidro en homenaje al 30° aniversario de su Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Disponible en: <http://www.cajasaludmza.org.ar/site/attachments/article/201/Previsi%C3%B3n%20Social%20y%20los%20J%C3%93venes.pdf>
- Grassi, Estela (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal*. La otra década Infame (I) Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Hernández, Antonio, M. (2013): "La coparticipación impositiva Federal" ponencia presentada en la *Jornada Inter-académica sobre "El Federalismo Fiscal Argentino"*; 26 de junio del 2013, s/d.
- Hernández, Antonio, M. (Director) (2008): *Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- Martucelli Danilo y Svampa Maristella (1997). *La plaza vacía*. Losada. Buenos Aires.
- Mercuri, Mario Daniel y et. al. (2013): *La Caja, 100 años: Vieja y Cordobesa*, Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. Historia de la Caja, 1° edición Córdoba, Argentina.
- Melamud, Ariel (2016): "Fallo de la CSJN: impacto fiscal y posibles escenarios", ASAP, Buenos Aires. Disponible en http://www.asap.org.ar/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/fallocsjn_impacto.pdf
- Porto, Alberto (2003) "Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos". *Documento de Federalismo Fiscal Nro. 2 Informe del Proyecto "Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal: Una Propuesta para la Reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina"* que se realiza en el Departamento de Economía de la UNLP cuenta con el apoyo de Tinker Foundation. Director del Proyecto: Dr. Alberto Porto. Disponible en <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar>.
- Rapoport, Mario (2011): "Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas" en *Aportes de la Economía Política en el Bicentenario*. Vázquez Blanco, J.M y Franchina, S. (comp.), Ed. Prometeo, Buenos Aires.
- Roca, Emilia (2001) "La Seguridad social en un contexto de precariedad laboral", en seminario Precariedad Laboral, Vulnerabilidad Social y Seguridad Socioeconómica, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Buenos Aires. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/roca.pdf>
- Rodrigo, Lucrecia (2006): "La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90" en *Revista Complutense de Educación*, Vol. 17 Núm. 1 (2006) 89-100.
- Sánchez Román, José Antonio (2013): *Los Argentinos y los impuestos: lazos frágiles entre la sociedad y el fisco en el siglo XX*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Tilly, Charles (2000): "Análisis históricos de procesos políticos" ["Historical analysis of political processes", in Jonathan H. Turner, editor, *Handbook of Sociological Theory* (New York: Plenum), Columbia University, 12 November, 2000. Traducción y notas María Leonor Milla] S/d.