Universidad Nacional de Entre Ríos

UNER

Facultad de Trabajo Social



Relaciones intergubernamentales en torno al sistema previsional provincial. Análisis de caso sobre la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos en el periodo 2009- 2014

Tesina para obtener el título de Licenciado en Ciencia Política

Estudiante: Cepeda, Franco

Director: Verbauwede, Viviana

Marzo de 2018

Resumen

Esta investigación se propone analizar las relaciones intergubernamentales tramadas entre los gobiernos nacionales y provinciales de Entre Ríos en torno a la Caja de Jubilaciones y Pensiones provincial, organismo autárquico responsable de conceder jubilaciones y pensiones en el territorio de esta provincia, teniendo en cuenta sus resultados deficitarios continuos y en el marco de convenios- ley firmados entre ambos ejecutivos, durante el periodo que va desde el año 2009 al 2014. Para ello se vale de una estratégica metodológica cualitativa utilizando, principalmente, análisis documental. Los datos arrojados son analizados tomando perspectivas de las relaciones intergubernamentales, federalismo y otros trabajos que abordan la problemática previsional en nuestro país. Se procura identificar las principales aristas, modalidades y características que toma esta relación, así como las problemáticas que subyacen y sus consecuencias para el organismo previsional, dentro del marco legal y económico establecido. Presta especial atención al comportamiento de los montos transferidos desde ANSES para el financiamiento del déficit, como elemento que refleja el trasfondo político y normativo del vínculo intergubernamental en torno a la problemática específica del organismo previsional provincial.

Palabras Clave

Sistemas Previsionales – Relaciones Intergubernamentales - Autonomía – Transferencias.

Índice

Resumen……1

Introducción……5

Capítulo I

El sistema previsional nacional: reconstrucción histórica e impacto sobre las cajas provinciales. La Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos.

1. Breve historia previsional argentina……... 9

1.1 Los inicios del sistema……... 9

1.2 La masificación de la cobertura. ……..…….…….…11

1.3 Manifestación de la crisis estructural. ……..…….13

1.4 Recuperación de la democracia y reforma del ’90. La privatización del sistema. ……..……15

1.5 La re- estatización del sistema previsional……..... 17

2. Acuerdos federales en la década del ’90: el marco de los traspasos…….. 19

3. Las cajas provinciales tras la reforma de los ’90. ……..……..……21

4. Las cajas provinciales y su vínculo con la nación después de 2008……. 22

5. La previsión social en la provincia de Entre Ríos……..….. 25

Capítulo II

Sistemas federales y Relaciones Intergubernamentales: de lo general a lo particular. Implicancias en los sistemas previsionales provinciales y su funcionamiento.

1. Federalismo. ……...28

1.1 Un acercamiento al concepto. ……..……28

1.2 El federalismo argentino, de la teoría a la realidad……..…… 29

1.2.1 Relaciones entre niveles en el federalismo argentino ….……..…… 30

1.2.2 Federalismo político y centralismo económico…….... 32

2. Las relaciones intergubernamentales (RIG). ……34

2.1 Relaciones tejidas en torno a los sistemas previsionales provinciales…….. 37

3. La reforma previsional de los ’90 y su impacto en las cajas previsionales provinciales. ……...38

4. Funcionamiento y problemáticas actuales de las cajas previsionales provinciales. ……...40

Capítulo III

Régimen previsional nacional y provincial. Caracterización legal, haber inicial y actualización. Particularidades.

1. Régimen previsional. ……42

1.1 Regímenes del sistema previsional de la provincia de Entre Ríos. ……42

1.2 Regímenes previsionales del sistema nacional. ……44

1.3 Comparación. ……...46

2. Calculo del haber jubilatorio. ……49

3. Movilidad jubilatoria. ……..52

4. 82% Móvil. ……...55

4.1 Permanencia del 82% móvil en el sistema nacional. ……58

4.2 82% móvil en la provincia de Entre Ríos. ……58

5. Régimen especial de amas de casa. ……..59

6. Régimen docente. ……..61

6.1 Régimen docente en el sistema nacional. ……...61

6.2 Régimen docente en la provincia de Entre Ríos. ……...63

Capítulo IV

Las Relaciones Intergubernamentales en torno a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos.

1. Aclaraciones preliminares. ……64

1.1 Una relación institucional procesal. ……..65

1.2 Compromiso Federal y asistencia financiera. ……68

1.3 Convenios de financiamiento…… 71

1.4 Características del vínculo ejecutivo- caja provincial…… 73

2.Transferencias de ANSES para financiamiento del déficit previsional…..…… 74

2.1 Evolución interanual de transferencias de ANSES…….... 75

2.2 Participación de las transferencias en el total de erogaciones de la caja provincial en pago de beneficios…… 78

2.3 Proporción del total de transferencias del sector público nacional representada por transferencias de ANSES. ……80

2.4 Consideraciones a modo de cierre……... 83

Conclusiones……..…… 85

Bibliografía……....90

Anexo

Entrevista al presidente de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de entre Ríos.

Introducción

El trabajo de investigación que en estas líneas se presenta, tiene como finalidad general describir y analizar el sistema previsional de la provincia de Entre Ríos en su vínculo con la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo administrador de la seguridad social a nivel nacional.

La investigación parte de la problemática identificada en torno al sostenimiento de los sistemas previsionales provinciales y su relación con el organismo encargado de administrar y gestionar los beneficios[1] previsionales, en este caso en particular, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos y ANSES, como representante local del gobierno nacional en materia previsional.

En la década del ’90, el sistema previsional integral se encontraba en una profunda crisis que involucraba también a las cajas provinciales. En este contexto se dan una serie de acuerdos federales entre los gobernadores provinciales y el gobierno nacional que, por un lado, permiten el traspaso de sistemas provinciales a la órbita nacional y por el otro, dan forma a nuevos mecanismos y metodologías de vinculación entre aquellas cajas que mantuvieron sus sistemas bajo jurisdicción provincial y el organismo previsional nacional, ANSES.

Es vasta la producción académica en la temática previsional, sobre todo tras las dos grandes reformas que sufrió el sistema, en 1994 y 2008, con trabajos que a través de una reconstrucción histórica intentaban identificar el origen de las sucesivas crisis, su posterior colapso y perspectivas a futuro del sistema . Son ejemplos las investigaciones de Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004),

[1] A lo largo del trabajo se utilizará el concepto beneficio, como así también beneficiarios, para hacer referencia al derecho irrenunciable que implica recibir una jubilación desde el día de cese en las actividades activas y al sujeto de ese derecho, es decir, quien percibe una jubilación, pensión, etc.
La Constitución Nacional, en su artículo 14bis, menciona que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, del mismo modo que los propios organismos previsionales utilizan también los términos beneficio y beneficiario.
Un dato también relevante es que en la última década se ha debatido en torno al concepto beneficio y se ha optado por utilizar, cuando de políticas sociales se habla, los conceptos derechos y titulares de derecho. Sin embargo, en el ámbito de las jubilaciones y pensiones se continúa usando el concepto beneficio tanto en publicaciones académicas, documentos administrativos y financieros y en forma mediática para referirse al sujeto que lo recibe como al acto de la transferencia monetaria.

Isuani, A. (2008), Basualdo, E., Arceo, N., González, M., & Mendizabal, N. (2009), Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C., & Casanova, L. (2011).

Al mismo tiempo, se identifica escases de trabajos que aborden la temática a nivel local, desde la perspectiva de los sistemas subnacionales de previsión social y sus respectivos organismos administradores, que presentan problemáticas propias. En este marco, la presente investigación se propone explorar este campo que, si bien poco analizado, mantiene una preponderancia política en la coyuntura actual, siendo un tema de primera línea en la agenda de los gobiernos nacionales y provinciales. Además, tiene también relevancia social, ya que incumbe a un sector de trabajadores tanto activos como pasivos que representan una proporción mayoritaria de la población provincial, y económica, dada la magnitud del gasto en la materia.

Sumado a esto, la relevancia pública de la temática al momento de cierre de los trabajos en esta tesina, a finales de 2017 e inicios de 2018, si bien fuera del recorte temporal investigado, no hace más que confirmar su actualidad y pertinencia. El debate y sanción de la ley denominada públicamente como "reforma previsional" Nº 27.426 ha tenido gran repercusión y generado movilizaciones que hicieron público el conflicto, tomando la temática un lugar de primer nivel en la agenda pública.

En este contexto, la presente tesina se propone como objetivo general analizar las tensiones que subyacen a las relaciones intergubernamentales entre el gobierno nacional y el de la provincia de Entre Ríos en torno al funcionamiento de la Caja de Jubilaciones y Pensiones provincial en el periodo 2009- 2014.

Para tales fines, se han planteado como objetivos específicos

- Observar y analizar la evolución de las transferencias de fondos del gobierno nacional dirigidas a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos.

- Determinar el grado de autonomía del organismo en relación al gobierno nacional con respecto a la normativa previsional y caracterización legal.

• Indagar sobre las particularidades de las relaciones intergubernamentales entre la caja provincial, ANSES y el ejecutivo provincial.

Para ello, se pone en práctica una estrategia metodológica de orden cualitativo, mediante la utilización de fuentes documentales como lo son: la Constitución Nacional vigente y anteriores reformas, Constitución de la provincia de Entre Ríos, leyes provinciales y nacionales en materia previsional, decretos, acuerdos federales entre ejecutivos provincial y nacional, presupuestos nacionales y provinciales, normativas e informes estadísticos de la caja provincial así como también de ANSES; sobre los que se realizó un trabajo de indagación y análisis.

Complementariamente, se recurrió a la realización de una entrevista abierta[2] con el presidente de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos, informante clave[3] en la temática previsional provincial y nacional, para obtener información de primera mano sobre la estructura y funcionamiento del organismo previsional provincial, y además, conocer percepciones y perspectivas propias de este actor clave de la previsión social en la provincia.

La investigación incorpora también un pequeño análisis que se acerca más a uno de tipo cuantitativo, mediante el análisis de los montos transferidos por ANSES para el financiamiento del déficit de la caja provincial y la posterior confección de gráficos explicativos, para extraer conclusiones y complementar el análisis.

Para orientar al lector, el trabajo está organizado en cuatro capítulos. De este modo, el primer capítulo contiene una selección de investigaciones que recorren la historia de la previsión social en la Argentina y posteriormente, relevando los modos en que lo que caracterizan como crisis del sistema

[2] La misma tiene como ejes organización y funcionamiento de la caja provincial, autonomía y financiamiento, vínculo con el gobierno provincial, relación con ANSES, convenios de armonización y financiamiento y perspectivas de futuro.

[3] Es informante clave por ser un empleado de carrera con 14 años en la presidencia del organismo, 25 años en el organismo y 31 en el estado. A su vez, de acuerdo a la ley 8.732 que rige la previsión social en la provincia, el presidente se encuentra en la cúspide de una construcción vertical en la cual, cada decisión de actos administrativos que hace a la política previsional que el organismo gestiona, es materia casi exclusiva del presidente. Además, la autarquía normativa y fáctica, hacen del presidente el informante por excelencia. La entrevista fue realizada el 10 de octubre de 2017 al presidente de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos, Dr. Daniel Elias.

previsional afectó a los sistemas previsionales provinciales y su funcionamiento. Aquí también se reseñará de forma breve la problemática específica de la previsión social y la caja de jubilaciones de la provincia de Entre Ríos.

En el segundo capítulo se retoman aquellas perspectivas que han indagado sobre los sistemas federales y las relaciones intergubernamentales. Posteriormente, se hace referencia a aquellas que nos son de utilidad para el análisis del sistema previsional argentino en forma integral y las cajas provinciales, en particular.

A continuación, el capítulo tres contiene un análisis de los principales regímenes y prestaciones del sistema provincial y los otorgados por ANSES, atendiendo las similitudes y diferencias entre ambos, destacando y profundizando en las particularidades del sistema provincial.

En el capítulo cuarto se desarrollan las características más importantes de las relaciones intergubernamentales tramadas entre el organismo previsional de la provincia con ANSES y el ejecutivo provincial. Posteriormente, se analiza cuantitativa y cualitativamente, las transferencias monetarias de ANSES para el financiamiento del déficit del sistema previsional provincial, mostrando la preponderancia que la situación del sistema provincial tiene en la relación entre nación y provincia y poniendo en relieve la necesidad de pensar nuevos mecanismos de cálculo y transferencia.

Finalmente, se exponen las principales conclusiones a las que el trabajo realizado permitió arribar. Por un lado, poner de manifiesto la proporción mínima que representan para la caja provincial los montos transferidos por ANSES. Por otro, demostrar que un mejoramiento en los montos y mecanismos de transferencia es claramente político, dependiendo de la creatividad y negociación de ambos ejecutivos, que deben ser pensados teniendo en cuenta el sistema previsional en forma integral, como política pública de atención de las contingencias de vejez, discapacidad y muerte. Finalmente, se destaca la autonomía del sistema provincial, ya que mantiene particularidades beneficiosas para los beneficiarios entrerrianos, que difieren del sistema nacional, en un contexto que tiende a la homogenización del sistema integral.

Capítulo I

El sistema previsional Nacional: reconstrucción histórica e impacto sobre las cajas provinciales. La Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos

1. Breve historia previsional argentina

Argentina cuenta con una larga historia en materia de protección social, lo que la constituye en uno de los países pioneros en el desarrollo de la seguridad social en la región (Mesa-Lago, 1986).

La protección social en nuestro país tiene sus raíces en la temprana organización que logra el movimiento obrero de la mano de la expansión del trabajo. Si uno intenta marcar dos momentos en tal proceso (a modo explicativo) se encuentran, en primer lugar, la influencia del gran número de inmigrantes que llega al país que cuentan con una tradición asociativa ya consolidada y traen consigo ideas largamente extendidas en Europa con una fuerte tendencia asociativa como el socialismo, comunismo y anarquismo. En segundo lugar, la expansión del empleo industrial de la mano del crecimiento de las grandes urbes y la ley de sindicato único por rama industrial, los cuales le dan al sindicalismo argentino un temprano envión y posterior masificación y consolidación.

En *La evolución del sistema previsional argentino*, Eduardo Basualdo y otros (2009) sostiene que este ha hecho un tránsito por diferentes etapas desde sus inicios hasta la actualidad.

1.1 Los inicios del sistema

Como sucedió en la mayoría de los países, en Argentina son los trabajadores estatales los primeros que vieron escuchadas sus demandas por beneficios previsionales, lo cual sucede a fines del siglo XIX (Lódola, Silva y Sánchez, 2009).

Por su parte, Isuani (2008) sostiene que la primera legislación social de nuestro país, y entre ellas, las primeras políticas de previsión social, aparecen de la mano del surgimiento de los primeros sindicatos modernos como estrategia de respuesta de los sectores dominantes a los reclamos sociales y luchas del movimiento obrero, a modo de garantizar el orden social reduciendo los niveles de conflictividad.

Los primeros antecedentes normativos, de acuerdo con Bertranou y otros (2011) datan de finales del siglo XIX, cuando entre 1877 y 1887, se dictan las Leyes N° 870 y N° 2.219, que brindarían cobertura a magistrados y personal del gobierno nacional, respectivamente. Cabe destacar que, sus prestaciones eran financiadas con recursos de rentas generales y por ello, no respondían a una lógica contributiva.

Los mismos autores sostienen que es a partir del inicio del siglo XX cuando el sistema adquiere un carácter contributivo y solidario, pero solo hacia el interior del conjunto de los trabajadores que accedían al beneficio.

Al respecto, Lódola, Silva y Sánchez sostienen que

> En 1904 se legisla por primera vez el descuento a los trabajadores activos para contribuir al financiamiento del sistema jubilatorio y se crea la caja de jubilaciones y pensiones para empleados públicos a través de la ley Nº 4349 de 1904 (Lódola, Silva y Sánchez, 2009: 119).

Ésta establecía que los fondos de los resultados financieros positivos de la caja debían invertirse en títulos de la deuda pública nacional para capitalizarse con la mayor rapidez posible. Posteriormente, en 1912 se incorpora a empleados de un sector en ese entonces privado: los ferrocarriles; para incluir luego a otros trabajadores del transporte y los servicios públicos: tranvías, teléfonos, gas y electricidad.

De esta manera, la creación de las primeras cajas de jubilaciones data del mencionado periodo, con la de los empleados de la administración pública en 1904 y la de los ferroviarios en 1905, lo cual implicó que otros sectores de trabajadores comenzaran a demandar y obtener también sus fondos previsionales.

Dejando atrás los primeros años del sistema, desde la segunda década del siglo XX hasta los años 40 se da un periodo de fuerte expansión en la cobertura, con la creación de cajas previsionales en diferentes ramas de actividad, lo que significó la extensión hacia el sector privado (Bertranou y otros, 2011).

Entre 1916 y 1930, la cobertura se expandió a la mayoría de los trabajadores del sector público, bancarios y compañías de seguro; posteriormente, hacia fines de los años treinta, se sumaron periodistas, gráficos, marinos mercantes y aeronáuticos.

Un elemento característico del sistema en este momento histórico es que, a pesar de la expansión real que se produce en la cobertura hacia diferentes ramas de actividad, el sistema está lejos de adoptar una estructura homogénea. Por el contrario, se trataba de un sistema heterogéneo, en el cual cada caja previsional mantenía sus requisitos normativos, por ejemplo en cuanto a elegibilidad, realización de aportes, financiamiento y suficiencia de las prestaciones. Además, la totalidad de las exigencias requeridas para obtener el beneficio jubilatorio debía cumplirse en una misma caja, es decir, que no era posible acumular servicios prestados mediante afiliación a distintas cajas, de modo que una norma solo se aplicaba para los trabajadores que se desempeñaban en la actividad para la que dicha normativa estaba destinada.

Basualdo y otros (2009) argumenta que, en términos relativos, el sistema logro alcanzar a un número importante de trabajadores en pocos años empezando desde cero, sin embargo, como la cobertura quedó acotada a aquellas ramas de actividad que lograron crear sus cajas de jubilación, terminó cubriendo sólo a un conjunto relativamente privilegiado de asalariados.

1.2 La masificación de la cobertura

Entre 1944 y 1955, debido a un gran impulso de los gobiernos peronistas, se da la consolidación del sistema previsional integral; hecho sobre el que existe acuerdo entre los autores que tratan la temática.

En un artículo de Basualdo y otros, se plantea que durante esta etapa se produjo la "masificación de la cobertura legal, extendiéndose al conjunto de los trabajadores" (Basualdo y otros, 2009: 4). A su vez Bertranou y otros sostienen que se presenta el "primer salto cualitativo en términos de cobertura previsional, cuando esta se extiende a la mayoría de los trabajadores" (Bertranou, 2011: 48).

Por el lado de Lódola, Silva y Sánchez nos dicen que "el sistema previsional argentino comienza su etapa de crecimiento hasta cubrir, por lo menos nominalmente, a la mayor parte de la población económicamente activa" (Lódola, Silva y Sánchez, 2009: 120).

Hechos fundamentales para su expansión fueron el Decreto-Ley N° 10.424, a través del cual se creó el Consejo Nacional de Previsión Social, que tenía el objetivo de avanzar en una reforma integral que ordenara el sistema. Además, en 1946 se creó el sistema de reciprocidad jubilatoria (mediante el Decreto N° 9316/1946), con el objetivo de hacer valer todos los aportes efectuados a diferentes regímenes al momento de solicitar el beneficio previsional. Posteriormente, el Instituto Nacional de Previsión Social, institución que pretendía coordinar el accionar de todas las cajas de jubilación, consolidando un sistema centralizado y uniforme (Bertranou y otros, 2011).

Otro hito importante, hacia 1954, se da con la sanción de la Ley 14.370, que produjo un cambio sustancial en la naturaleza del régimen, asumiendo la lógica de reparto como principio estructurante, dejando atrás la lógica de capitalización individual. De esta forma, el régimen pasó a basarse en la solidaridad intergeneracional, como lógica de financiamiento, donde los trabajadores activos debían sostener a aquellos que se retiraron del mercado de trabajo por vejez, invalidez o a las familias de los trabajadores fallecidos (Basualdo y otros, 2009).

El crecimiento de la masa de trabajadores incluidos dentro del sistema se hizo efectivo con la creación de las cajas de trabajadores de la industria, actividades civiles, empleados de comercio, trabajadores rurales e independientes, profesionales, empresarios y trabajadores del servicio doméstico, todas durante esta etapa.

1.3 Manifestación de la crisis estructural

Los sistemas previsionales tienen la característica de presentar superávit en los primeros años de creación, dado que reciben los ingresos de nuevos aportantes[4]. Dicho superávit se va reduciendo a medida que los beneficiarios aumentan y la masa de aportantes se mantiene relativamente estable. Así, el sistema empieza a mostrar los primeros signos de problemáticas estructurales que acabarán con una crisis que manifiesta sus primeros indicios a la salida del gobierno peronista y genera cierta duda en la viabilidad del sistema hacia la década del ’60.

Al respecto, Bertranou y otros (2011) manifiestan que a comienzos de la década de ‘60 aparecen síntomas de erosión en los beneficios otorgados que sumado a la fragmentación estructural del sistema, exponen cierta inconsistencia de diseño y algunos problemas financieros que planteaban la necesidad de implementar reformas.

En un párrafo muy concreto, Lódola, Silva y Sánchez explican lo que sucedía.

> …el rápido crecimiento de la relación beneficiarios-aportantes comenzó a licuar los resultados positivos del sistema. Hacia principios de los años sesenta las cajas ya no generaban recursos genuinos, con el agravante de que sus ahorros de una década y media habían sido gastados por el Estado. Al final de la década, en 1959, los recursos genuinos generados por el sistema previsional eran sólo un 15% de los generados en 1950. La mayor fragilidad económica de las cajas se manifiesta también en la caída de los haberes jubilatorios. (Lódola, Silva y Sánchez, 2009: 122).

Con este diagnóstico sobre el que existía acuerdo entre gobernantes y previsionalistas, comienza una etapa de sucesivas reformas regresivas desde la perspectiva de los beneficiarios que van desmembrando el sistema hasta darle una impronta totalmente diferente a la inicial.

En 1967 se lleva adelante una reforma integral en el sistema que perseguía como objetivos principales homogeneizar el sistema, darle un carácter integrado y resolver los problemas estructurales que evidenciaba.

[4] Se considera aportante a todo aquel que, siendo trabajador en relación de dependencia, monotributista o autónomo realiza un pago mensual denominado “aporte” que le permitirá, entre otras cosas, acceder a su futura jubilación; y/o es parte del financiamiento de las jubilaciones actuales dentro del sistema de solidario de reparto intergeneracional.

En los hechos, la reforma consolidó la lógica de reparto en el sistema, que debería financiarse con los aportes de los trabajadores y contribuciones de los empleadores. Como elementos principales puede mencionarse que redujo el número de cajas (se pasó de trece a tres), se eliminó la presencia sindical en ellas a través de la estatización del sistema, implemento un re-empadronamiento, busco instaurar la centralización administrativa, incrementó restricciones en el acceso a los beneficios e impuso un principio de distribución regresivo.

A pesar de los intentos paliativos de la crisis, no se obtuvieron resultados positivos y el sistema termino por caer en los años ’80 en una nueva crisis.

Lódola, Silva y Sánchez (2009) explican que la década del ochenta encontró al sistema previsional argentino en una profunda crisis estructural que se manifestó en déficit permanentes, dependencia de fondos estatales, caída en los beneficios jubilatorios y creciente incumplimiento de obligaciones contraídas, lo cual trajo aparejados problemas judiciales y una creciente tensión social.

Bertranou y otros (2011) explican que la crisis se debió a múltiples factores, entre los que destacan el agotamiento del excedente previsional de las primeras etapas, la creciente informalidad laboral, incumplimiento de las obligaciones previsionales, el envejecimiento poblacional, debilidades institucionales, entre otros factores macroeconómicos como la inflación y la utilización de instrumentos de política previsional con fines de política macroeconómica.

En 1980, la dictadura militar logró impulsar una reforma regresiva sobre el sistema previsional que buscó sostener su financiamiento en base a los recursos de las capas medias y bajas. Esta transferencia de recursos se concretó a través de la eliminación de las contribuciones patronales y su reemplazo por recursos públicos recaudados a través de la ampliación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), socializando así los costos del sistema previsional (Basualdo y otros, 2009).

Dicha crisis y las modificaciones introducidas en el sistema, sumado a la complicada situación económica manifiesta en una fuerte inflación y retroceso en el poder adquisitivo de activos y pasivos, generan el consenso social necesario (principalmente entre los activos jóvenes) para una profunda transformación en el sistema (aunque con ciertas reticencias, principalmente por parte de los jubilados).

1.4 Recuperación de la democracia y reforma del ’90. La privatización del sistema

Con la recuperación de la democracia, se aplicaron medidas tendientes a revertir los problemas financieros y el cariz regresivo del sistema (a través del restablecimiento de las contribuciones patronales, por ejemplo) cuyo autosostenimiento era casi imposible y dependía de la transferencia de recursos fiscales (Basualdo y otros, 2009).

El sistema continuó con su deterioro y precarizó aún más la condición de los beneficiarios, que veían caer abruptamente no solo su poder adquisitivo sino su salario real.

Como se mencionó, ante la pérdida de credibilidad en el sistema previsional por parte de la población, en el contexto de la oleada neoliberal que vivía América Latina, se generó el marco perfecto para una reforma profunda que cambiaría la lógica del sistema.

La reforma propiamente dicha se llevó adelante en 1994 a través de la ley de reforma previsional N° 24.241, que tomaba como referencia el considerado exitoso sistema chileno. Ésta implicó la adopción de un sistema de carácter mixto (en administración y financiamiento) que trastocó la lógica de solidaridad intergeneracional como único principio constitutivo del sistema, e incluyó la capitalización individual como un elemento central en la futura jubilación del trabajador (Basualdo y otros, 2009).

Por un lado, mantenía un régimen público, en el cual era el Estado quien otorga las prestaciones y se financia mediante el sistema de reparto, siendo la

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)[5] quien lo administra. Por otro lado, crea un régimen basado en la capitalización individual, administrado por empresas de objeto único: las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) creadas para tal fin (Lódola, Silva y Sánchez, 2009).

Modificaciones importantes que también se introdujeron fueron el aumento en las edades de retiro en cinco años para cada sexo llevándolas a 60 años para las mujeres y 65 para los varones (para elevar la tasa de sostenimiento), se cambió la modalidad de cómputo del ingreso base para la determinación de las prestaciones reemplazando el promedio de los tres mejores salarios anuales (entre los últimos diez) por el promedio de los últimos diez años antes del retiro, se elevó gradualmente de veinte a treinta años el período de aportes requerido para acceder a la prestación y se introdujeron restricciones a la movilidad del haber previsional (Bertranou y otros, 2011).

A pesar de esta reforma, la más profunda que sufriera el sistema previsional argentino, los hechos no mostraron -más allá de cierto optimismo inicial- que los problemas estructurales fueran resueltos. Por el contrario, la situación de los jubilados continuó en retroceso en cuanto a su poder adquisitivo y salario real.

Por otro lado, lo más visible fue la total desregulación que caracterizo el accionar de las AFJP, que en la práctica vieron su actividad totalmente liberada a sus negocios para los que poco importaban la situación de los jubilados.

Aunque la reforma del sistema perseguía como objetivo principal alcanzar el equilibrio fiscal en el mediano plazo, las características y diseño del nuevo sistema y las circunstancias macroeconómicas en las que fue introducido determinaron rápidamente serias dudas acerca de la sustentabilidad del sistema (Bertranou y otros, 2011).

[5] La Administración Nacional de la Seguridad Social es un organismo descentralizado creado en 1991 a través del Decreto Nº2.741 cuyas funciones se desarrollan en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y tiene a su cargo la administración de prestaciones y servicios de la seguridad social en el país.

Los análisis que se realizaban sobre el financiamiento del sistema mostraban tempranamente que un gran porcentaje (70% en 2001) de gasto previsional fue financiado por impuestos y no por aportes y contribuciones.

En resumen, Basualdo y otros (2009) argumentan que en los 14 años del sistema previsional mixto, muchos de los argumentos con los que se justificó la reforma, poco tuvieron que ver con los resultados alcanzados. Esto es visible, por ejemplo, en que lejos de propulsar el crecimiento económico y el mejoramiento de los haberes jubilatorios, las consecuencias de la reforma fueron negativas para los ingresos del Estado y regresivas para la clase trabajadora en su conjunto.

Contrariamente, no implicó lo mismo para el sector financiero y el capital concentrado local e internacional, que se vieron altamente beneficiados por la proliferación de negocios asegurados a partir del flujo de fondos captados por las AFJP.

El sistema tuvo su peor momento en el año 2001, con una fuerte crisis económica-fiscal sufrida por el país, en la que el sistema no se vio ajeno sino que, por el contrario, fue arrastrado por el fin de la convertibilidad y la explosión de la deuda pública.

1.5 La re- estatización del sistema previsional

En octubre de 2008 se concreta la re-estatización del sistema de jubilaciones. Ésta significó la recuperación del sistema previsional en manos del Estado Nacional, con la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)[6] a través de la Ley 26.425.

A su vez, la re-estatización del sistema implicó que los fondos que administraban las AFJP fueran traspasados hacia las arcas de ANSES.

De esta manera, el sistema volvió a estar en la órbita estatal, recuperando el régimen solidario de reparto en el que el haber del jubilado es financiado por los aportes de los activos y contribuciones patronales. Además, el sistema

[6] Credo por la ley 26.425. Ex Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

cuenta con otros aportes, como lo son porcentajes de determinados tributos con asignación específica hacia el sistema, sumado al 15% de la masa coparticipable bruta que las provincias han cedido en 1992 y aún hoy (aunque en pleno debate) se mantiene.

Se argumenta, el superávit del sistema no sería posible sin el aporte que recibe de los mencionados tributos ni, principalmente, sin la retención de la coparticipación, lo cual introduce un extenso debate en torno a las relaciones intergubernamentales, el sostenimiento de sistemas previsionales y las finanzas provinciales.

Lo cierto es que hacia finales de 2017 parece abrirse un nuevo periodo de debate acerca del sistema previsional en su conjunto y su posible reforma. El primer paso, si bien responde más a acuerdos de política interna y federalismo fiscal, deja de manifiesto la conflictividad que genera el tema en el conjunto social y, principalmente, la sensibilidad con la que debe tratarse.

En diciembre de 2017 se debate y aprueba la ley 27.426 en torno a la cual se produce un fuerte conflicto, con masivas movilizaciones y represión policial. La ley implementa una nueva metodología, periodicidad y fórmula de cálculo de las actualizaciones en los haberes jubilatorios, establece el 82% del salario mínimo vital y móvil para los jubilados de la mínima con 30 años de aportes y la posibilidad de extender voluntariamente en 5 años la edad de retiro.

Si bien la mencionada ley no responde a un paquete de reforma previsional pensado estratégicamente, si marca la sensibilidad social con que debe manejarse la temática en nuestro país ya que eleva rápidamente el debate y conflictividad público, elemento que debe tenerse en cuenta ya que una reforma previsional sí está prevista. Así lo dispuso la ley de reparación histórica, Nº 27.260 de marzo de mayo de 2016, la cual prevé la creación de un Consejo de Sustentabilidad Previsional, el cual tendrá la responsabilidad de elaborar un proyecto de ley que contenga un nuevo régimen previsional, dentro del periodo de 3 años desde la entrada en vigencia de la ley.

2. Acuerdos federales en la década del ’90: el marco de los traspasos

Los Pactos Fiscales I y II, de los años 1992 y 1993 respectivamente, junto con el Compromiso Federal concretado en 1999 y su ratificación un año más adelante con el Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, dan forma a un nuevo marco legal en lo que hace a la responsabilidad, sostenimiento, financiamiento y funcionamiento de las cajas provinciales. Esto se debe a que en ellos se encuentran plasmados lineamientos que las afectan directamente, tanto a las transferidas o por transferir como las no trasferidas, en los pasos que deberán seguir en la opción que tomen.

Entrando a la década del ’90 nuestro país se enfrentaba a una aguda crisis política-financiera, cuyas causas se encuentran en largos años anteriores, la cual representaba el principal escollo a enfrentar por el gobierno. Como es bien conocido, las medidas tomadas frente a ella son de corte neoliberal, basado en la descentralización del gasto y responsabilidades, desregulación, recorte y privatizaciones. Ejemplo son la trasferencia de los servicios educativos, hasta entonces administrados y gestionados en forma directa por el Estado Nacional a través del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) (Repetto y otros, 2001) y la reforma en el sistema previsional nacional que incorporó la capitalización individual, quitando del centro al sistema de reparto.

En primer lugar, el Pacto Fiscal I, cuya correcta denominación es “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”[7] firmado el 12 de agosto de 1992 establece como puntos importantes la retención, por parte del Estado Nacional, del 15% de la masa coparticipable bruta para la atención de gastos del sistema previsional nacional. A su vez, las partes se comprometían

[7] Suscripto en la Ciudad de Buenos Aires, el 12 de Agosto de 1992 reunidos el presidente Carlos Menem, los gobernadores de las Provincias de: Buenos Aires, Eduardo Duhalde; Catamarca, Arnoldo Castillo; Chaco, Rolando Tauguinas; Entre Ríos, Mario Moine; Formosa, Vicente Joga; Jujuy, Roberto Dominguez; La Pampa, Rubén Marín; La Rioja, Bernabé Arnaudo; Mendoza, Rodolfo Gabrielli; Misiones, Ramón Puerta; Río Negro, Horacio Massaccesi; Salta, Roberto Ulloa; San Juan, Jorge Escobar; San Luis, Adolfo Rodríguez Saa; Santa Cruz, Néstor Kirchner; Santa Fe, Carlos Reutemann; Santiago del Estero, Carlos Aldo Mujica; Tierra del Fuego, José Estabillo; Tucumán, Ramón Ortega; Chubut, Carlos Maestro; y los vice-gobernadores de: Córdoba, Edgardo Grosso; Neuquén, Felipe Rodolfo Sapag; y los Ministros del Interior, José Luis Manzano, de Economía y Obras y Servicios Públicos, Domingo Felipe Cavallo; y el Secretario General de la Presidencia, Eduardo Bauzá. Ratificado y sancionado por el Congreso de la nación el 2 de septiembre de 1992 y promulgada el 17 de septiembre del mismo año.

a firmar los correspondientes convenios para concretar las transferencias de servicios hacia las provincias.

Esto genera dos cuestiones fácilmente visibles: aumento en las obligaciones provinciales y disminución en los montos disponibles para hacerles frente.

En segundo lugar, el Pacto Fiscal II cuya denominación es "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento"[8] establece como compromisos entre el gobierno nacional y los provinciales, la aceptación por parte del primero de la transferencia al sistema nacional de previsión social de las cajas de jubilaciones de las provincias que así lo dispongan. De esta manera, se abre la posibilidad para que las provincias que contaban con regímenes provinciales de previsión social destinado a los empleados dependientes del Estado, puedan transferirlos hacia la órbita nacional (con todas sus obligaciones, tanto beneficios como operativas). En su mayoría, estos se encontraban sumergidos en una profunda crisis con grandes y crecientes déficits y beneficios erosionados.

De este modo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Catamarca, Santiago del Estero, Salta, Mendoza, San Juan, La Rioja, Jujuy, Río Negro y Tucumán transfirieron sus cajas hacia la órbita nacional. Por otro lado, las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, La Pampa, Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, Neuquén y Santa Cruz mantuvieron sus respectivas cajas bajo administración provincial.

En este contexto se firma posteriormente, el 6 de diciembre de 1999, un nuevo acuerdo denominado Compromiso Federal [9], y un año más tarde el

[8] Suscripto el 12 de agosto de 1993 en la Ciudad de Buenos Aires con la presencia del presidente de la Nación, Carlos Saúl Menem; los gobernadores de las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán; los Ministros del Interior, Gustavo Béliz; de Economía y Obras y Servicios Públicos, Domingo Cavallo y el Secretario General de la Presidencia, Eduardo Bauzá. Ratificado a través del Decreto 14/94 de la presidencia de la Nación el 6 de enero de 1994.

[9] Acuerdo suscripto el 6 de diciembre de 1999 en la sede del Consejo Federal de Inversiones en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por los gobernadores en ejercicio y electos de las provincias de Buenos Aires: Carlos Ruckauf; Catamarca: Oscar Castillo; Córdoba: José Manuel de la Sota; Corrientes: Hugo Perié; Chaco: Ángel Rozas; Chubut: José Luis Lizurume; Entre Ríos: Sergio Montiel; Formosa: Gildo Insfran; Jujuy: Eduardo Fellner; La Pampa: Rubén Marín; La Rioja: Ángel Maza; Mendoza: Roberto Iglesias; Misiones: Federico Puerta; Misiones: Carlos Rovira; Neuquén: Jorge Sobisch; Río Negro: Pablo Verani; Salta: Juan Romero; San Luis: Adolfo Rodríguez Saa; Santa Cruz: Néstor Kirchner; Santa Fe: Carlos

Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal[10], los cuales establecían que el Estado Nacional financiaría con recursos provenientes de Rentas Generales los déficits globales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos hasta la fecha del convenio en cuestión, en función de los regímenes vigentes; como los de aquellos sistemas que arrojen déficit previsional originados en forma individual, debiendo cada provincia y el gobierno nacional sancionar convenios bilaterales para dichos fines.

3. Las cajas provinciales tras la reforma de los ’90

Para el momento histórico en cuestión, el sistema previsional nacional se encontraba en una profunda crisis que contribuía a acrecentar la crisis económica y financiera general que vivía el país. La solución que se adoptó no fue ajena a lo que sucedió en otros ámbitos: una reforma de fondo del sistema previsional que atacó el régimen de reparto introduciendo la capitalización individual como pilar fundamental del sistema, incorporando al sector financiero como actor central de las futuras jubilaciones.

En este contexto surgen trabajos que, abordando la realidad del sistema previsional nacional, se ocupan también de lo que sucedía con las cajas provinciales.

Bertranou y otros (2011) detallan este proceso de cómo entre los años 1994 y 1996, tras los pactos fiscales I y II, fueron transferidas a la Nación las cajas correspondientes a once provincias, lo cual originó un incremento en el déficit del sistema previsional nacional[11].

Alberto Reutemann; San Juan: Vicegobernador electo Waldino Acosta; Tierra del Fuego: Carlos Manfredotti; Tucumán: Julio Antonio Miranda; y con la presencia de Federico Storani y José Luis Machinea en representación del Gobierno Nacional Electo. Ratificado y sancionado por el Congreso Nacional el 15 de diciembre de 1999 y promulgado el 30 de diciembre del mismo año.

[10] Firmado el 17 de noviembre de 2000 en la Ciudad de Buenos Aires por los gobernadores de provincias, Interventor Federal y Jefe de Gobierno; el Jefe de Gabinete de Ministros del poder ejecutivo nacional Chrystian Colombo; ministro de economía de la Nación, Luis Machinea y Ministro de Interior, Federico Storani representando al Estado Nacional. Sancionado por el Congreso Nacional el 7 de diciembre de 2000 y promulgado de Hecho el 8 de enero de 2001.

[11] El costo estimado de manera inicial casi se duplicó, ya que no fueron tenidos en cuenta factores que restaron recursos al sistema e incrementaron los beneficiaros.

A partir de 1999, se inició un nuevo período de negociación entre la Nación y algunas provincias que no habían transferido sus cajas, con la intención de definir la armonización entre sus esquemas y el adoptado por la Nación. Como se mencionó, de acuerdo al Compromiso Federal de ese año, la Nación aseguraría el financiamiento de sus desequilibrios.

A pesar de esto, se sostiene que en los años posteriores se acordó el financiamiento por parte del Estado Nacional de una porción de los desequilibrios de un grupo creciente de cajas provinciales, aunque no se avanzó del mismo modo en su armonización.

Según el nivel del gasto público en previsión social informado por la Secretaría de Política Económica, este financiamiento representó, para el periodo 2003-2009, entre un 12% y un 23% del gasto previsional de las provincias beneficiadas.

4. Las cajas provinciales y su vínculo con la nación después de 2008

En el año 2008 se produce una nueva reforma en el sistema previsional, la cual elimina la capitalización individual y vuelve a ubicar el régimen de reparto como pilar principal del sistema.

Consecuentemente, volviendo a estar el tema previsional en agenda pública, junto con una reaparición del debate en torno al federalismo fiscal y la cesión del 15% de la masa coparticipable, se hacen lugar nuevas investigaciones que ponen su foco en la situación de las cajas provinciales y el impacto sobre ellas del vínculo entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional, en los cuales predomina una perspectiva comparada e indagan la situación de las cajas provinciales no transferidas.

Entre estos, el trabajo de Capello, Diarte y García Oro (2014) contiene un estudio de caso sobre las cajas de jubilaciones y retiros de Córdoba y Santa Fe. En su trabajo analizaron la relación entre el gobierno nacional y las provincias, para lo cual consideraron relevante estudiar los cambios en materia de reparto de recursos entre tales jurisdicciones. El trabajo focalizó en la

cuantificación del monto acumulado de las detracciones de recursos al sistema de coparticipación por provincia, puntualmente las destinadas al financiamiento de ANSES a lo largo de las dos últimas décadas. Al respecto, los autores consideran que, actualmente, la discusión en torno al funcionamiento de los sistemas de seguridad social se vincula con el debate sobre los mecanismos de financiamiento dispuestos para éstos y la relación de la jurisdicción nacional (quien gestiona ANSES) con los diferentes Estados provinciales.

Además, realizan una comparación entre sistemas previsionales provinciales vigentes en la actualidad en cuanto a caracterización legal (requisitos de acceso, edad de jubilaciones, regímenes especiales, porcentajes de aportes, cálculo de haber inicial, actualización jubilatoria) y composición demográfica (cantidad y tipos de beneficiarios, relación de aportantes/beneficiarios, etc.). El artículo pone el centro de atención en el nivel de cobertura de estos sistemas pero también retoma la cuestión en torno a la detracción del 15% de la masa coparticipable bruta, tratando de extraer algunos elementos que permitan relacionar esta detracción con el nivel de cobertura logrado por estos sistemas e infiriendo también en qué medida podrían ampliarse estos niveles sin tal retención (Capello, Diarte y García Oro, 2014).

En su trabajo detallan cómo a causa de los graves problemas de financiamiento que mostraba el sistema previsional hacia finales de los años ´80, y preparando el terreno para las reformas que condujeron a un sistema mixto de jubilaciones y pensiones, se produjo desde el año 1991 un desvío de recursos coparticipables hacia el Sistema Nacional de Seguridad Social. Consideran que estas modificaciones significaron un aumento en la proporción de filtraciones del régimen de coparticipación federal de impuestos constituyendo una fuente importante de la caída relativa en la participación de las transferencias automáticas destinadas a las provincias (Capello, Diarte y García Oro, 2014).

En el mismo artículo, los autores consideran que el hecho de que los convenios de armonización y financiamiento entre el gobierno nacional y los provinciales sean bilaterales aportó importantes dosis de discrecionalidad y múltiples beneficios y perjuicios cruzados en materia de financiamiento. Como resultado,

esto derivó en una gran disparidad entre los recursos transferidos a distintas jurisdicciones.

Por su parte, Balbo (2014), desde una perspectiva del federalismo fiscal, analiza la forma en que las responsabilidades de gasto y recaudación por niveles de gobierno deberían ser distribuidas y cómo son en la práctica. En este marco, indaga sobre la situación actual de las cajas provinciales poniendo en foco la sesión del 15% de la masa coparticipable para el financiamiento del sistema previsional nacional y como este repercute en el funcionamiento del sistema nacional y los provinciales. Para ello, analiza tres casos provinciales, examinando las relaciones intergubernamentales entre niveles de gobierno y sus especificidades en torno al federalismo fiscal y la previsión social.

El financiamiento de los sistemas de seguridad social está lejos de ser un tema simple y cerrado. Al respecto Balbo (2014) argumenta que difícilmente los sistemas previsionales se financien con recursos genuinos que se correspondan exclusivamente con el esquema intergeneracional y por ello los Estados han dispuesto otras fuentes para abastecer el sistema como impuestos especiales, asignaciones específicas de tributos generales, recursos provenientes de otros niveles de gobierno, rentas de capital, etc. Así como las provincias aportan porcentajes de la coparticipación para el financiamiento del sistema nacional, este último aporta para el sostenimiento de los sistemas provinciales.

Los porcentajes, recursos y tributos con asignación específica son consecuencia de decisiones políticas logradas a través de negociación y acuerdos, razón por la cual la cuestión de los sistemas previsionales de diferentes niveles no puede desligarse de las relaciones intergubernamentales, por lo cual como lo hace Balbo, desentrañar las implicancias de estos acuerdos en la actualidad es necesario para el análisis de las relaciones intergubernamentales y los sistemas previsionales provinciales.

Tras realizar un análisis de las presentaciones de las provincias de Santa Fe, Córdoba y Corrientes contra el Pacto Fiscal I, observa el financiamiento de ANSES para luego arrojar sus conclusiones. Con respecto a lo primero, describe las presentaciones ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación

hechas por las provincias de Santa Fe y Corrientes denunciando la falta de vigencia del Pacto y analiza una ley provincial a través de la cual la provincia de Córdoba denuncia el mismo pacto. Las dos primeras provincias denuncian que el pacto ya no tiene vigencia argumentando que la situación que le dio origen se superó y la última lo hace a través de una denuncia formal del pacto en sí mismo, es decir, de la misma forma que en su momento la legislatura provincial lo aprobó, luego lo denuncia (Balbo, 2014).

Frente a esta situación, Balbo (2014) analiza luego el financiamiento de ANSES. Al respecto se centra en la idea de que sin la disponibilidad del 15% de la masa coparticipable y las asignaciones específicas de ciertos tributos no sería posible que el organismo previsional pueda hacer frente a las obligaciones vinculadas a los beneficios que hoy presta, los cuales van más allá de los tradicionales de un organismo previsional. El autor argumenta que si bien el escenario macroeconómico y las relaciones entre la Nación y las provincias han cambiado, también el concepto de seguridad social ha evolucionado hacia modelos más amplios y superadores. En dicho contexto, el resultado financiero periodo tras periodo de ANSES seria siempre deficitario sin la disponibilidad de la masa del 15% de coparticipación de impuestos. Complementariamente, continua, respetar los principios del federalismo implica lograr finanzas públicas sustentables y equilibradas y el bienestar de toda la sociedad y de cada individuo en particular en su calidad de contribuyente, sin importar cuál sea el territorio en el que habite y el nivel de gobierno que deba proveerlo (Balbo, 2014).

5. La previsión social en la provincia de Entre Ríos

La Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos inicia su actividad dentro del territorio provincial el 19 de julio de 1950 con la sanción y promulgación de la ley Nº 3.600.

Desde tal momento se sostienen como funciones primarias del organismo autónomo y autárquico, la atención de la vejez y contingencias de invalidez y

muerte de los empleados públicos entrerrianos legitimando así tales derechos, al menos, para esta población.

Su creación se dio en un contexto que lo permitió e incentivo. Tras dos primeras etapas de inicio y expansión del sistema previsional a nivel nacional, se da con los gobiernos peronistas la masificación de la cobertura legal. Se crean múltiples cajas pertenecientes a trabajadores de diferentes ramas que, sectorialmente, cubrían a trabajadores por especialidad, desde empleados de comercio y trabajadores de la industria, pasando por profesionales y empresarios hasta peones rurales.

Del mismo modo, también las provincias dieron pasos hacia la creación de sus propias cajas para los empleados públicos de su territorio, generando así un marco de contención que aseguraba al trabajador y su familia una vida digna posterior a su vida laboral y muerte.

En 1953 comienza la construcción del edificio operativo de la caja en su actual sede de Andrés Pasos y Corrientes, para mudarse allí en 1956.

Desde el momento de su creación con la ley Nº 3.600 y consolidado con la reforma de 1993 a través de la ley 8.732, el organismo encargado de administrar la previsión social provincial es autárquico y tiene autonomía financiera, estableciendo para su funcionamiento un órgano de gobierno colegiado con representación del ejecutivo provincial y de los pasivos[12].

De este modo, el directorio está conformado por dos funcionarios designados por el poder ejecutivo, presidente y vice, y un tercer integrante representante de los jubilados y pensionados que es electo en forma directa por la población de beneficiarios.

Por lo tanto el directorio está integrado por 3 miembros, pero el propio presidente admite que entre “el 90- 95% de las decisiones que debe tomar y ejecutar el organismo, están previstas para que sean decisiones a cargo del presidente” (Entrevista 1, 2017: 1).

[12] La ley provincial de creación, Nº 3.600, establecía también la participación de los activos provinciales, lo cual fue eliminado por la reforma de 1993 con la ley 8.732.

Esto genera que la labor del directorio se reduzca a cuestiones que hacen a la organización interna del organismo como designación y ascenso de personal, creación de cargos internos; y poco tiene que ver con la política previsional que administra el organismo.

Bajo la figura del presidente, se organiza una estructura horizontal dividida en áreas que no tiene gerentes ni intermediarios entre el presidente y sus respectivos jefes.

Como se mencionó anteriormente, la ley 8.732 del año 1993 rige actualmente el sistema previsional entrerriano.

A su vez, la reforma constitucional provincial de 2008, consolida y fortalece la labor de la caja de jubilaciones de la provincia estableciendo expresamente que en ella delega el poder ejecutivo la facultad de otorgar beneficios previsionales y establece cláusula que impide su traspaso hacia la nación[13].

A enero de 2009 la caja entrerriana contaba con 37.906 beneficiarios, dentro de los que se incluye jubilados, pensionados y leyes especiales, de los cuales 13.135 son hombres y 24.771 mujeres con un haber promedio de $2.480, donde el rango más bajo tiene un haber promedio de $702,41 y el más alto de $3.364,88.

A diciembre de 2014, los beneficiarios eran 46.214 con 15.845 varones y 30.369 mujeres. El haber promedio era de $10.193,51 donde el haber promedio del rango más bajo es de $5.617,17 y el más alto $40.966,21

[13] La Constitución Provincial, en su texto reformado el año 2008, establece en su artículo 175, inciso 23 que el ejecutivo provincial tiene la atribución de conceder jubilaciones y pensiones, función irrenunciable y es delegada en la Caja de Jubilaciones provincial.

Capítulo II

Sistemas federales y Relaciones Intergubernamentales: de lo general a lo particular. Implicancias en los sistemas previsionales provinciales y su funcionamiento.

De acuerdo a los objetivos planteados, en primer lugar, se hará un recorrido por diferentes perspectivas teóricas, en torno a dos ejes: los sistemas federales y las relaciones intergubernamentales. En el primer eje, una primera parte se ocupará del concepto de manera general, para pasar luego al caso argentino. Del mismo modo se hará con el segundo eje, comenzando con el concepto general para ocuparse luego de sus particularidades en torno a los sistemas previsionales provinciales.

Posteriormente se abordarán también algunas perspectivas de indagación acerca del impacto de la reforma de la década del '90 en los sistemas previsionales provinciales y su financiamiento y problemáticas actuales.

1. Federalismo

1.1 Un acercamiento al concepto

Jorge Gaggero (2014) explica que, en la visión de Tocqueville, uno de los padres del federalismo, este es ideal para las grandes naciones, al permitir moderar su "tendencia natural" a generar gobiernos fuertes, con inclinación autoritaria, mediante una constelación de poderes locales más pequeños y más democráticos.

Desde una concepción clásica, el federalismo es

> …una organización política en la que las actividades del Estado han sido divididas entre gobiernos regionales y un gobierno central, de tal manera que cada uno de ellos tiene ciertas actividades sobre las que toma las decisiones finales (Riker en Abal Medina, 2010).

Una cuestión a tenerse en cuenta es que los sistemas federales, tanto a lo largo de la historia como los existentes actualmente, no son homogéneos, sino que representan un amplio espectro con características variadas, diferentes instituciones y competencias más allá del núcleo común que compartan. De allí, la dificultad para arribar a una definición específica de federalismo.

Abal Medina (2010) agrega que un sistema federal es aquel en el que las estructuras de decisión se encuentran en dos niveles, bajo garantía constitucional. Complementariamente, Liliana de Riz (2008) sostiene que más allá de los tipos y variaciones que pueden identificarse, lo que buscan sus instituciones y organizaciones es atenuar los desequilibrios territoriales, económicos, sociales y políticos.

1.2 El federalismo argentino, de la teoría a la realidad

En el artículo 1º de la Constitución Nacional Argentina se establece que la forma de gobierno que adopta la nación argentina es la federal.

Ya la primera constitución –la de 1853- consagra la forma federal, aunque las provincias son preexistentes. De este modo, la forma federal consagra estas provincias preexistentes a la nación. Liliana de Riz (2008) agrega que la mencionada constitución consagró una estructura estatal que combina el autogobierno de las unidades constituyentes (provincias) con el gobierno compartido, de modo que, la práctica exige conciliar la unidad nacional con la autonomía política interna.

Profundizando, la constitución establece que las provincias son autónomas y tienen constituciones propias en las que disponen sobre la elección de sus gobernantes sin intervención del gobierno federal. Estos, a su vez, deben cumplir y hacer cumplir las leyes federales. La constitución detalla las responsabilidades de las autoridades federales, atribuyéndose a las provincias aquellas que no están explícitamente asignadas al gobierno federal (Jordana, 2002).

El mismo Jacint Jordana (2002) considera, en el plano formal- legal, que las unidades subnacionales poseen un alto grado de autonomía que, sin embargo, no se ha traducido en la práctica.

Liliana de Riz (2008) argumenta que los principios de unidad y autonomía fueron violados desde tiempos tempranos ya que, al mismo tiempo que se reconocía la autonomía de las unidades subnacionales, se configuró un poder central fuerte que pudiera superar conflictos y unir al país bajo un gobierno fuerte y estable.

Los trabajos existentes concuerdan en que a pesar de las transformaciones acaecidas desde 1853, el federalismo no fue más que un ideal malogrado (en palabras de Liz) que si bien respetó, en general, las autonomías provinciales, nunca logró un federalismo responsable basado en formas de cooperación.

En la misma línea, Gil Domínguez considera que, "a lo largo de nuestra historia, el federalismo como significante ha tenido varios significados aunque en la práctica siempre existió una tendencia unitaria y centralista" (Gil Domínguez, 2004:92).

1.2.1 Relaciones entre niveles en el federalismo argentino

Gibson, Calvo y Falleti (1999) retoman algunos de estos conceptos sobre federalismo y plantean que en nuestro país la posibilidad de cooperación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales está marcada, en gran medida, por la dimensión partidaria, lo que implica que la armonía partidaria entre los gobiernos de diferentes jurisdicciones es considerado un factor clave para entender lo que sucede.

Nazareno, Cingolani y Freille (2014) explican que, dentro de los márgenes que establecen los arreglos institucionales que regulan este tipo de relaciones, se establece una puja entre los intereses político-electorales de los gobernadores, por un lado, y los de los presidentes, por el otro. Los primeros intentan explotar los recursos federales incrementando los gastos en su propia jurisdicción que serán financiados con recursos del gobierno central. El éxito en esta estrategia

implica potenciales beneficios para consolidar su posición política a nivel local y en buena medida, como consecuencia de ello, mejorar las perspectivas de su carrera política a nivel nacional.

Los presidentes, por su parte, al tiempo que están interesados en evitar que la transferencia de recursos a los distritos alcancen niveles relativamente elevados, buscan utilizarlas para conseguir ventajas políticas en los diferentes distritos locales, ya sea en términos electorales consiguiendo el soporte de los gobernadores para la movilización electoral en las elecciones nacionales, el apoyo de las delegaciones provinciales en el congreso para sus propias iniciativas políticas y el apoyo público de los gobernadores para estas iniciativas en particular y al gobierno nacional en general. Las transferencias de recursos pasan a constituirse así en un instrumento de gran importancia para la construcción de coaliciones de gobierno.

A su vez, la sobrerrepresentación existente en ambas cámaras de la legislatura argentina, que beneficia a las regiones menos pobladas, aumenta la tendencia a la negociación y cooperación, y les da herramientas a los gobernadores provinciales para obtener un mejor posicionamiento en la negociación. Incluso, de acuerdo con Gibson, Calvo y Falleti (1999), una estrategia muy utilizada por el gobierno nacional, en caso de obtener el apoyo de ciertos gobernadores, es aumentar los flujos de transferencias monetarias bajo diferentes modalidades: contribuciones del tesoro nacional a los gobernadores de provincia, fondos de ayuda a provincias con desequilibrios fiscales, subsidios, créditos federales, obras públicas, etc.

Existen datos que demuestran también que, así como muchos autores sostienen la gran capacidad de negociación que el federalismo argentino les otorga a los gobernadores provinciales, hay otros como Gibson, Calvo y Falleti (1999) que, contrariamente, advierten que las provincias de regiones no metropolitanas y con economías desequilibradas tienen una estructura del gasto que es financiada en un porcentaje cercano al 70% por fondos discrecionales federales. Tales números muestran cómo para las provincias no metropolitanas la relación con el gobierno federal puede representar un verdadero tira y afloje en el que ambas partes poseen recursos determinantes

para poner en juego en la negociación, cuestión que vuelve a poner el tema partidario como elemento central que puede destrabar o trabar una negociación.

1.2.2 Federalismo político y centralismo económico

Dada la existencia de diferentes niveles de gobierno, una organización federal trae aparejada la necesidad de tejer vínculos entre niveles y entre unidades de un mismo nivel.

No por capricho, por ejemplo, en *Manual de Ciencia Política,* Juan Manuel Abal Medina (2010) ubica en el apartado en el que se refiere a la forma de gobierno federal, una referencia a las relaciones intergubernamentales.

Al respecto considera que "el estudio de las relaciones intergubernamentales multinivel es de gran interés para la producción bibliográfica sobre federalismo" (Abal Medina, 2010: 178)

Concretamente, más allá de lo expresamente establecido en la constitución, los gobiernos locales tienen la capacidad de promover sus intereses territoriales a través del vínculo directo con el gobierno central.

Argentina, de acuerdo con Abal Medina (2010), hace convivir centralismo económico con federalismo político. Por un lado, utilizando una expresión corriente, suele decirse que es verdaderamente difícil gobernar sin fondos. En este sentido, el 80% de la recaudación impositiva la hace el gobierno federal, quedando el 20% restante dividido entre 24 jurisdicciones. A ello debe sumarse el proceso de descentralización de responsabilidades sin un correlato en los fondos que se llevó adelante en nuestro país, siendo las provincias responsables de cerca del 50% del gasto público total. Si a esto agregamos que un porcentaje cercano al 70% del gasto provincial es financiado mediante transferencias del gobierno federal, la centralización económica resulta más que evidente.

En la misma línea, Granato (2015) argumenta que la situación de las provincias en torno a la distribución primaria[14] se vio fuertemente afectada en la década del `90, principalmente a través de la retención del 15% de la masa coparticipable bruta para la atención de obligaciones previsionales que se mantuvo en el tiempo. Esto generó que los porcentajes en la distribución de los recursos coparticipables se ubiquen alrededor de un 35% para las provincias y un 65% la nación.

Este último autor se refiere a esta actual preeminencia de la nación en la distribución de los recursos coparticipables, que a su vez genera discrecionalidad en el manejo y transferencia de fondos, como federalismo formal.

Por otro lado, el término federalismo político refiere principalmente al fuerte poder de negociación y presión que tienen los gobiernos provinciales. De acuerdo con Abal Medina (2010), este se debe a la fuerte presencia institucional en el senado y la sobrerrepresentación en la cámara de diputados, de las que pueden valerse los gobiernos provinciales para acompañar o rechazar iniciativas del gobierno federal, lo que les brinda una fuerte capacidad de negociación.

Manuel Leiras (2013) sostiene que los gobiernos provinciales argentinos presentan una marcada debilidad económica y fuerte dependencia de fondos nacionales producto del esquema de coparticipación que privilegia a la nación por sobre las provincias, a la vez que son fuertes y autónomos políticamente hablando.

Conectados los factores, -la descentralización de las responsabilidades, centralización del gasto y autonomías provinciales en un país de gran extensión- generan que la gobernanza deba apoyarse en coaliciones interprovinciales, apoyadas por los presidentes a través de transferencias financieras a las provincias a cambio de apoyo electoral y legislativo (Leiras, 2013).

[14] Se refiere a la proporción de los recursos de impuestos nacionales coparticipables correspondiente a la Nación y al conjunto de las provincias.

Complementariamente, el sistema de partidos también tiene que ver en esta cuestión. Calvo y Escolar (2005) argumentan que el sistema de partidos a nivel nacional sufre una reconfiguración en un contexto de fuerte fragmentación a nivel nacional, el cual convive con sistemas de partidos provinciales que tienden a conservar sus patrones de competencia estables y concentrados.

Consecuentemente, refuerza el argumento sobre el poder de negociación de los gobernadores provinciales, el cual se debe a que las provincias suelen ser las bases de poder y electorales de los presidentes, lo que los lleva a estos a la necesidad de mantener sus bases electorales.

2. Las relaciones intergubernamentales (RIG)

Jordana define las relaciones intergubernamentales como un "sistema de comunicación, coordinación y toma de decisiones conjunta entre distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado" (Jordana, 2003: 3).

Un clásico escrito por Wright en 1978 es el que, en cierta medida, sienta las bases para el estudio de las relaciones intergubernamentales (RIG) y ya desde aquel momento complementa su análisis con el del federalismo [15] y las considera una condición necesaria para el estudio de diferentes aspectos de la administración pública y políticas públicas en un sistema federal.

El autor las define como "un cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todo tipo y niveles dentro del sistema federal" (Wright, 1997: 71).

Les asigna, además, variables de acuerdo al número y la variedad de unidades gubernamentales, el número y variedad de funcionarios públicos que intervienen, la intensidad y regularidad de los contactos entre funcionarios, la importancia de las acciones y actividades de los funcionarios y la preocupación por cuestiones de política financiera.

[15] Al respecto aclara y remarca que relaciones intergubernamentales y federalismo son cosas diferentes pero, un análisis riguroso de la primera requiere necesariamente, se tenga en cuenta el federalismo por el vínculo que se da entre ellos.

Para su estudio, Wright (1997) plantea un enfoque teórico institucional. Sostiene que las relaciones intergubernamentales trascienden las relaciones entre gobierno central y provinciales y van más allá de lo estrictamente legal y jerárquico. Por esta razón, considera que para el análisis de las relaciones intergubernamentales, el enfoque institucional debe complementarse con un enfoque empírico que permita ver, en torno a las políticas públicas, cómo funcionan las instituciones y como se mueven los actores, es decir, los funcionarios.

Su análisis, que incorpora constantemente ejemplos principalmente estadounidenses, hace hincapié en las políticas públicas, ya que es a partir de ellas que se puede establecer posibles relaciones entre niveles en función de otras variables, fundamentalmente los marcos institucionales de cada área de políticas. Resalta que el análisis de las relaciones intergubernamentales no puede hacerse en el vacío, sino que está relacionado con las políticas públicas (Wright, 1997).

Lo central en el enfoque de las Relaciones Intergubernamentales es la tendencia institucional desde la que se examinan las competencias de los diferentes niveles, la normatividad, el rol de los partidos políticos, la burocracia y los instrumentos de gobierno para el relacionamiento. Además, tiene la fortaleza de adentrarse también en la permanencia de prácticas informales y no reguladas.

El autor concluye que para abordar las relaciones intergubernamentales en su funcionamiento, dinámica y resultados es preciso pensar en las arenas de políticas a las que pertenece cada política estudiada. Considera que en torno a las políticas públicas se establecen relaciones intergubernamentales y por ello, es a través de las primeras que resulta posible analizar las segundas (Wright, 1997).

Este enfoque teórico para el estudio del fenómeno de las relaciones intergubernamentales permite analizar aspectos formales e informales determinantes en el escenario de negociación, coordinación, formulación de políticas, articulaciones y toma de decisiones y, en general, de las acciones que comprometen varios niveles de gobierno (Zapata Cortes, 2013).

Desde otra posición, Peters (2003) les otorga a las instituciones un rol más preponderante diciendo que estas brindan constricciones e incentivos al comportamiento de los actores. En este sentido, el juego político que define a las políticas públicas se desarrolla dentro de un marco institucional que da forma a las relaciones que se entablan, es decir, que los arreglos institucionales moldean las dinámicas relacionales.

Debe tenerse en cuenta que dentro del término Relaciones Intergubernamentales están incluidos tanto funcionarios públicos como ciudadanos y cualquier entidad gubernamental y se hallan en todo el sistema político- administrativo. Son actuales a la vez que tienen raíces históricas y serán importantes también por las consecuencias que tendrán en el futuro sobre diferentes problemas.

Como se dijo, es central en el enfoque de las Relaciones Intergubernamentales la tendencia institucional desde la que se examinan las competencias de los diferentes niveles, la normatividad, el rol de los partidos políticos, la burocracia y los instrumentos de gobierno para el relacionamiento. Además, tiene la fortaleza de adentrarse también en la permanencia de prácticas informales y no reguladas.

Los enfoques resultan complementarios, aportando cada uno elementos que permiten desentrañar tanto aquellas prácticas formales, normadas y fuertemente reguladas, como aquellas no reguladas y que escapan por lagunas legales y fuertemente marcadas por el hecho de que las relaciones no se entablan entre entes abstractos, sino entre funcionarios, es decir, personas.

En un intento de articulación de ambos enfoques, Maximiliano Rey (2010) rescata las “prácticas políticas”. A ellas las considera una variable situada en los propios protagonistas, con lo que se refiere a que las relaciones se entablan entre funcionarios que gobiernan y no entre gobiernos. En este marco sostiene que, si bien las instituciones importan -pues los marcos normativos legales constriñen-, los protagonistas no dejan de ser actores políticos con características que los emparentan o distinguen de sus pares de otros niveles gubernamentales, como ser sus trayectorias, formaciones académicas o profesionales, sus rasgos políticos o ideológicos, etc.

Este trabajo retoma ambos aportes pues, si bien los marcos normativos e institucionales determinan, constriñen e influyen sobre los comportamientos de los actores admitiendo ciertos modos de acción por sobre otros, no queremos cerrarnos en ello sino también mirar más allá. Al mismo tiempo, resulta pertinente considerar el rol que cumplen los actores, como sujetos que toman decisiones dentro de las instituciones pues, en palabras de Wright, las relaciones no se dan entre instituciones, sino entre funcionarios.

2.1 Relaciones tejidas en torno a los sistemas previsionales provinciales

Los pactos fiscales I y II y el posterior Compromiso Federal de 1999 establecen que los gobierno de provincia y el gobierno nacional acuerdan la cesión del 15% de la masa coparticipable bruta, por parte de los primeros, y el financiamiento de los déficit previsionales de las cajas provinciales no transferidas, por parte del segundo.

El planteo realizado desde el gobierno federal es que para continuar con el financiamiento acordado, los sistemas provinciales deben hacer confluir sus normativas con los parámetros que maneja el sistema nacional. Por este motivo, cada caso debe ser estudiado de manera bilateral y acordar así como se actuará.

Siguiendo esta línea, Capello, Diarte y García Oro (2014) remarcan que, sobre la base de la normativa vigente acerca del vínculo entre nación y provincias en torno a los sistemas previsionales provinciales, con los pactos fiscales I y II y el posterior Acuerdo Federal de 1999 estableciendo que la situación de cada caja debe ser analizada y las acciones a seguir serán plasmadas en acuerdos bilaterales entre cada provincia y el gobierno nacional, cada caso debe ser analizado por separado, (más allá de posibles comparaciones y estudios comparados) ya que en la práctica, como toda relación provincia- gobierno federal, está marcada por grandes dosis de discrecionalidad y múltiples beneficios y perjuicios cruzados.

Como mencionamos en un apartado anterior, el Compromiso Federal de 1999, más concretamente su artículo 12, establece el mandato legal para el

financiamiento nacional de las cajas previsionales provinciales no transferidas, que debe instrumentarse a través de convenios bilaterales de armonización.

A continuación se desarrollará rápidamente un ejemplo, el caso de Córdoba. Esta provincia firma hasta 2007 varios convenios de armonización en los que se compromete a hacer confluir con la normativa nacional edades de retiro, tipos de beneficios, pensiones de invalidez (asumiendo el cargo exclusivo sobre los aspectos no armonizados) por los que recibe transferencias cercanas a los dos mil millones en 6 años. Posteriormente el conflicto se hace presente y en el año 2008 se da un fuerte cruce en torno a los montos que debían ser transferidos, el cual trajo como consecuencia nuevos convenios sobre los existentes que buscaban parámetros más simples. A pesar de tales esfuerzos, en 2011 y sin previa notificación, ANSES cortó las transferencias. Tras esto, el conflicto continúo por la vía legal, solicitando la provincia de Córdoba el fin de la retención del 15% de la masa coparticipable por parte del Estado Nacional para solventar gastos de seguridad social, denunciando el Pacto Fiscal que lo establecía y obteniendo finalmente en 2015 una respuesta satisfactoria de la Corte Suprema de Justicia que intimó al gobierno nacional a dar fin a tal detracción y devolver los montos retenidos.

De este modo lo que se intenta es dejar de manifiesto la multiplicidad de aristas que puede presentar un mismo caso en diferentes momentos y como puede variar la relación.

Sin buscar semejanzas, se intentará identificar cuestiones que caractericen y describan de la mejor manera y la más fidedigna el vínculo tejido en torno al sistema previsional entrerriano, principalmente, desde la perspectiva del organismo previsional provincial.

3. La reforma previsional de los ’90 y su impacto en las cajas previsionales provinciales

La profunda reforma que sufrió el sistema previsional nacional en la década del ’90 “trastocó la lógica de solidaridad intergeneracional como su único principio

constitutivo, e incluyó la capitalización individual como un elemento central de la futura jubilación del trabajador" (Basualdo y otros, 2009: 10).

En ese contexto, se desarrollaron una serie de investigaciones que perseguían el interés de esclarecer, a través de una reconstrucción histórica crítica, las causas que habían llevado al sistema a la situación en que se encontraba (Basualdo y otros, 2009; Cetrángolo y Grushka, 2004; Lódola, Silva y Sánchez, 2009, Cetrángolo y otros, 2002).

En el trabajo de Cetrángolo y otros (2002) se consideraba que, lejos de ser un problema coyuntural, la reforma de la década del '90 fue resultado de la imposibilidad estructural del sistema de hacer frente a los beneficios en el marco que los ofrecía. Eso se debía, principalmente, al agotamiento del excedente previsional de las primeras etapas, el crecimiento de la informalidad laboral y el envejecimiento poblacional.

A través de un trabajo que dirige su foco hacia los niveles de cobertura del sistema, Lódola, Silva y Sánchez (2009) mostraron como ésta fue retrocediendo a lo largo de sucesivas etapas a pesar de la introducción de modificaciones. Incluso, agregaban, tampoco la reforma de la década del '90 pudo resolver de fondo los problemas del sistema. Aunque la cobertura no es lo que aquí interesa específicamente, resulta relevante ver como los beneficios y cobertura reflejan los problemas que presentaba el sistema.

En el artículo *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma* del año 2004, Cetrángolo y Grushka analizaron de modo más profundo la situación de las cajas provinciales, elaborando hipótesis no solo sobre los motivos que llevaron a la situación que describen, sino también sobre las posibilidades futuras de estos organismos e intentando ver qué elementos subyacían a los acuerdos consagrados.

En primer lugar, los autores sostuvieron que el impacto sobre el déficit previsional nacional del traspaso de las cajas provinciales fue mayor al estimado inicialmente, casi llegando a doblar la cifra estimada. Continuando con estos datos, argumentaron también que a pesar de que las erogaciones de las cajas trasferidas doblaban sus recursos (10% y 5% del total del sistema

nacional respectivamente) los impulsos para las transferencias continuaron. Desde la perspectiva de los beneficiarios, la transferencia de las cajas provinciales se vio traducida en una reducción en los beneficios que recibían (Cetrángolo y Grushka, 2004).

4. Funcionamiento y problemáticas actuales de las cajas previsionales provinciales

Capello, Diarte y García Oro (2014) detallan en su trabajo cómo a causa de los graves problemas de financiamiento que mostraba el sistema previsional hacia finales de los años ´80 y preparando el terreno para las reformas que condujeron a un sistema mixto de pensiones, se produjo desde el año 1991 un desvío de recursos coparticipables hacia el Sistema Nacional de Seguridad Social. Consideran que estas modificaciones significaron un aumento en la proporción de filtraciones al régimen de coparticipación federal de impuestos constituyendo una fuente importante de caída relativa en la participación de las transferencias automáticas destinadas a las provincias (Capello, Diarte y García Oro, 2014).

En este sentido, los autores remarcan la importancia de tener en cuenta las detracciones y trasferencias desde un sistema a otro, su conformación, la normativa legal que las permite y/u obliga y las dificultades que en torno a ella se generan.

En la misma línea, consideran que el hecho de que los convenios de armonización y financiamiento entre el gobierno nacional y los provinciales sean bilaterales aportó importantes dosis de discrecionalidad y múltiples beneficios y perjuicios cruzados en materia de financiamiento. Como resultado, se derivó en una gran disparidad entre los recursos transferidos a distintas jurisdicciones.

Este planteo está en sintonía con los aportes de Gibson, Calvo y Falleti (1999), quienes sostuvieron que la cuestión partidaria es central en las relaciones entre diferentes jurisdicciones. En este sentido y para profundizar en esta línea es pertinente examinar los convenios de armonización firmados por las diferentes

provincias y el gobierno nacional y la evolución en el cumplimiento de las medidas acordadas.

Por su parte, desde una perspectiva del federalismo fiscal, Balbo (2014) indaga sobre la situación actual de las cajas provinciales poniendo el foco en la sesión del 15% de la masa coparticipable para el financiamiento del sistema previsional nacional y como éste repercute en el funcionamiento del sistema nacional y los provinciales. Para ello, analiza tres casos provinciales, examinando las relaciones intergubernamentales entre niveles de gobierno y sus especificidades en torno al federalismo fiscal y la previsión social.

A su vez, retoma el análisis de los convenios bilaterales sobre las cajas provinciales. Sostiene que los porcentajes, recursos y tributos con asignación específica establecidos son consecuencia de decisiones políticas, y ellas resultado de negociación y acuerdos, razón por la cual la cuestión de los sistemas previsionales argentinos de diferentes niveles no puede desligarse de las relaciones intergubernamentales. Por ello, como lo hace Balbo, desentrañar las implicancias de estos acuerdos en la actualidad es necesario para el análisis de las relaciones intergubernamentales y los sistemas previsionales provinciales.

Capítulo III

Régimen previsional nacional y provincial. Caracterización legal, haber inicial y actualización. Particularidades.

1. Régimen previsional

Nuestro país cuenta con diferentes regímenes que conviven prestando servicios a sus respectivos beneficiarios, con sus correspondientes contribuyentes. A lo largo de la historia, como se mencionó, se introdujeron modificaciones en el sistema para lograr una cierta homogeneidad entre los sistemas, de modo que pudieran convivir con las particularidades que cada uno mantenía. El motivo es simple: facilitar, mejorar la eficiencia, simplificar y evitar contradicciones dentro de las políticas sociales de previsión social.

En este apartado se analizarán comparativamente los principales regímenes del sistema nacional y provincial de modo que puedan extraerse similitudes y diferencias como pruebas que nos permitirán ver la autonomía que presenta la caja provincial en materia normativa.

Puede decirse, a priori, que las diferencias no serán mayúsculas dado que la línea que se ha seguido con las transformaciones es, justamente, la de acercar posiciones entre diferentes sistemas de manera de hacerlos confluir en su normativa, aunque sí existen y tienen sus implicancias por lo que deben ser tenidas en cuenta.

1.1 Regímenes del sistema previsional de la provincia de Entre Ríos

Los beneficios previsionales establecidos en la ley provincial Nº 8.732 sancionada en 1993 son la jubilación ordinaria común, jubilación ordinaria especial, jubilación por edad avanzada, jubilación por invalidez y pensión.

En cuanto a la jubilación ordinaria común, de acuerdo al artículo 36 de la mencionada ley, tienen derecho a ella los varones de más de sesenta y dos

(62) años y mujeres de más de cincuenta y siete (57) que acrediten treinta (30) años de servicios, sea en uno o más regímenes.

Con respecto a la jubilación ordinaria especial, es otorgada a varones y mujeres que hayan cumplido un número de años menor al necesario para la jubilación ordinaria común y acrediten menor cantidad de años de aportes, en comparación a la ordinaria común. Las especificaciones de las actividades, años cumplidos y años de aportes de quienes podrán acceder a este derecho se encuentran en el artículo 37 de la ley.

De este modo, podrán acceder al beneficio los varones de cincuenta y siete (57) años y mujeres de cincuenta y tres (53) que acrediten veinticinco (25) años de aportes y se hayan desempeñado en trato directo con pacientes en establecimientos destinados a la atención de enfermedades mentales e infecto contagiosas, en equipos camineros de campaña (pertenecientes a Vialidad Provincial), expuestos a la acción de sustancias radiactivas, en el servicio penitenciario y docentes que acrediten al menos diez (10) años al frente de alumnos. También tendrán derecho a este beneficio los docentes varones con cincuenta y cuatro (54) años y mujeres con cincuenta y dos (52) que acrediten veinticinco (25) años al frente directo de alumnos. A su vez, les corresponde también a los varones con cincuenta y siete (57) años y mujeres con cincuenta y dos (52) y veinticinco (25) años de servicios como operadores o telefonistas. Serán también beneficiarios los afiliados con cincuenta y dos (52) años y veinticinco (25) de aportes en tareas de aeronavegación a bordo de aeronaves. Pueden también acceder al beneficio los afiliados con cuarenta y cinco (45) años de edad y por lo menos veinte (20) de servicios que acrediten, además, una disminución en la capacidad laboral superior al treinta y tres por ciento (33%). Del mismo modo, le corresponde a los afiliados con cuarenta y cinco (45) años de edad y veinte (20) de servicios que hayan realizado tareas al frente de alumnos en establecimientos de enseñanza diferencial.

Por otro lado, la jubilación por edad avanzada es un derecho al que pueden acceder quienes hayan cumplido sesenta y ocho (68) años de edad y acrediten al menos veinte (20) años de servicios computables con aportes efectivos y continuos inmediatamente anteriores al cese de actividad.

Tendrán derecho de acceder a la jubilación por invalidez los afiliados, cualquiera fuera su edad y antigüedad en el servicio, que se incapaciten física o intelectualmente en forma total para el desempeño de la actividad laboral, siempre que ésta se haya producido durante la relación de trabajo. Para que la incapacidad sea considerada total deberá representar una disminución en la capacidad laborativa superior al sesenta y seis por ciento (66%).

Por último, tendrán derecho a la pensión, de acuerdo al artículo 46 de la ley 8.732, los parientes, preestablecidos en el mencionado artículo, en caso de muerte de un jubilado, quien se encontrase en condiciones de jubilarse o un afiliado en actividad cualquiera sea su antigüedad. Los parientes que tendrán derecho a este beneficio son los hijos o hijastros y nietos a cargo hasta los 18 años de edad, la viuda/ viudo o los padres incapacitados para el trabajo a cargo del causante.

1.2 Regímenes previsionales del sistema nacional

Por el lado del sistema nacional, la ley 24.241[16] (reformada parcialmente por la 26.425 de 2008) contiene las prestaciones de ANSES para la atención de las contingencias sociales como la vejez, invalidez y muerte. Estas son la jubilación ordinaria, prestación por edad avanzada, jubilación por edad avanzada por invalidez, retiro por invalidez y pensión.

Para acceder a la jubilación ordinaria son requisitos acreditar treinta (30) años de servicios con aportes con una edad mínima de sesenta y cinco (65) años para los varones y sesenta (60) para las mujeres, con la opción de compensar un (1) año de servicio por cada dos (2) años de edad excedentes si al momento de acceder a la prestación se excede la edad mínima. A su vez se contempla también la posibilidad de acceder a moratorias previsionales para reunir los treinta (30) años de aportes.

La prestación por edad avanzada es un derecho al que pueden acceder aquellas personas mayores de setenta (70) años que reúnan, al menos, diez

[16] Sancionada por el Congreso Nacional el 23 de septiembre de 1993 y promulgada el 18 de octubre del mismo año. Reformada parcialmente por la ley 26.425 de 2008.

(10) años de aportes, de los cuales un mínimo de cinco (5) deben haber sido trabajados durante los ocho (8) años anteriores al cese de actividad, y los autónomos deben acreditar una afiliación no inferior a cinco (5) años.

En cuanto a la jubilación por edad avanzada por invalidez, está orientada a quienes se encuentran incapacitados para trabajar y se requiere para acceder, haber cumplido sesenta y cinco (65) años, tener una incapacidad total mayor a sesenta y seis por ciento (66%), haber aportado treinta (30) meses dentro de los últimos treinta y seis (36) o bien, acreditar un mínimo de dieciocho (18) meses dentro de los treinta y seis (36) anteriores a la solicitud de la prestación. Podrá también acceder quien acredite un cincuenta por ciento (50%) del mínimo de años de servicios exigido junto con un mínimo de doce (12) meses de retenciones previsionales en los últimos sesenta (60).

El retiro por invalidez es una prestación que busca atender la contingencia de la invalidez cuando la incapacidad, física o intelectual, sea total de modo que no se encuentre apto para realizar actividades compatibles con sus aptitudes profesionales.

Tienen derecho a este beneficio quienes tengan hasta sesenta y cinco (65) años, comprueben una incapacidad física o intelectual total del sesenta y seis por ciento (66%) o mayor, no hayan alcanzado la edad establecida para acceder a la jubilación ordinaria y cumplan con la condición de aportante regular[17] o irregular con derecho[18].

En referencia a la pensión, la misma puede ser por fallecimiento de un jubilado o de un afiliado en actividad. En caso de que el fallecido sea un jubilado del

[17] Es considerado aportante regular quien haya aportado un mínimo de treinta (30) meses en los últimos treinta y seis (36).

[18] Es aportante irregular con derecho quien haya aportado un mínimo de dieciocho (18) meses de los últimos treinta y seis (36) o bien, aquel afiliado que reúna el cincuenta por ciento (50%) del mínimo de años de servicio y acredite al menos doce (12) meses de retenciones previsionales en los últimos sesenta (60).

SIPA la prestación se le otorgará al viudo/a, conviviente [19], hijo/a hasta dieciocho (18) años e hijo/a incapacitado sin límite de edad.

Si el fallecido es un afiliado en actividad, el beneficio se le otorgará a los mismos beneficiarios siempre y cuando el causante sea aportante regular[20] o irregular con derecho[21].

1.3 Comparación

Ambos sistemas presentan diferencias que no son grandes, pero no por ello inexistentes ni menos importantes.

En primer lugar, la edad mínima para acceder al beneficio previsional, independientemente de la prestación de que se trate, es menor en el sistema provincial. Precisamente ello es motivo de constante debate público y sobre él se generan rumores acerca de posibles intentos de hacer confluir la edad con la requerida en el sistema nacional. Al respecto, el presidente de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos repite en constantes ocasiones que no está en carpeta un aumento en la edad jubilatoria.

Siendo más específicos, para la jubilación ordinaria común del SIPA se establece una edad mínima de sesenta y cinco (65) años para los varones y sesenta (60) para las mujeres. Por su parte, los jubilados de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos requieren sesenta y dos (62) y cincuenta y siete (57) años según se trate de varones o mujeres respectivamente, lo que muestra una diferencia en tres (3) años a favor del sistema provincial. Pero, a pesar de esta diferencia en la edad mínima, los años de servicios con aportes requeridos para poder acceder al beneficio son los mismos, es decir, treinta (30) años.

[19] Para ser considerados convivientes a los efectos de la ley se requiere acreditar un mínimo de cinco (5) años de convivencia, que se reduce a dos (2) si existen hijos reconocidos por ambos.
[20] Será considerado aportante regular quien acredite aportes al menos en treinta (30) de los últimos treinta y seis (36) meses anteriores a la solicitud de la prestación y acredite el mínimo de aportes en el régimen que se encuentre.
[21] Aportante irregular con derecho será, por su parte, aquel que reúna el cincuenta por ciento (50%) del mínimo de años de servicios exigidos y registre retenciones previsionales en al menos doce (12) de los últimos sesenta (60) meses anteriores a la solicitud de la prestación.

Aquí se observa una diferencia que si bien puede considerarse mínima, es uno de los puntos que mayor debate genera y suele aparecer en campañas mediáticas que intentan instalar que dicha edad quiere elevarse en el sistema provincial. Se hace referencia a estos debates como campañas mediáticas porque la discusión no se ha abierto oficialmente y las mencionadas versiones son desmentidas por los directivos del organismo previsional entrerriano.

De todas formas, la intención de que el sistema provincial aumente sus edades jubilatorias se basa en criterios esgrimidos desde el sector nacional, argumentando que si un sistema provincial tiene intenciones de recibir asistencia financiera de ANSES, estos deben homogenizar sus esquemas con respecto a la legislación nacional en la materia. De otro modo, las provincias mantendrían beneficios especiales o diferenciales con fondos nacionales, hecho considerado injusto por los gobiernos nacionales.

Al respecto se reafirma la administración provincial de estos sistemas y se enfrentan estas ideas como ataques al derecho provincial de legislar en materia previsional.

En el sistema nacional, la edad jubilatoria actual se estableció en la reforma de 1994 y se mantuvo hasta el día de hoy a pesar de la vuelta al sistema de reparto en 2008 y la eliminación de la capitalización individual introducida en la anterior reforma.

A su vez, el sistema provincial establece la posibilidad de acceder a un beneficio ordinario especial para determinadas actividades. Este beneficio es denominado ordinario especial porque establece un beneficio en iguales condiciones al que recibe un jubilado ordinario, al que solo pueden acceder aquellos afiliados que se hayan desarrollado laboralmente en tareas que están especificadas en el artículo 37 de la ley 8.732 por considerarlas, a los criterios y efectos de la ley, merecedoras de un trato diferencial.

De este modo, quienes se hayan desarrollado en tareas como el trabajo con pacientes en establecimientos destinados a la atención de enfermedades mentales, docencia frente a alumnos, aeronavegación, operadores de telegrafía, educación especial, etc. Tienen derecho a este beneficio previsional

acreditando una cantidad de años de servicios con aportes menor al requerido por el beneficio ordinario común y con una edad mínima también menor. Es decir, que no es una jubilación anticipada por la que se deban compensar luego años de aportes, sino que se requieren edades mínimas y de aportes inferiores para acceder al beneficio pleno.

Contrariamente, en el sistema nacional se sigue una línea opuesta, tendiente a eliminar las particularidades y tratos diferenciales y/o especiales de determinadas actividades en busca de homogeneizar e igualar tratos y beneficios.

El pilar que sostiene el trato diferencial que ciertas actividades tienen en el sistema provincial, es el de igualar realidades entendiendo que existen actividades que requieren un trato particular para defender a los trabajadores que se desarrollen en ellas.

El sistema previsional de Entre Ríos ofrece, además, una jubilación por edad avanzada que está dirigida a afiliados que exceden la edad mínima jubilatoria para el beneficio ordinario común y que si bien cuentan con servicios con aportes realizados, estos no alcanzan el mínimo. Es decir, que el beneficio por edad avanzada reconoce aquellos afiliados mayores de edad con servicios con aportes menores a los mínimos requeridos.

En este sentido, también el sistema nacional reconoce un beneficio con características que se le asemejan. A diferencia del beneficio provincial y en comparación con este, al otorgado por el SIPA podemos dividirlo en dos, ya que se reconocen la prestación por edad avanzada y la prestación por edad avanzada por invalidez. La primera puede considerarse como la misma que su homónima en el sistema provincial, pero a diferencia de aquella, se establece en setenta (70) años la edad mínima para acceder al beneficio, es decir, dos años por encima de la establecida en la provincia de Entre Ríos. Sin embargo, los años de servicios con aportes necesarios son menores, en particular son diez (10) años, debiendo haber sido trabajados por lo menos cinco (5) en los últimos ocho (8), en contraposición a los veinte (20) años inmediatos al momento de solicitar el beneficio requeridos en Entre Ríos.

La segunda, jubilación por edad avanzada por invalidez, tiene ciertas características particulares que combinan como requisitos fundamentales una edad elevada y la presencia de una incapacidad. De esta forma pueden acceder a este beneficio los mayores de sesenta y cinco (65) años, sean varones o mujeres, y acrediten una incapacidad física o intelectual igual o superior al sesenta y seis por ciento (66%), además del mínimo de aportes o el cincuenta por ciento (50%) del mínimo.

Ambos sistemas cuentan con un beneficio de denominación retiro por invalidez. Por el lado del sistema nacional, esta atiende la contingencia de la invalidez física o intelectual total, de modo que impida a un afiliado del SIPA desarrollar su actividad laboral, independientemente de su edad y antigüedad en el servicio. Para acceder a ella se requiere tener menos de sesenta y cinco (65) años y una incapacidad considerada del sesenta y seis por ciento (66%) o mayor. Por el lado de la provincia de Entre Ríos, los argumentos que la sostienen son los mismos, siendo igual la incapacidad requerida para que sea considerada total (66%).

Pasando a la pensión, la sostienen los mismos argumentos en ambos sistemas, es decir, la atención a la contingencia de la muerte de un jubilado o afiliado en actividad. El beneficio nacional no hace referencia a los padres del causante, quienes para la legislación provincial tienen derecho a la pensión. Por el lado de la legislación nacional, no es requerimiento exclusivo ser aportante regular para acceder a la pensión, ya que de no ser así, también puede solicitarse acreditando la condición de aportante irregular con derecho, comprobando haber aportado al menos dieciocho (18) de los últimos treinta y seis (36) meses.

2. Calculo del haber jubilatorio

Los beneficiarios del sistema provincial reciben un haber igual o cercano al 82% móvil del promedio del haber que percibían cuando aún se encontraban en actividad, lo cual se mantiene desde la sanción de la ley 8.732 del año 1993. La misma reza expresamente que la jubilación ordinaria, por incapacidad, por

invalidez y por edad avanzada será equivalente al 82 % del promedio de la remuneración mensual percibida por el afiliado durante los últimos diez (10) años inmediatos anteriores al momento de la cesación en el servicio.

Además, el cálculo se realiza tomando los valores de las remuneraciones vigentes al momento del cese, de los cargos que el agente desempeño en el plazo mencionado. Se detalla también que el porcentaje del 82% se incrementaría en un 3% cuando los servicios con aportes excedan en diez (10) años los requeridos según el beneficio del que se trate.

En cuanto a la pensión, el haber será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del beneficio que gozaba o le hubiera correspondido al causante.

Por el lado de los beneficios comprendidos dentro del SIPA, actualmente un jubilado recibe un haber que está lejos de representar el 82% del promedio de los haberes de los últimos diez (10) años.

Sin embargo, el cálculo del haber sigue metodologías tajantemente diferentes con respecto al sistema provincial. En primer lugar, el haber de un beneficiario de la jubilación ordinaria del SIPA está compuesto por la prestación básica universal, prestación compensatoria y compensación por permanencia. La primera es una suma fija cuya finalidad es brindar una prestación uniforme a quienes hayan alcanzado la edad requerida y tengan realizado aportes, con un importe que es equivalente a dos veces y media (2,5) el Modulo Previsional (MOPRE), cuyo cálculo es realizado por la autoridad de aplicación, es decir ANSES, y se incrementa en un uno por ciento (1%) por cada año que el jubilado exceda los treinta (30) hasta los cuarenta y cinco (45) años de aportes. La prestación compensatoria, que compensa los aportes efectuados en el sistema anterior hasta 1994, se calcula multiplicando 1,5% por la cantidad de años de aportes anteriores a junio de 1994 por el promedio del sueldo. Y la prestación por permanencia, se calcula igual que la prestación compensatoria pero con los años de aportes posteriores al 01/07/1994 donde se computa 1,5% por cada año de servicios con aportes o fracción mayor de seis (6) meses realizado a SIJP (actual SIPA).

De esta forma, para el año 2014, momento de cierre temporal de este trabajo, un sueldo jubilatorio básico ronda los $4.700.

Como puede observarse, el método utilizado para el cálculo del haber inicial es tanto más complejo para las jubilaciones del sistema nacional en comparación a lo que sucede con los beneficios otorgados por la caja provincial.

Para evitar el riesgo de parecer subjetivo con esta última proposición, es importante destacar que el cálculo del haber jubilatorio es considerado un elemento problemático y en constante debate entre los especialistas en previsión social y técnicos vinculados a las instituciones previsionales del nivel nacional. Este es el principal motivo de juicios iniciados contra ANSES por parte de los beneficiarios, lo cual genera un retraso en las prestaciones, acumulación de expedientes y costos extras que pudieran evitarse. En este sentido, como dato que lo confirma, en el año 2016 fue anunciado un nuevo método y formula para el cálculo del haber inicial, el cual se argumenta, permitirá además de mejorar los haberes jubilatorios, hacer más eficaces los trámites evitando errores.

Siguiendo esta línea, en mayo de 2016 se sanciona la ley Nº27.260, denominada ley de reparación histórica, creando la posibilidad de que los jubilados accedan a un acuerdo voluntario de actualización de sus haberes en función de Fallos de la Corte Suprema, de Cámaras de la Seguridad Social o Cámaras Federales. Como requisito para acceder a este acuerdo los jubilados deben dar fin al juicio iniciado o la no iniciación del mismo.

Como un dato extra, ya que se encuentra fuera del periodo analizado pero es ilustrativo ya que muestra como está cuestión actualmente, tras la sanción de la ley 27.426 de diciembre de 2017 se establece un haber inicial del 82% del salario mínimo, vital y móvil para los jubilados de la mínima con 30 años de aportes. Téngase en cuenta que este índice no se relaciona al salario que percibía el jubilado en su última etapa como activo, sino que es determinado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital

y Móvil teniendo en cuenta los datos de la situación socioeconómica y los objetivos del instituto[22].

3. Movilidad jubilatoria

Ambos sistemas se diferencian en la forma y metodología que utilizan para llevar adelante ajustes en los haberes que perciben los beneficiarios, es decir, la denominada movilidad jubilatoria.

Por un lado, en la provincia de Entre Ríos, se establece en el art. 71 de la ley 8.732 que los beneficios otorgados se reajustarán cada vez que se produzcan incrementos salariales para el personal en actividad y que los mismos deben ser liquidados a partir de la fecha en que se liquide al personal en actividad y se abonarán dentro de los sesenta (60) días.

En una nota publicada en informe digital en el año 2010 el presidente de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos, explica claramente cómo, a diferencia de lo que ocurre con el sistema nacional, en la provincia la movilidad se rige por una según la cual todos los aumentos que se aplican para los escalafones en actividad se deben trasladar a los jubilados exactamente en la misma modalidad, de acuerdo al cargo y al escalafón que tenían al momento de jubilarse[23].

A diferencia de lo que ocurre en la provincia, a nivel nacional se sanciono en el año 2008 la ley 26.417 de movilidad jubilatoria que establece la obligatoriedad de dos aumentos automáticos anuales que comprendan a todas las prestaciones a cargo del SIPA.

Para calcular el aumento correspondiente se tiene en cuenta un promedio entre dos índices. Por un lado, el índice general de salarios determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) o la variación del RIPTE –

[22] El art. 116 de la ley Nº 20.744 de contrato de trabajo define al Salario Mínimo, Vital y Móvil como la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión.

[23] Nota extraída de http://www.lavoz901.com/despachos.asp?cod_des=127378, visto el 5 de junio de 2017.

índice basado en la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables- publicado por la Secretaría de Seguridad Social, de las cuales se aplica la más favorable, durante el lapso enero-junio para el ajuste de septiembre del mismo año, y julio-diciembre para el ajuste a aplicarse en marzo del año siguiente.

Por otro lado, se toma un índice que calcula las variaciones producidas en los recursos tributarios del SIPA, comparando semestres idénticos de años consecutivos.

De este modo se busca asegurar que los haberes jubilatorios seguirán la evolución de los salarios, al mismo tiempo que se participa a los beneficiarios del aumento en los ingresos del sistema previsional.

Este último criterio se encuentra en riesgo. Recientemente se propuso y fue aprobado un nuevo método y fórmula de movilidad jubilatoria que elimina la variación de los recursos del SIPA, de modo que quita a los beneficiarios de la distribución de los ingresos del sistema previsional. La propuesta es que las actualizaciones de los haberes jubilatorios tomen como criterio exclusivo la variación inflacionaria. Evidentemente, el haber jubilatorio se verá afectado negativamente, ya que si uno compara ambas fórmulas, la antigua garantiza mejores montos, desde la perspectiva de los beneficiarios.

Desde mi consideración, difícilmente se puede determinar cuál de estos dos mecanismos es más favorable desde la perspectiva de los beneficiarios y sostenible para los organismos que brindan la prestación.

En la provincia de Entre Ríos, el jubilado se asegura un haber mensual igual al 82% del sueldo que recibía en su etapa como activo, sumado a la cláusula legal que establece que su haber deberá ser ajustado conjuntamente y siguiendo los aumentos que reciban los activos de acuerdo al cargo y escalafón que ocupaba al momento del retiro.

Si bien un análisis exhaustivo requiere echar un vistazo actividad por actividad, con sus respectivas categorías y escalafones, se puede determinar con los datos que se posee que el jubilado tiene una buena posición en cuanto a su remuneración económica en relación a su salario como activo, además de

recibir ajustes en forma correlativa al que recibe un activo de igual o equivalente posición a la que él ocupaba al momento de jubilarse. Además, permite una confluencia en lucha e intereses de activos y pasivos, pudiendo ambos obtener mejores condiciones sin afectar negativamente al otro.

Por el lado del organismo previsional, deben destacarse dos cuestiones. Por un lado, la posición negativa frente a la siempre presente posibilidad de llevar adelante una reforma o traspaso previsional a la nación; y por el otro, la postura, compartida junto con las demás cajas y organismos previsionales provinciales y municipales, que representa una dificultad y esfuerzo importante hacer frente a los beneficios estipulados, en las condiciones que lo hacen, contando solo con los aportes y contribuciones y sin aportes de nación. Al respecto, tomando una nota disponible en la página web oficial de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos, su presidente y presidente del Consejo Federal de Previsión Social –COFEPRES- explica que, desde las cajas provinciales, pregonan que el Estado Nacional debe participar en la sustentabilidad de los regímenes y diseñar un mecanismo federal de participación en el financiamiento, que preserve la administración y potestad constitucional que poseen los Estados provinciales, pero a la vez, garantice la sustentabilidad como obligación propia del Estado Nacional[24].

Por el lado del sistema nacional puede decirse como primera proposición que el método utilizado para el cálculo de la movilidad es tajantemente diferente al utilizado en la provincia de Entre Ríos. Por ley, las jubilaciones y pensiones del SIPA se actualizan dos veces al año, con un primer aumento en marzo y un segundo en septiembre. Además, el haber no se encuentra unido en forma directa al salario de un activo de la misma rama y escalafón sino que se actualiza en función a un índice de precios de canasta básica elaborado por organismos oficiales, que debiera seguir la evolución salarial. Complementariamente, la fórmula de actualización tiene la fortaleza de incorporar un índice que genera una cierta participación de los beneficiarios en los ingresos de ANSES, ya que representa la variación en los recursos del organismo previsional.

[24] Disponible en https://www.cajajper.gov.ar/secciones/novedades/detalle.php?idNovedad=797. Documento sobre nota al presidente en medios nacionales. Visto el 5 de junio de 2017.

De este modo no puede afirmarse a la ligera cuál de los mecanismos es más justo o beneficioso para los beneficiarios y sostenible para el organismo prestador, sino que tal afirmación requeriría un análisis caso por caso en forma individual y comparada. De todos modos puede afirmarse que el 82% móvil y la obligación de actualizar los haberes en el mismo modo en que lo hacen los haberes de los activos de la provincia les da los beneficiarios de la caja provincial una buena posición en relación a los activos, en general, y a su posición antes del retiro, en particular.

Por otro lado, la ley nacional 26.417 de movilidad jubilatoria sancionada en 2008 les da a los jubilados y pensionados del SIPA la tranquilidad de que recibirán, por mandato legal, dos aumento anuales, lo que permite que sus haberes no se queden estancados, al menos, en términos nominales. A su vez, una fortaleza de la fórmula de actualización es incorporar además de un índice de precios, otro que representa la variación en los recursos de ANSES que también impactará en el haber jubilatorio.

4. 82% Móvil

El 82% representa mucho más que un simple número o valor porcentual cuando se habla de previsión social o jubilaciones en nuestro país, hasta el punto de convertirse, con el tiempo, en un elemento emblemático cuando del tema previsional se habla. Emblemático porque lo que fue en un primer momento un simple porcentaje del sueldo activo que un jubilado debía percibir al momento de su retiro, terminó por devenirse hoy día en un verdadero emblema y horizonte perseguido por organizaciones sociales, gremiales y sindicales.

En primer lugar, la Constitución Nacional de 1949 hizo mención explícita a la seguridad social como un

> Derecho de los trabajadores a la seguridad social como aquel de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo, promueve la obligación de la sociedad de tomar unilateralmente a su cargo las prestaciones correspondientes o de promover regímenes de ayuda mutua obligatoria destinados, unos y otros, a cubrir o complementar las insuficiencias o

> inaptitudes propias de ciertos períodos de la vida o las que resulten de infortunios provenientes de riesgos eventuales (Constitución Nacional Argentina, 1949. Art. 37, I, inc. 7).

A través de la Ley 14.370 de 1953, se reemplaza la lógica de capitalización colectiva por la de reparto y se unifica el sistema en cuanto a la determinación de las prestaciones (aunque no con respecto a las condiciones de retiro, nivel de aportes y contribuciones). La mencionada ley estableció una escala de determinación para la jubilación ordinaria en función de cuál fuera la remuneración de base, la que se definía como el promedio mensual de las remuneraciones percibidas en los cinco (5) años inmediatamente anteriores al cese del servicio o la que resulte del promedio mensual de cinco (5) años calendario (continuos o discontinuos) en los cuales existan aportes a una caja, siempre que esta última sea más favorable para el afiliado. A partir de esta se determina el monto de la prestación por jubilación ordinaria, la cual presenta una tasa de sustitución del 100% para las remuneraciones más bajas y un esquema de progresividad que hacía disminuir la tasa de sustitución conforme se incrementa la remuneración.

Posteriormente, en 1958 se sanciona la ley 14.499 que modifica el modo de determinación del haber de jubilación ordinaria. Por un lado, pasa a depender de la remuneración mensual asignada al cargo o función que ocupara el beneficiario al momento de cesación en el servicio. Por otro, modifica la escala de reducción en la tasa de sustitución conforme aumenta la remuneración del afiliado al momento del cese. El monto de la jubilación ordinaria se establece entonces en el 82% de la remuneración al momento del cese.

Basualdo y otros, citando a Isuani, explica que

> …en 1958, el gobierno de Frondizi sancionó la Ley 14.499 con la que se determinó que el haber de la jubilación ordinaria sería equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función del afiliado (Isuani en Basualdo y otros, 2009: 5).

Esta reforma sirvió para igualar las tasas de sustitución del salario de la mayoría de los sistemas, por lo cual se impulsó un proceso de estandarización de los niveles de haberes que terminó desdibujando el elemento más progresivo del sistema previsional diseñado bajo el segundo gobierno peronista (Basualdo y otros, 2009).

Dado que en los años posteriores se distanciaron la cobertura legal y la real, la proliferación del trabajo informal se hizo evidente. Sumado a esto, la maduración ocupacional generó que las cajas más viejas, que presentaban altos niveles de evasión, comenzaran a presentar déficits primarios.

De este modo, Basualdo y otros (2009) sostienen que la persecución del 82% móvil, la ampliación de la brecha entre la cobertura legal y efectiva y la rápida maduración ocupacional desencadenaron importantes problemas financieros que resultaron determinantes de la reforma de 1968, además de cortar rápidamente con el pago de este porcentaje que, de esta forma, tuvo solo un corto plazo de funcionamiento real.

Bertranou y otros (2011) hacen un pequeño análisis sobre el tratamiento que tuvieron estas dos leyes en el congreso, y sobre él plantean que puede observarse la preocupación de los legisladores por la erosión de los haberes debido al proceso inflacionario, motivo que aparece como el principal argumento para la aplicación de reformas. A su vez, subrayan que en el debate de 1958 aparece el 82% móvil como un elemento de carácter paliativo en el contexto de crisis.

Los autores cierran su explicación diciendo que analizar el proceso de surgimiento del emblemático 82% móvil, más allá de su aparición misma, es importante para destacar la importancia que reviste identificar las bases de cálculo de las prestaciones iniciales, los mecanismos de actualización y las exigencias para acceder a las prestaciones. También, en el marco de la discusión acerca de la tasa de sustitución y sobre el porcentual del sueldo activo que recibe un jubilado, es importante resaltar que en ese momento no existía cobertura de salud específica. El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados –INSSJyP- (conocido por brindar un plan de asistencia médica integral denominado PAMI) recién fue creado en 1971 para contribuir a aliviar los gastos que, en salud, enfrentaban los adultos mayores y para mejorar sus condiciones de vida. Dicho elemento demuestra que más allá de la tasa de sustitución, un jubilado promedio seguramente debería afrontar gastos que hoy se ven disminuidos por la asistencia médica que brinda el PAMI (Bertranou, y otros, 2011).

4.1 Permanencia del 82% móvil en el sistema nacional

Hoy día, quienes perciben una jubilación ordinaria del SIPA no reciben el 82% móvil, y en general no son demasiados los que así lo hacen. En términos formales son cinco (5) los sectores que cuentan con el derecho de jubilarse con el 82% móvil, según el sueldo del cargo que ocupaban al momento de jubilarse. Estos son la Corte Suprema y el poder judicial, el servicio exterior, docentes no universitarios, docentes universitarios e investigadores científicos.

Sin embargo, solo dos de estos son los que perciben el 82% móvil en la práctica: los jueces y altos funcionarios judiciales y los diplomáticos. El resto de los sectores comprendidos en este grupo no lo perciben.

Por un lado, los docentes universitarios e investigadores científicos deberían jubilarse con ese porcentaje del sueldo del cargo que ocupaban al momento del retiro y luego recibir la movilidad cada vez que aumenta el salario de los activos. Pero esto en la práctica no sucede, ya que ANSES reconoce esos porcentajes solo en el haber inicial, momento desde el cual los ajustes se realizan dos veces por año en base a un índice especial, un tanto controvertido y alejado de los porcentajes y montos que debieran seguirse. De este modo, el haber de un jubilado se va alejando cada vez más del 82% que debiera percibir.

Algo similar ocurre con los docentes, los cuales se jubilan con un haber inicial del 82% del sueldo del cargo, pero a su vez, está fijado un criterio de movilidad que no se ajusta de acuerdo al cargo activo, sino según la evolución de un índice que elabora Seguridad Social, en base a la variación de los sueldos de cuatro cargos docentes (maestros de grado, de profesores -horas cátedra-, directores y supervisores) y de un promedio ponderado de las diferentes jurisdicciones del país.

4.2 82% móvil en la provincia de Entre Ríos

La provincia de Entre Ríos, por su parte, paga el 82% móvil del promedio de los sueldos de los últimos diez (10) años del cargo que ocupara al momento del

retiro. Esto es así desde la sanción de la ley provincial 8.732 en 1993 donde está expresamente detallado.

De todos modos, si bien se establece el pago del 82% móvil para jubilados provinciales, como se mencionó, se argumenta que los haberes previsionales se están erosionando y por ello se alejan del mencionado valor porcentual. Por ejemplo, Alejandra Gervasoni, secretaria de jubilados de AGMER desde 2014, sostiene que hoy por hoy lo que se cobra efectivamente es entre un 78 – 79%, el cual para los docentes tiene en su origen los aumentos en negro que reciben, los cuales distorsionan el valor del haber jubilatorio[25].

Complementariamente, a pesar de esta y otras situaciones particulares que puedan existir y el alerta que ello genera tanto en jubilados como activos, el 82% móvil, al menos en términos formales, se encuentra a salvo y así lo argumenta el propio presidente de la caja de jubilaciones y pensiones, quien manifiesta la defensa de la ley 8.732 de la cual, a su vez, el mismo es coautor[26].

Del mismo modo, en una entrevista realizada con el presidente de la caja provincial, sostiene que ante una posible reforma del sistema provincial todo puede ser debatido. Sin embargo, argumenta, la ley que rige el sistema previsional provincial tiene buenos principios y el 82% móvil no puede ser puesto en cuestión bajo ningún concepto (Entrevista 1, 2017).

5. Régimen especial de amas de casa

Un elemento particular del sistema previsional entrerriano es la existencia de un régimen especial que establece la jubilación para amas de casa, regido por la ley 8.107 del año 1988. El mismo no tiene otro que se le asemeje en el sistema nacional.

[25] Nota extraída de http://www.elentrerios.com/politica/jubilados-adios-al-82-movil.htm, visto el 5 de junio de 2017

[26] Nota extraída de http://www.entreriosya.com.ar/no-habria-cambios-en-la-edad-jubilatoria-y-el-82-movil-en-entre-rios/, visto el 5 de junio de 2017.

La mencionada ley instruye el régimen de jubilación para las amas de casa en todo el territorio de la provincia de Entre Ríos, considerando como tal a los efectos de la ley, a la mujer que realiza tareas de atención del hogar, que no percibe remuneración, tiene o tuvo a cargo un grupo familiar, cualquiera sea su estado civil.

La mencionada condición de ama de casa es necesaria pero no suficiente para recibir la jubilación. Para ello deben ingresar antes al régimen, además de no gozar de beneficios previsionales resultantes de su trabajo y que no realicen actividad lucrativa por cuenta propia o ajena.

La ley detalla cómo debe hacerse la afiliación al régimen, la cual de acuerdo a su artículo 4, es voluntaria y genera la obligación de aportar en forma regular y efectiva, caducando la misma si se adeudaren doce (12) meses consecutivos de aportes. En dicho caso, para reingresar al régimen, la re-afiliación deberá realizarse en forma expresa y formal.

Serán además requisitos para acceder al beneficio haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad, acreditar diez (10) años de aportes como mínimo en su condición de ama de casa, acreditar treinta (30) años de servicios computables o en su condición de amas de casa y tener domicilio en la provincia, con cinco (5) años de residencia inmediata en ella.

El régimen establece también la posibilidad de acceder al beneficio previsional de amas de casa por edad avanzada, siempre y cuando se acredite ser mayor de sesenta y cinco (65) años y un mínimo de años de aportes establecido en la ley, de dos años al momento de la sanción.

A su vez dispone también el acceso por invalidez, cualquiera fuera la edad de la ama de casa, siempre y cuando se incapacitasen en forma total y permanente, con una disminución del sesenta y seis por ciento (66%) o más en su capacidad laborativa y acreditaren un mínimo de tres (3) años de afiliación y aportes al sistema.

En contraposición, entre los beneficios incluidos dentro del SIPA no existe un régimen de características semejantes al de amas de casa. Podría decirse que ANSES también otorga otro tipo de pensiones no contributivas, pero ellas

refieren a una lógica diferente, aunque son prestadas por el mismo organismo. Esto se debe a que ANSES tiene a su cargo la gestión y ejecución de las principales políticas sociales de inclusión y atención de necesidades, más allá de la previsión social y que por tanto, responden a una lógica diferente.

6. Régimen docente

Que un pequeño apartado de este trabajo este destinado a lo que sucede con los docentes en cuanto a su régimen jubilatorio no es una decisión caprichosa, sino que se fundamenta en el hecho de que el régimen docente representa uno de los más grandes, con un elevado número de activos y pasivos.

Destáquese, de manera preliminar, que en el sistema nacional los docentes se encuentran dentro de un régimen especial que los acerca a la posición del sector en la provincia de Entre Ríos. Este régimen incluye a los docentes de nivel inicial, primario, medio técnico y superior no universitario de las provincias que transfirieron sus cajas a la nación.

En lo que respecta a la provincia, la particularidad está dada por el hecho de que el régimen docente incluye a aquellos transferidos a la provincia desde el ámbito nacional en 1993, incluyendo la ley que lo establece -la N° 9.109- la posibilidad de que quienes cumplan con determinados requisitos puedan optar por la caja provincial de jubilaciones y pensiones como organismo otorgante.

6.1 Régimen docente en el sistema nacional

El régimen de jubilaciones y pensiones del personal docente está establecido en la ley nacional N° 24.016 sancionada en 1991 que, tras quedar sin efecto con la entrada en vigencia de la ley 24.241, vuelve a instituirse principalmente en lo que refiere a condiciones de acceso y movilidad a través del decreto 137/2005 (Sánchez, Díaz, Celia y Bello: 2007).

La mencionada ley en su artículo 1 establece que están incluidos en el régimen especial los docentes de nivel inicial, primario, medio, técnico y superior no

universitario, de establecimientos públicos o privados. Menciona como requisitos para acceder a la jubilación ordinaria haber cumplido la edad de sesenta (60) años los varones y cincuenta y siete (57) las mujeres, acreditar veinticinco (25) años de servicios, de los cuales diez (10) como mínimo, continuos o discontinuos, deben ser al frente de alumnos.

Si un docente hubiera estado al frente de alumnos por un período inferior a diez (10) años, tendrá derecho a la jubilación ordinaria si cuenta con treinta (30) años de servicios.

Los servicios en escuelas de ubicación muy desfavorable o de educación especial se computarán a razón de cuatro (4) años por cada tres (3) de servicios efectivos.

En cuanto al haber percibido por los beneficiarios, el artículo 4 establece que para las jubilaciones ordinarias y por invalidez del personal docente, este será equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual del cargo u horas que tuviera asignadas al momento del cese o bien, la remuneración actualizada del cargo de la mayor jerarquía que hubiera desempeñado en su carrera docente por un lapso no inferior a veinticuatro (24) meses, ya sea como titular, interino o suplente; y si este periodo fuera menor, se promedian las remuneraciones actualizadas percibidas durante los tres (3) años calendario más favorables, continuos o discontinuos.

Además, el haber jubilatorio será reajustado en la medida en que se modifiquen los sueldos del personal en actividad y estará a cargo del Estado asegurar que los jubilados perciban efectivamente el 82% móvil.

Sin embargo, como bien fue mencionado anteriormente, más allá de lo que la ley establece, las actualizaciones se hacen siguiendo un mecanismo diferente, más parecido al que se utiliza en las actualizaciones para las jubilaciones del SIPA que al que establece la ley. Lo que esto genera es que a medida que transcurre la vida de una persona como jubilado, su haber se va alejando paulatinamente del 82% móvil.

6.2 Régimen docente en la provincia de Entre Ríos

En el caso de la provincia de Entre Ríos, los docentes tienen la posibilidad de obtener una jubilación especial. La característica de especial está dada por la edad jubilatoria y años de servicios con aportes requeridos para acceder al beneficio.

Si bien ya se mencionó anteriormente, es pertinente volver a tratarlo aquí. De acuerdo a la ley provincial 8.732, los docentes pueden acceder a la jubilación ordinaria especial cumpliendo cincuenta y siete (57) años los varones y cincuenta y tres (53) las mujeres y veinticinco (25) años de servicios con aportes, de los cuales por lo menos diez (10) deberán ser al frente de alumnos. Del mismo modo, quienes acrediten veinticinco (25) años de servicios con aportes al frente directo de alumnos podrán jubilarse con cincuenta y cuatro (54) y cincuenta y dos (52) años de edad, según se trate de varones o mujeres, respectivamente. A su vez, podrán acceder al beneficio habiendo cumplido cuarenta y cinco (45) años y veinte (20) de servicios con aportes quienes se hayan desempeñado como docentes frente a alumnos en establecimientos de enseñanza diferencial.

Capítulo IV

Las Relaciones Intergubernamentales en torno a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos.

1. Aclaraciones preliminares

Para comenzar, se establecerá a qué se hace referencia en este apartado como relaciones intergubernamentales. En primer lugar se hará un análisis de las características e implicancias que tiene el vínculo entre la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos y ANSES para luego pasar al vínculo entre el organismo previsional y el ejecutivo provincial.

El concepto de relaciones intergubernamentales incorpora dentro de ellas a toda relación, vínculo o conexión que se dé entre cualquier persona, instituciones u organismos, etc., de diferentes niveles, sin siquiera ser necesario en forma determinante que sean éstos oficiales o gubernamentales.

Precisamente esto es lo que aquí ocurre. Tanto la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos como la ANSES, administradoras ambas de la seguridad social en el territorio y población que le compete, son organismos descentralizados de diferente nivel que realizan sus funciones dentro del ámbito gubernamental.

En el caso de la caja provincial, por ley, tiene autonomía y autarquía política y administrativa (como también financiera) y realiza sus funciones en forma exclusiva por delegación constitucional del ejecutivo provincial, en quien recae la facultad.

Por otro lado, ANSES, que realiza sus funciones dentro del marco del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, es también un organismo descentralizado que tiene a su cargo la administración y gestión de las políticas de seguridad social que se llevan adelante.

1.1 Una relación institucional procesal

Como primera cuestión, hay una relación institucional procesal. Esta es la primera relación que entre ellas se da, la cual implica que las cajas están relacionadas de manera de reconocerse validez a los actos administrativos que cada una dicta. Este mecanismo de reconocimiento de la validez de los actos se denomina régimen de reciprocidad jubilatoria. Así, esta sería a la vez una relación institucional, por medio de la cual ANSES reconoce la validez de los actos de la caja provincial y la provincia reconoce los actos administrativos dictados por la ANSES.

Esto implica que como base, ambos organismos reconocen la legitimidad del otro en una relación institucional procesal. Institucional porque un organismo reconoce al otro con la potestad legal de administrar la seguridad social –dentro de los marcos que sus propias normativas le establecen- de lo cual se sigue el reconocimiento de validez de los actos de ambos organismos, es decir, la validez de sus procedimientos.

La reciprocidad jubilatoria se extiende también a los beneficiarios y afiliados a una caja u organismo previsional, siendo un derecho del que hará uso en forma voluntaria, en caso de tener que cumplir con requisitos establecidos por una o más cajas a las que efectuó sus aportes, por no poderlos cumplimentar en una sola.

El reconocimiento reciproco de estas instituciones es casi una necesidad que se genera, en primer lugar, a partir de la propia Constitución Nacional y las Constituciones Provinciales.

El capítulo 1 de la Constitución Nacional, ya en 1953, establece que “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal” (Constitución Nacional Argentina, 1953, art. 1).

Consecuentemente, de esta última característica del gobierno argentino, se desprende la coexistencia de un gobierno federal y provincias, quedando para cada uno atribuciones y poder delimitados. Expresamente, la provincia es la regla y el gobierno federal la excepción ya que, “las provincias conservan todo

el poder no delegado, por constitución, al gobierno federal" (Constitución Nacional Argentina, 1994, art. 121).

En lo que refiere a la seguridad social, conviven en forma simultánea competencias constitucionalmente delegadas al gobierno federal, cuyo ejercicio por el poder legislativo nacional, origina en materia de seguridad social la normativa con vigencia en todo el territorio nacional; y por otro lado, competencias reservadas por cada una de las provincias, de acuerdo a las cuales han establecido regímenes jubilatorios en su jurisdicción, amparando a los empleados públicos dentro del territorio local.

En el orden federal, la Constitución Nacional establece la seguridad social como un derecho[27], además de asignar al congreso la facultad de legislar y dictar un Código de la Seguridad Social[28] (además del Civil, Comercial, Penal y del Trabajo).

A su vez, las provincias tienen la facultad constitucional de darse sus propias instituciones y gobiernos[29], dictando su propia constitución[30] a partir de la cual, en el campo de la seguridad social, crean leyes y regímenes jubilatorios para los empleados públicos y profesionales, por los servicios realizados en el territorio local, con sus respectivos organismos administradores.

Amparado en tales atribuciones y facultades constitucionales es que la provincia de Entre Ríos se da su propia constitución y su propio sistema jubilatorio de acuerdo a normativa por ella misma sancionada.

La reciprocidad jubilatoria propiamente dicha tiene su origen en el Decreto- Ley 9316/ 46 del año 1946, ratificado posteriormente por la ley 12.921, instituyendo el denominado régimen de reciprocidad jubilatoria, que permite computar todos

[27] Lo refiere expresamente la Constitución Nacional Argentina, Primera Parte, Capítulo I *declaraciones, derechos y garantías,* artículo 14bis. Incorporado en la reforma de 1957durante el gobierno militar autodenominado Revolución Libertadora, tras la derogación de la Constitución de 1949. En el expresa que "el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social".

[28] Lo expresa la Constitución Nacional Argentina, Parte Segunda *Autoridades de la Nación,* Título Primero *Del Gobierno Federal,* Sección Primera *Del Poder Legislativo,* Capítulo IV *Atribuciones del Congreso,* artículo 75, inciso12. Los códigos de Trabajo y Seguridad Social fueron incorporados en la reforma de 1994, como atribución del congreso nacional de dictar código de seguridad social.

[29] Expresado en la Constitución Nacional Argentina, Segunda Parte, Título Segundo *Gobiernos de Provincia,* artículo 121.

[30] Dispuesto por la Constitución Nacional Argentina, Segunda Parte, Título Segundo *gobiernos de provincia,* artículo 123, expresando que cada provincia dicta su propia constitución.

los servicios no simultáneos prestados, en cualquier sistema integrante del régimen, a efectos de obtener las prestaciones previsionales.

El acuerdo propiamente dicho comprendía en un primer momento a las secciones del Instituto Nacional de Previsión Social y la Caja Municipal de Previsión Social de la Ciudad de Buenos Aires, pero fue adherido luego por otros organismos provinciales y locales, mediante convenios que el propio decreto- ley preveía y autorizaba a celebrar.

Fácticamente, no se ha alcanzado –y está aún lejos- la unificación en el sentido que era buscada, sin embargo, la vigencia del régimen de reciprocidad ha servido como antecedente para la distribución de facultades entre el Estado federal y provincias, reconociendo la potestad reguladora del primero, sin que ello signifique el avasallamiento de las autonomías provinciales.

De acuerdo al artículo 20[31] del mencionado decreto, se estructura un régimen abierto, -al que luego adherirían las provincias, y con ellas los organismos previsionales provinciales- que subsiste regulando la relación de las cajas o sistemas provinciales, entre ellas y frente al sistema nacional.

De esta manera, el régimen funciona a través de la adhesión a una ley, ya que de ese modo, por ese mecanismo, se crea el régimen de reciprocidad. Esta adhesión adquiere carácter de obligatoriedad a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

En Entre Ríos, el artículo 80 de la ley 8.732 establece que “quienes acreditaren servicios en diferentes regímenes comprendidos en el Decreto Ley Nº 9136/46, solo podrán obtener una prestación única considerando la totalidad de los servicios prestados y remuneraciones percibidas” (Ley Provincial Nº 8.732, 1993).

De este modo, la ley que rige el sistema previsional de la provincia de Entre Ríos establece que, cuando un afiliado acredite servicios con aportes

[31] Decreto- Ley Nº 9316/1946. Artículo 20: El Directorio del Instituto Nacional de Previsión Social podrá admitir la incorporación, al régimen del presente Decreto Ley, de Cajas o Institutos de previsión análogos, provinciales o municipales, siempre que las respectivas autoridades acepten, por Ley u ordenanza, según corresponda, el sistema de reciprocidad establecido.

efectuados en diferentes regímenes previsionales se obtendrá un beneficio único de acuerdo a lo establecido en el Decreto –Ley 9136/46.

El presidente de la Caja de Jubilaciones y Pensiones provincial manifiesta que la reciprocidad jubilatoria es la primera relación que se da entre el organismo que preside y ANSES. La define como una relación institucional procesal, porque las "cajas estamos relacionadas de manera de reconocernos validez a los actos administrativos que cada caja dicta" (Entrevista 1, 2017: 5) y es el mecanismo denominado régimen de reciprocidad jubilatoria. De este modo sostiene también que ésta es una relación institucional por medio de la cual ANSES reconoce la validez de los actos de la caja provincial y la provincia reconoce los actos administrativos dictados por la ANSES.

1.2 Compromiso Federal y asistencia financiera

Existe también una relación de asistencia financiera. El propio presidente del organismo previsional argumenta que esto se da en el contexto de ANSES como organismo administrador de los fondos nacionales de previsión social bajo un marco legal que lo contiene y da forma (Entrevista 1, 2017).

Este vínculo tiene su origen en el Pacto Federal celebrado el 6 de septiembre de 1999 entre el gobierno nacional y los gobernadores de provincia, posteriormente ratificado por ley nacional Nº25.235.

Su artículo 12 establece el mandato legal para el financiamiento nacional de las cajas previsionales provinciales no transferidas que debe instrumentarse a través de convenios bilaterales de armonización. El mismo reza literalmente 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.) (Ley 25.235, Compromiso Federal, 1999: art. 12).

Desde entonces al día de hoy se ha legislado en el tema y existen leyes que regulan la cuestión. Tras la sanción de la ley 25.235 que ratifico el acuerdo que

origino esta relación y transferencias, se dio recientemente una reforma en la ley 27.260 del año 2016.

Una cuestión debe mencionarse aquí. En primer lugar, este último hecho legislado que se menciona esta fuera del periodo acotado a esta investigación. En segundo, el hecho de ser un dato de relevancia en el tema es más que suficiente para que, a pesar de estar fuera del recorte temporal, sea mencionado. Y en tercer lugar, y donde me centraré, la opinión al respecto de este pacto y legislaciones del presidente de la caja provincial.

El presidente de la caja provincial se manifiesta a favor y reivindica los pactos federales como medio para establecer mecanismos de asistencia y financiamiento de los sistemas previsionales provinciales. Sumado a esto, tiene una valoración positiva frente a la participación y colaboración de la Nación y organismos previsionales nacionales en el sostenimiento de los sistemas previsionales provinciales (Entrevista 1, 2017).

Al respecto y refiriéndose en particular al Compromiso Federal, argumenta, el valor de éste convenio- ley, al tener la adhesión directa de los gobernadores y el presidente además de la ratificación por el congreso nacional, es superior a una ley ordinaria e incluso cave al menos debatir si su modificación es constitucional (Entrevista 1, 2017).

Por esta razón, considera al menos polémico, la contradicción o modificación del marco que ésta creo a través de una ley ordinaria.

Concretamente sucede lo siguiente. El Compromiso Federal establece que el Estado Nacional financiará, en forma escalonada y acumulativa, los déficits anuales del sistema previsional de cada provincia. En principio, se establecía un porcentaje del 5% del déficit anual para 2000 y el 20% para 2001 y a tales efectos, incorporaba la posterior firma de convenios entre el Estado nacional y cada provincia.

Párrafo siguiente se especifica que, en caso de prorrogarse los pactos fiscales, se completará hasta llevar al 100% la atención por parte del Estado Nacional de los déficits fiscales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos.

Los pactos fiscales se han extendido hasta el presente, salvo excepciones comentadas en otros apartados[32], de modo que las proposiciones planteadas también en el Compromiso Federal debieran seguirse.

Al respecto, el presidente de la caja provincial sostiene que una ley nacional sancionada en el año 2016, la Nº27.260, va en contra de los lineamientos de la 25.235 ya que "tiene otra formulación en términos de esquema de coparticipación y distribución" (Entrevista 1, 2017: 3) frente a lo que, defendiendo su posición, plantea el debate sobre si es que "resulta constitucional que una ley ordinaria modifique un mecanismo previsto en una ley convenio" (Entrevista 1, 2017: 4).

El presidente de la caja provincial se manifiesta en este sentido con una mirada amplia y abarcativa, que va más allá de la coyuntura que se abre a partir de los pactos federales que habilitan a la asistencia financiera desde nación.

Al respecto, se ha manifestado y argumenta a favor de la participación del Estado nacional en el financiamiento y sostenimiento de los sistemas previsionales provinciales. Conforme a ello, sostiene que la cuestión de las cajas provinciales en torno a su situación, financiamiento y traspasos no debe tomarse como una cuenta de suma 0 entre las manos nacionales y las manos provinciales. En cambio, sostiene la necesidad de defender la administración provincial de los sistemas previsionales pero incorporando en forma estable y sostenida al Estado nacional como parte del esquema de financiamiento.

En la entrevista comenta que, "en relación a la nación entiendo que se impone, finalmente, optimizar la legislación vigente y sería necesario, resulta necesario, colocar estos criterios de financiamiento en un nuevo pacto federal" (Entrevista 1, 2017: 7).

Seguidamente deja principios importantes de su concepto acerca del financiamiento nacional. Al respecto planta que, "la nación debe imaginar un sistema de financiamiento que no ponga como condición la reforma de la ley provincial" (Entrevista 1, 2017: 7).

[32] Las provincias de Santa Fe, Corrientes y Córdoba denunciaron Pacto Fiscal I. Santa Fe y Corrientes lo denunciaron a través de presentaciones judiciales ante la Corte Suprema de Justicia; por su parte, Córdoba lo hace a través de una ley provincial.

De este modo abre el debate en torno a las cajas provinciales, sistemas que para él, no deben quedarse estancados en el tiempo, sino que debe abrirse el debate y las leyes deben mejorarse, porque, más allá de ser buenas y tener buenos principios, como ocurre en el caso entrerriano, con el paso del tiempo y modificaciones en contextos sociales, económicos y políticos quedan atrás en el tiempo.

1.3 Convenios de financiamiento

Un elemento importante en el vínculo entre ANSES y la caja provincial son los convenios de armonización. Siendo riguroso, estos serían una arista que se abre a partir de los pactos federales que establecen la asistencia financiera a las cajas previsionales. Sin embargo, siendo el instrumento político y jurídico que se abre a partir del convenio ley 25.235 y, en la coyuntura concreta, el elemento sobre el que se centran las controversias en torno a la administración y financiamiento, es que se lo trata en forma diferencial.

Como anteriormente se dijo, en su artículo 12, el Compromiso Federal del año 1999 ratificado por ley nacional 25.235, establece la asistencia financiera a los sistemas previsionales provinciales por parte del Estado nacional para cuya concreción se prevé a través de la firma de convenios bilaterales.

Lo convenios correspondientes entre el Estado Nacional y cada gobierno provincial, deberían contemplar una auditoría completa de la situación preexistente, como condición y base sobre la que se establecerán los montos y modos en que se realizarán las transferencias.

La provincia de Entre Ríos suscribió convenios de armonización en forma ininterrumpida entre los años 2004 y 2011. En ellos, la provincia comprometía la decisión y voluntad de armonización de su sistema en relación a la ley nacional y, en contraposición, el Estado nacional a asistirlo económicamente.

Estos convenios fueron condición necesaria para recibir transferencias desde nación entre 2004 y 2011, y así lo hizo la provincia.

Ya fuera del encuadre temporal de este trabajo, pero importante al menos mencionar, en 2016 los convenios vuelven a ser condición necesaria, y por ello Entre Ríos vuelve a firmar un nuevo convenio.

El propio presidente de la caja admite estas cuestiones sobre el contenido de los convenios pero de la misma forma hace otra afirmación en la que se centra acerca de este tema.

En la realidad, “lo único que ocurrió fue la asistencia financiera, no hubo armonización en términos legales” (Entrevista 1, 2017: 6).

A pesar de no haber existido tal armonización y puntualizar en ese hecho, se detiene sobre el tema pero no lo hace con el foco puesto en una posible transferencia, sino poniendo el debate en si la nación puede exigir que la provincia modifique su ley para ser asistida.

De esta manera queda clara la posición de quien dirige el organismo previsional de la provincia, quien no esquiva el debate sobre una posible reforma en el sistema provincial. De hecho argumenta que las transformaciones son necesarias para mantener el sistema actualizado, afirma la necesidad de la asistencia financiera nacional pero se opone a posibles presiones que a través de su puesta en práctica puedan o se intenten ejercer. Estos debieran ser “el instrumento político necesario para acordar los términos de las transferencias” (Entrevista 1, 2017: 6).

Un dato que ilustra es que en el año 2017 ha habido una transferencia mensual, a cuenta, producto de que la ley de presupuesto nacional así lo previo, pero no ha habido convenio aún. A su vez manifiesta que por primera vez se hizo efectivo la necesidad de una auditoria de la caja provincial, prevista en la ley 27.260 que se lleva adelante de acuerdo a lineamientos planteados desde ANSES y se hace efectiva también una transferencia de información hacia el organismo nacional lo cual será, según se argumenta, base de cálculo para futuras transferencias.

En contraposición, el presidente se manifiesta a favor de debatir nuevos y mejores esquemas de asistencia, financiamiento o participación de nación para las cajas provincias, abrir la discusión acerca de una reforma en el sistema

previsional de la provincia sobre la que exista consenso de todos los involucrados no solo en lo que sería necesario modificarse del esquema actual, sino de hacia donde deberían dirigirse posibles modificaciones; con la defensa del 82% móvil como eje intocable del sistema ya que es para él, el bastión más importante con el que el sistema cuenta.

1.4 Características del vínculo ejecutivo- caja provincial

Por otra parte, es pertinente destacar también el vínculo existente entre el gobierno provincial y la caja de jubilaciones y pensiones, como otra arista de lo que hace a las relaciones intergubernamentales.

En primer lugar, la caja de jubilaciones y pensiones de Entre Ríos es el organismo creado por ley 3.600 del año 1949, funciona como entidad autárquica con personalidad jurídica e individualidad financiera que tiene como fines la aplicación de las disposiciones contenidas en la ley Nº8.732, sancionada en 1.993 que reformó el sistema provincial.

La Constitución de la provincia de Entre Ríos en su artículo 75, que establece las atribuciones del poder ejecutivo provincial, dispone en su inciso 23

> Conceder jubilaciones y pensiones conforme a la ley de la materia. Esta función es irrenunciable y deberá ejercerse por la Caja de Jubilaciones y Pensiones, que es el ente autárquico provincial encargado de atender el sistema previsional, a efectos de emitir el acto administrativo (Constitución de la Provincia de Entre Ríos, 2008: art. 75 inc. 23).

De lo anterior se manifiesta la delegación expresa, a través de la Constitución provincial, de las facultades de conceder jubilaciones y pensiones que tiene el ejecutivo provincial en manos de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la provincia. De este modo se instituye en el único órgano constitucionalmente facultado para conceder o denegar los beneficios previsionales conforme la ley en la materia.

Para ello, el gobernador de la provincia es quien designa al Presidente de la caja de jubilaciones, actor principal y determinante en el funcionamiento del organismo, ya que este tiene una organización vertical rígida con gran preponderancia en la figura presidencial.

En este sentido, siendo la caja un órgano descentralizado, las resoluciones de su presidente, en materia de beneficios, pueden considerarse como de agotamiento de la instancia administrativa a los fines de lo contencioso administrativo. Pero si el afiliado lo desea puede incoar o impulsar el recurso de apelación jerárquica que es resuelto de manera directa por el poder ejecutivo.

La comunicación, jurídica procesal, entre la caja y el poder ejecutivo es el ministerio de economía. Es decir que los recursos de la caja, recursos de apelación jerárquica, son elevados al ministro de economía y este actúa como ministro puente para remitir las actuaciones al poder ejecutivo que, previo dictamen de la fiscalía de Estado, resuelve los actos recurridos que haya tomado el presidente de la caja.

Aquí se es recurrente sobre los actos del presidente de la caja porque es quien firma cada una de las actuaciones del organismo y tiene la última palabra en cada decisión. En palabras del propio presidente, “entre el 90 y 95% de las decisiones que debe tomar y ejecutar el organismo, están previstas que sean y son decisiones a cargo del presidente” (Entrevista 1, 2017: 1).

2. Transferencias de ANSES para financiamiento del déficit previsional

En el presente apartado se analizan las transferencias provenientes de ANSES para financiamiento del déficit previsional durante el periodo abordado.

Sobre ellas se analizará su evolución en los sucesivos años en términos nominales y porcentuales, como así también en relación al total de erogaciones en pago de beneficios que realiza la caja de jubilaciones y pensiones.

A su vez, se relaciona también las transferencias de ANSES, en términos nominales y porcentuales, con el total de transferencias del sector público nacional por periodo anual y en el acumulado del periodo estudiado.

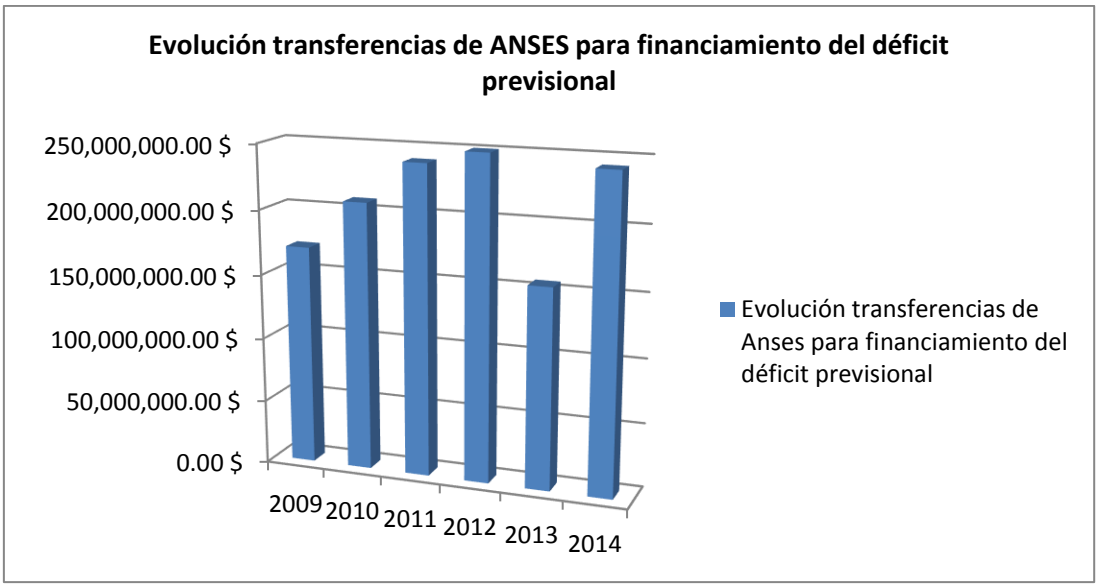
2.1 Evolución interanual de transferencias de ANSES

Se da inicio detallando por periodos interanuales las transferencias desde ANSES para financiamiento del déficit previsional, para luego analizarlas comparativamente.

En el año 2009, ANSES transfiere $170.660.000, en 2010 el monto es de $208.000.000, se registran $240.000.000 en 2011, $250.000.000 en 2012, $155.848.000 en el año 2013 y finalmente $242.907.142 en 2014. De este modo constituyen en forma conjunta un total de $1.267.415.142

En el gráfico Nº1 se observa las transferencias clasificadas por periodo anual.

Gráfico 1. Evolución transferencias de ANSES para financiamiento del déficit previsional.



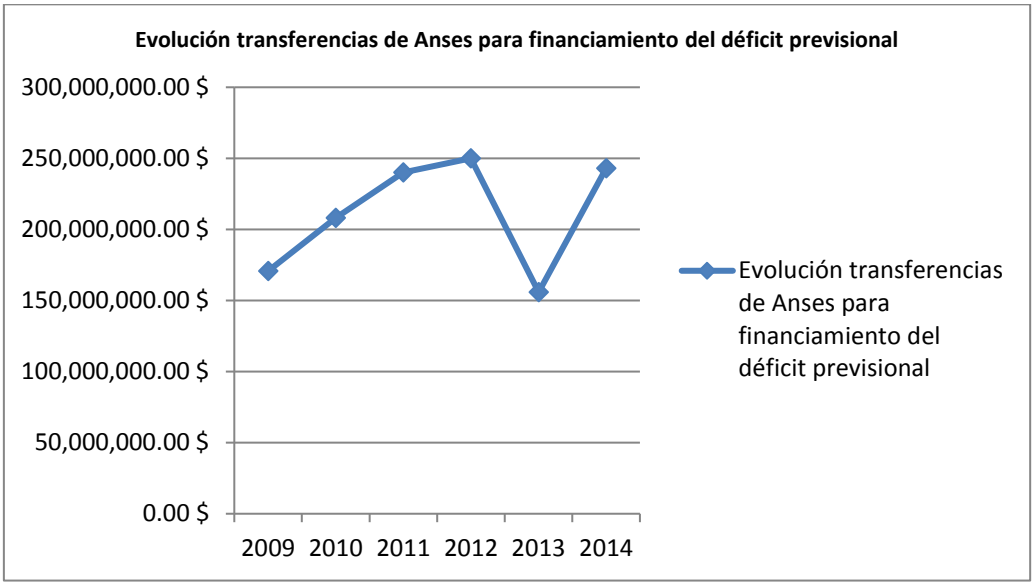
Fuente: elaboración propia en base a datos estadísticos de la CJPER.

Como se observa en el gráfico de columnas Nº1, el pico más alto se encuentra en el año 2012 con un registro de $250.000.000. Desde allí y en orden decreciente se ubican el año 2014 con $242.907.142, 2011 con $240.000.000, 2010 con $208.000.000, 2009 con $170.660.000 y por último 2013 con $155.848.000.

Como puede verse en el gráfico 2, la parábola que forman las transferencias provenientes de ANSES desde el año 2009 es ascendente hasta llegar a su

pico en el año 2012, a partir de donde muestra su pico más bajo un año más tarde para luego volver a elevarse.

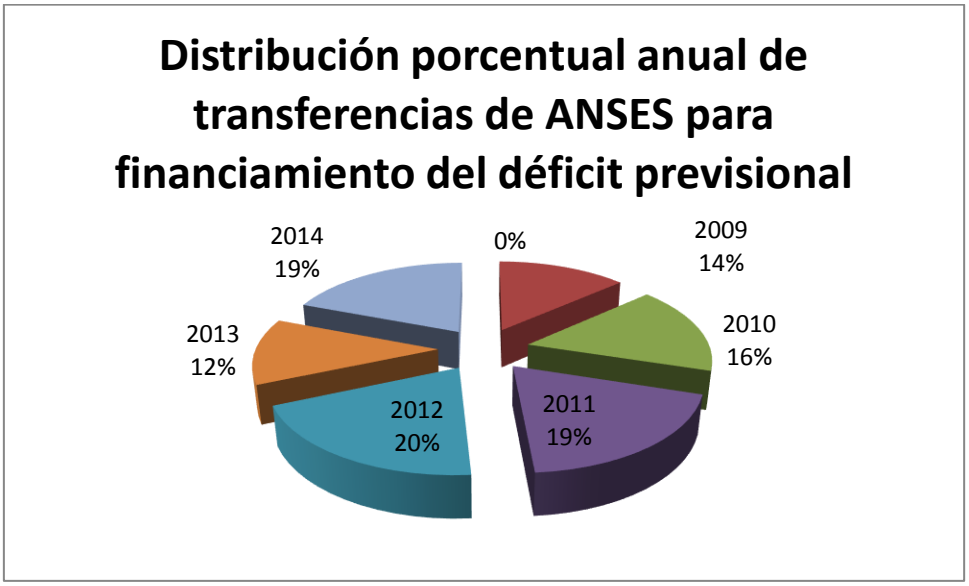
Gráfico 2. Evolución transferencias de ANSES para financiamiento del déficit previsional



Fuente: elaboración propia en base a datos estadísticos de la CJPER.

El monto acumulado de transferencias para el periodo en estudio es de $1.267.415.142 que distribuido porcentualmente en lo aportado en cada año, brinda un escenario que podemos observar a continuación en el gráfico Nº 3.

Gráfico 3. Distribución porcentual anual de transferencias de ANSES para financiamiento del déficit previsional



Fuente: elaboración propia en base a datos estadísticos de la CJPER.

Si se ordena la participación porcentual sobre el total de transferencias de los años aquí comprendidos en orden decreciente, quedará en primer lugar el año 2012 con 20%, seguido por 2014 y 2011 con 19% y a continuación 2010 con 16%, 2009 con 14% y 2013 con 12%.

Como se observa, es posible identificar dos grupos entre los seis años comprendidos en esta investigación. Por un lado, los años 2011, 2012 y 2014 que juntos representan el 58% del total de transferencias, y por otro, ubicamos 2009, 2010 y 2013 con un 42% del total transferido.

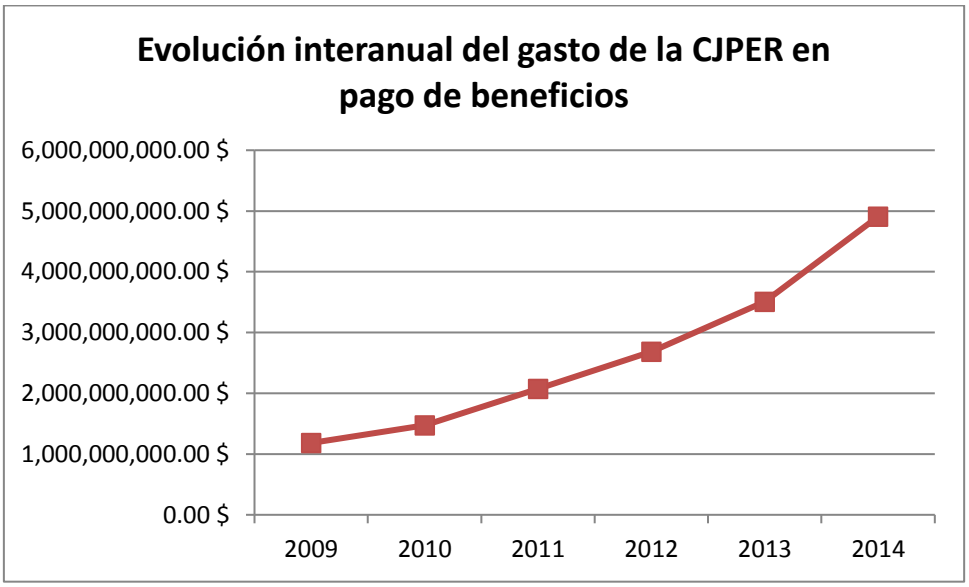
Tal vez la diferencia que se expresa no es exagerada pero sí significativa e identificable fácilmente. Los tres años de mayores montos transferidos guardan cierto equilibrio que los diferencia fácilmente de los años con menores montos, ya que hay una diferencia nominal notoria.

2.2 Participación de las transferencias en el total de erogaciones de la caja provincial en pago de beneficios

Dicho esto, se analizarán ahora las transferencias de ANSES para financiamiento del déficit previsional en relación al total de erogaciones de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos en pago de beneficios previsionales. De este modo se observará en qué proporción participan estas transferencias con respecto a las obligaciones ordinarias de la caja.

El gráfico Nº 4, que se encuentra a continuación, muestra la evolución del gasto de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos en pago de beneficios previsionales.

Gráfico 4. Evolución interanual del gasto de la CJPER en pago de beneficios

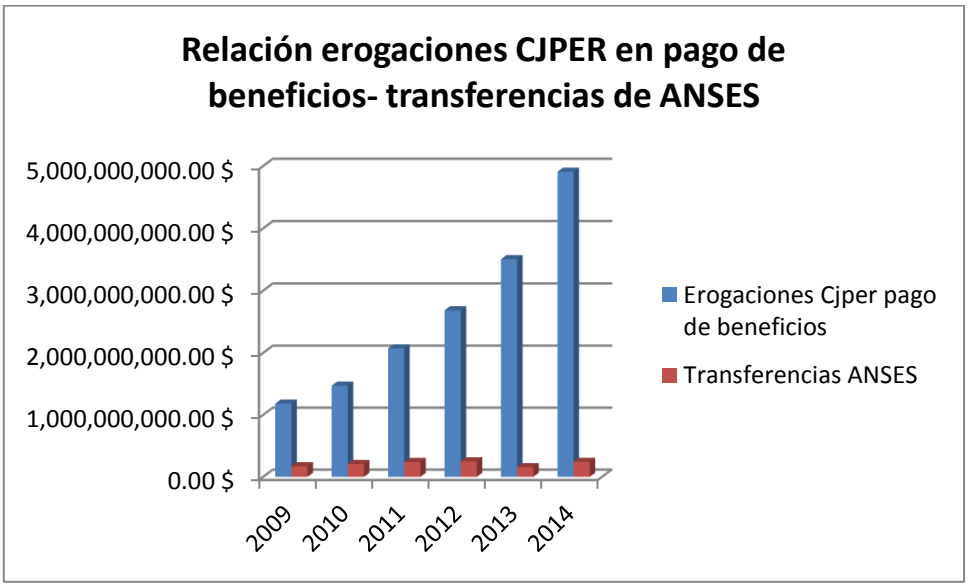


Fuente: elaboración propia en base a datos estadísticos de la CJPER.

Como puede verse y de manera lógica, las erogaciones que realiza la caja provincial en pago de beneficios previsionales siguen una línea creciente año a año. Esto ocurre dado las tendencias poblacionales de la provincia, en general, y de la propia caja en particular, con un crecimiento de la población pasiva a una tasa más alta de lo que lo hace la población activa (manifiesta en la relación cada vez más alta de la primera con respecto a la segunda) sumado a un constante aumento nominal en las remuneraciones de cada uno de los beneficios otorgados por la caja.

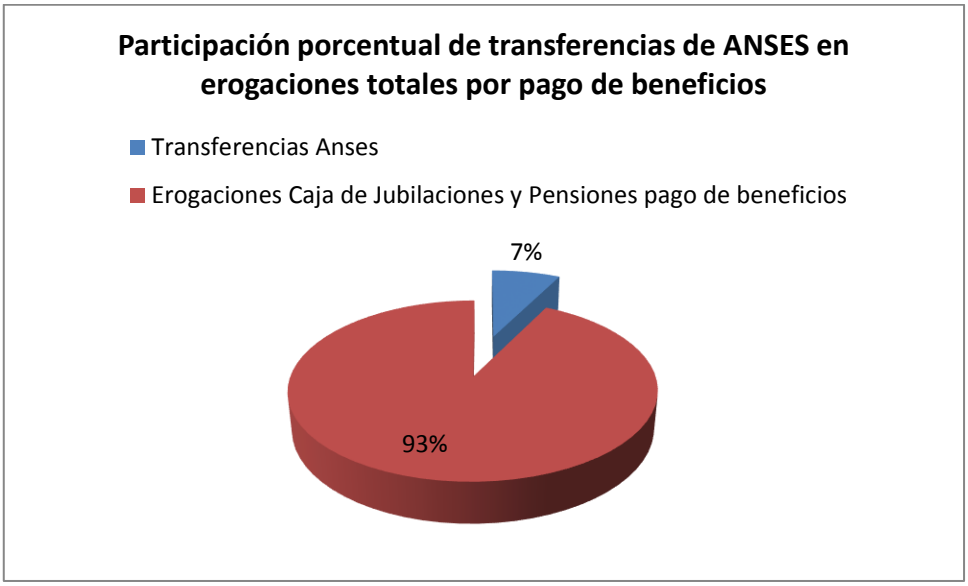
En los gráficos que siguen, Nº5 y Nº6, se observa para cada año del periodo estudiado la proporción de ese gasto que representan las transferencias desde ANSES, en términos nominales y porcentuales respectivamente.

Gráfico 5. Relación erogaciones CJPER en pago de beneficios- transferencias ANSES



Fuente: elaboración propia en base a datos estadísticos de la CJPER.

Gráfico 6. Participación porcentual de transferencias de ANSES en erogaciones totales por pago de beneficios



Fuente: elaboración propia en base a datos estadísticos de la CJPER.

Gráficamente queda de manifiesto que las transferencias representan una porción mínima de los gastos que la caja debe realizar para dar cumplimiento a las obligaciones que significan el pago de beneficios previsionales.

Tomando el periodo en su conjunto, el $1.267.415.142 transferidos representan apenas el 7% de los $15.822.844.421,9 que la caja ha pagado en concepto de beneficios previsionales. Claro está, dado que las transferencias son precisamente un aporte entre otros tantos, no deberían en los términos actuales, representar un porcentaje alto. Se hace esta aclaración porque esta estructura de financiamiento se da de esta manera con las normativas y composición actual del sistema, lo cual no necesariamente debiera ser así, sino que se trata de debates y decisiones entorno al sistema previsional en su conjunto como política pública de previsión social.

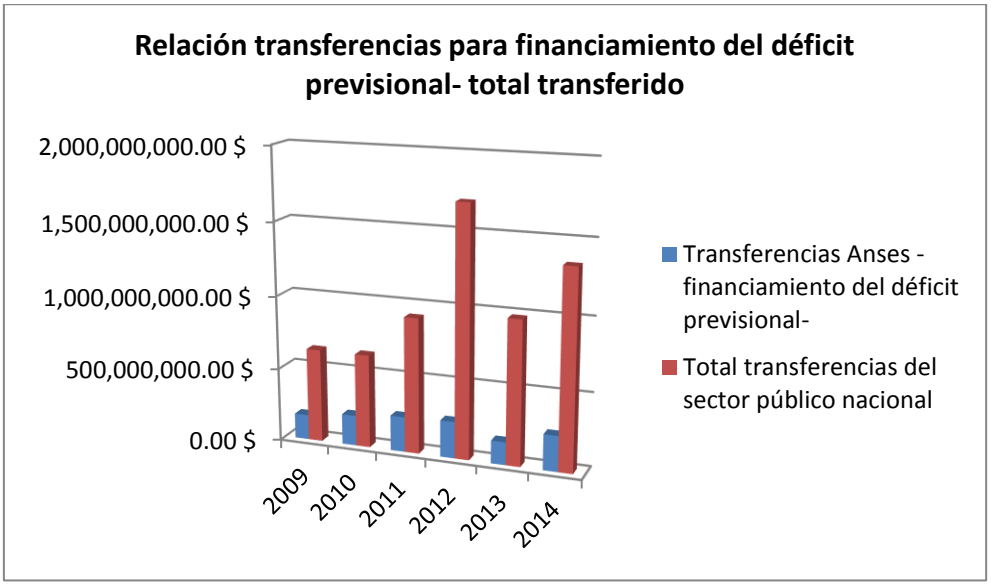
Por otro lado, las erogaciones de la caja suben año a año a un ritmo alto y sostenido y no así las transferencias, las cuales más allá de la tendencia creciente en un momento, se mantienen equilibradas. Esto puede deberse a que los acuerdos en los que se define los montos de las transferencias se realizan en un determinado momento, en forma retroactiva y para varios años hacia adelante tomando como base proyecciones para esos años venideros que luego, en los números reales, pueden quedar atrasados como de hecho ocurre.

2.3 Proporción del total de transferencias del sector público nacional representada por transferencias de ANSES

Por último y para cerrar este capítulo se analizarán las transferencias para financiamiento del déficit previsional en relación a la composición total de las transferencias del sector público nacional, de manera de ver principalmente qué lugar ocupan estas transferencias específicas en relación al total de las transferencias que realiza la nación para la provincia de Entre Ríos.

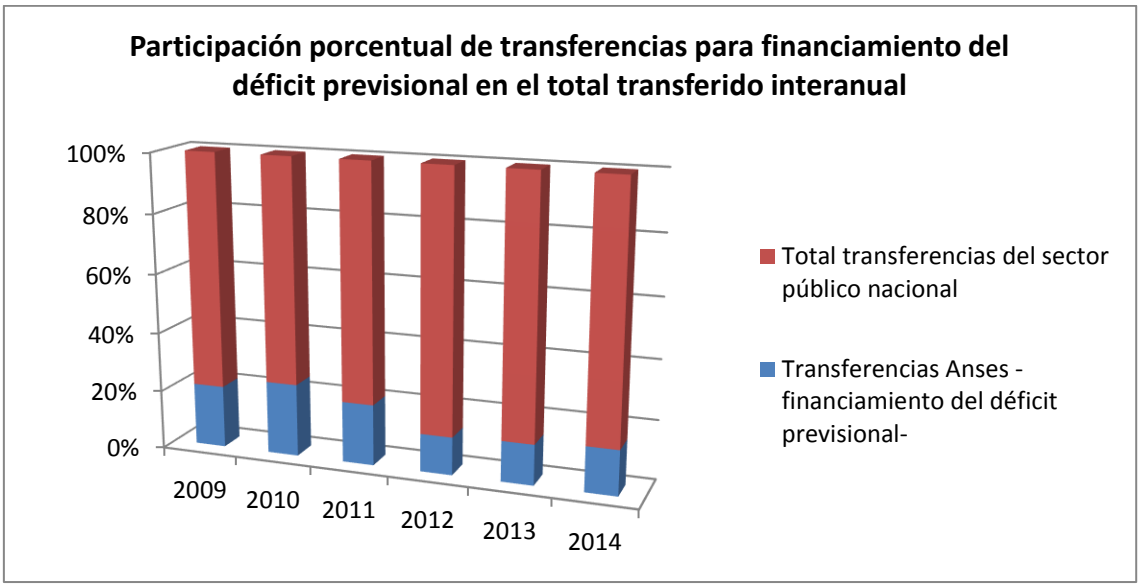
Los gráficos a continuación (Nº7 y Nº8) muestran en términos nominales y porcentuales las transferencias totales del sector público nacional y detalladas las destinadas al sostenimiento del déficit previsional.

Gráfico 7. Relación transferencias para financiamiento del déficit previsional-l total transferido



Fuente: elaboración propia en base a datos estadísticos de la CJPER.

Gráfico 8. Participación porcentual de transferencias para financiamiento del déficit previsional en el total transferido interanual.



Fuente: elaboración propia en base a datos estadísticos de la CJPER.

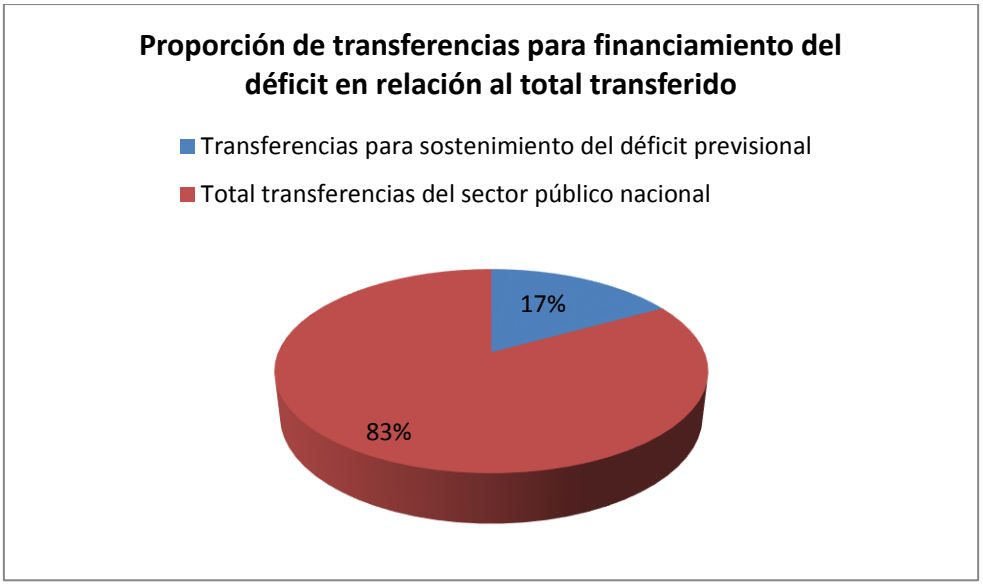
Las transferencias totales del sector público nacional para el periodo abordado representan un total de $6.213.734.196,09 los cuales desmembrado año a año, siguen una línea ascendente, aunque con un pico alto en 2012, desde donde tiene un pequeño retroceso y luego vuelve a repuntar.

Esto es lo que ocurre en términos nominales, aunque si se tiene en cuenta que, por los motivos que sean, la tendencia de los gastos va en alza (sea por devaluación de la moneda, inflación, suba de salarios, etc.), en términos reales se mantiene bastante constante, con un salto en 2011 y un pico en 2012.

Por otro lado, sobre las transferencias para sostenimiento del déficit previsional ya se habló y aquí lo que interesa son estas en relación al total de transferencias.

Las transferencias para sostenimiento del déficit previsional llegan a $1.267.415.142, los cuales sobre un total de $6.213.734.196,09 representan una proporción importante. Esto deja de manifiesto la importancia de la cuestión previsional para ambos gobiernos, es decir, provincial y nacional, y la relevancia del tema en la relación entre ellos. En el cuadro presente a continuación (Nº9) puede observarse gráficamente.

Gráfico 9. Proporción de transferencias para financiamiento del déficit en relación al total transferido



Fuente: elaboración propia en base a datos estadísticos de la CJPER.

Como puede verse, las transferencias destinadas al financiamiento del déficit previsional rondan el 17% del total transferido, el cual como se mencionó, si bien no es un porcentaje significativamente alto, sí representa una proporción importante.

2.4 Consideraciones a modo de cierre

Si se compara anualmente y en forma conjunta el periodo estudiado, la relación entre las transferencias para sostenimiento del déficit previsional y el total de erogaciones de la caja en pago de beneficios, por un lado, y las primeras en relación al total de transferencias del sector público nacional, por el otro, se observa que la relación es mayor en el segundo caso que en el primero.

Esto quiere decir que la proporción en que las transferencias para sostenimiento del déficit previsional participan, es mayor en relación al total de transferencias corrientes del sector público nacional, de lo que ocurre en relación al total de erogaciones de la caja en pago de beneficios previsionales. La primera relación es de 14 a 86, mientras que la segunda de 6 a 94. Por ello, ante la mínima proporción en la que las transferencias participan en el gasto total de la caja en pago de erogaciones, es que remarco el porcentaje que sobre las transferencias totales representan las destinadas al financiamiento del déficit previsional.

Las transferencias desde el sector público nacional, a través de ANSES, hacia las cajas previsionales provinciales es un tema en debate.

El debate se encuentra abierto y con el marco legal que otorgan los pactos federales suscriptos entre los gobernadores de provincia y el gobierno nacional en la década del 90 y extendidos hasta la actualidad, el foco está puesto en mejorar las condiciones y montos de transferencias, en términos coyunturales, y mejorar los mecanismos y condiciones que involucren en forma permanente a la nación en el financiamiento de los sistemas previsionales provinciales.

A lo que se hace referencia, en la misma línea de lo que plantea el presidente de la caja provincial, es abrir el debate en torno a la participación estable de la nación en el financiamiento de los sistemas provinciales, aportando en forma regular para mantener y mejorar el pago corriente de los beneficios previsionales y no solo para atender al déficit que estos sistemas generan. Esto implicaría generar nuevos mecanismos de financiamiento y sobre todo, modificar la visión y postura que desde los gobiernos nacionales se tiene frente a las cajas provinciales.

Con la decisión de mantener las cajas bajo la órbita provincial, la discusión esta puesta sobre la participación que debiera tener ANSES y pensar nuevos y eficaces mecanismos de trabajar conjuntamente por mejorar los sistemas previsionales provinciales, en particular, y el sistema previsional integral, en general.

Conclusiones

Como cierre de la presente investigación se intentará esbozar algunas consideraciones finales a modo de conclusiones.

En primer lugar, con respecto a las transferencias de ANSES para financiamiento del déficit previsional y su evolución durante el periodo, más allá de mostrar una cierta tendencia creciente, la misma no es clara.

Dados los continuos resultados deficitarios y el aumento de ese déficit, sumado al observable aumento interanual en las erogaciones del organismo provincial en pago de beneficios, si las transferencias siguieran lineamientos rigurosamente técnicos, tenderían a presentar una línea evolutiva creciente continua y clara. Sin embargo no es así, sino que hay años en los que se producen caídas en los montos y luego vuelven a aumentar.

Es evidente que, con los datos que se cuenta, no es posible ser determinante en los motivos por lo que esto sucede. Sin embargo, son suficientes para esbozar que responden más a cuestiones de política e intereses políticos y presupuestales nacionales, que a un cálculo pormenorizado de las necesidades financieras del organismo provincial.

En esta línea es que se argumenta la necesidad de avanzar en nuevos mecanismos y metodología para la determinación de los montos a transferir, que tiendan a eliminar discrecionalidades y presiones, asumiendo como criterio rector las obligaciones de ambos Estados de garantizar el derecho a la seguridad social.

En segundo lugar, con respecto a la autonomía del organismo provincial, cualquier criterio con el que se lo mida, tendrá necesariamente una alta dosis de subjetividad. A los objetivos de este trabajo se considera adecuado pensar en perspectiva el sistema provincial dentro de un sistema integral que lo incluye.

En este sentido, las particularidades que mantiene el sistema previsional provincial beneficiosas desde la perspectiva de sus afiliados -como menor edad jubilatoria, la existencia de regímenes especiales para determinadas

actividades, la permanencia de un régimen jubilatorio para amas de casa y la estabilidad del 82% móvil- en el contexto de un sistema integral que tiende a la homogenización eliminando las particularidades, son elementos consistentes para argumentar la autonomía normativa del sistema.

Estos argumentos se refuerzan si se tiene en cuenta las líneas que mantienen, no solo la caja provincial sino los organismos subnacionales en su conjunto, tendientes a eliminar cualquier tipo de presión e incentivo a la confluencia normativa con el sistema nacional. Ciertamente, es difícil que esta cuestión pueda concretarse en el corto plazo, pero que los organismos subnacionales trabajen en conjunto aunando criterios es un paso importante.

En tercer lugar, la cuestión de las relaciones intergubernamentales tramadas entre la caja de jubilaciones, ANSES y el ejecutivo provincial, pareciera tal vez, la más incierta.

De acuerdo a los datos con los que se cuenta, no solo del caso entrerriano sino también de otras jurisdicciones subnacionales y sus respectivos organismos previsionales, la cuestión política es central. Consecuentemente, se genera una discrecionalidad que puede variar de acuerdo al tinte de las relaciones entre los gobiernos.

De alguna manera, los organismos previsionales aparecen aquí como un tercero extraño o diferente a los otros dos actores en juego. Los gobiernos se juegan intereses políticos y disponen de muchos instrumentos para hacer valer en una disputa. En cambio, por el lado de los organismos previsionales provinciales, si bien también son políticos como así también sus dirigentes juegan sus propios intereses, no puede negarse que su capacidad de acción es netamente menor.

Desde allí, entre otras cuestiones, es que se sostiene el trabajo en conjunto de los organismos previsionales provinciales y las ideas que intentan concretar. Lograr nuevos argumentos que rijan las transferencias e implementar, como consecuencia de aquellos, nuevos métodos y mecanismos de cálculo y transferencia, brindaría a estos organismos mayor defensa y estabilidad frente a las pujas políticas.

Sin embargo, desde aquí se considera que esta problemática excede a la cuestión previsional y responde más a cuestiones de funcionamiento del sistema federal, federalismo fiscal, de política partidaria y electoral. No obstante ello, el trabajo conjunto de los organismos previsionales provinciales puede contribuir a generar transformaciones en el tema.

En términos generales, y a pesar del complejo entramado que se teje alrededor, la permanencia de la caja de jubilaciones y pensiones bajo orbita provincial parece protegida. Esto significa que el escenario parece allanado para una reforma que tienda a mejorar el funcionamiento en el marco que hoy lo hace, manteniendo la administración provincial.

En este sentido dos elementos son primarios para fundamentar esta afirmación. En primer lugar, tras once años de transferencias monetarias (2004- 2014) con convenios firmados entre 2004 y 2011, no ha existido avance alguno en modificaciones a la normativa previsional provincial y de hecho, de acuerdo al propio presidente del organismo previsional, no hay razón para igualar o acercar la ley provincial a la normativa nacional. En segundo término, la reforma constitucional del año 2008 brinda protección constitucional a la caja provincial y asegura que esta se mantendrá bajo administración subnacional.

De todos modos, las presiones se mantienen. Aunque fácticamente no se haya realizado modificación alguna en el sistema previsional provincial, que el marco legal que habilita las transferencias mantenga la armonización como condición del financiamiento no deja de ser una amenaza. Lo cierto es que el debate previsional continúa abierto, generando el contexto perfecto para modificar las disposiciones existentes en el sistema provincial. Es por ello que desde los sistemas subnacionales no transferidos se apunta a mejorar las condiciones y mecanismos de financiamiento, ya que de mantenerse el esquema vigente, la amenaza permanece.

En cuanto a las transferencias debe decirse en primer lugar que, si bien tienen origen en un pacto federal celebrado entre el gobierno nacional y los ejecutivos provinciales como medida coyuntural que buscaba paliar la situación de crisis deficitaria que presentaban los organismos previsionales de gestión provincial y

mejorar las finanzas provinciales y federales en general, se ha devenido en una fuente de financiamiento concreta y asegurada.

Al respecto, el debate se ha corrido hacia el mejoramiento de los mecanismos establecidos para llevar adelante las transferencias, lo cual vuelve a ligar el tema previsional con el de las relaciones intergubernamentales, concretamente, el vínculo de la caja provincial con ANSES.

Asegurada la asistencia financiera, los organismos previsionales de administración provincial intentan debatir los términos y mecanismos establecidos para su determinación y ejecución. En tal sentido, el presidente de la caja provincial abre el debate sobre una reforma previsional que, en términos de financiamiento, formalice nuevas bases argumentativas. Estas, se sostiene, deben tener por fundamento, la obligación del sector público nacional de participar en las jubilaciones de los agentes públicos entrerrianos como un derecho ciudadano. De esta forma, el Estado nacional también daría cumplimiento al mandato constitucional de atender el derecho a la seguridad social, en complemento con la facultad irrenunciable del ejecutivo provincial de otorgar beneficios previsionales delegada en la caja de jubilaciones.

En este sentido, mejorar los beneficios que perciben los jubilados y pensionados provinciales, optimizando las finanzas de los organismos previsionales requiere de un nuevo esquema de financiamiento que garantice la asistencia financiera de las cajas provinciales en forma corriente, garantizando el derecho a la seguridad social de los servidores públicos entrerrianos y cumpliendo la cláusula constitucional que obliga al ejecutivo entrerriano a mantener la gestión provincial del organismo previsional. Los términos concretos en que esto se plasme no pueden aventurarse a la ligera, menos en una investigación de las características de la presente, sino que deben ser resultado de la discusión y negociación que se dé entre todos los actores involucrados.

En cuanto al nivel de autonomía previsional del sistema entrerriano, claro está, cualquier medida dependerá de los criterios que se pongan en juego. No obstante ello, con un sistema previsional tomado en modo integral tendiente a su homogenización, que Entre Ríos mantenga diferencias favorables a los

beneficiarios en elementos clave son fundamentos suficientes para afirmar la autonomía real y fortaleza del sistema.

Que la caja provincial mantenga el 82% móvil, menor edad jubilatoria en relación al sistema nacional, regímenes especiales para determinadas ramas, un régimen especial para amas de casa, son fundamentos más que suficientes para sostener la afirmación antes esgrimida sobre la fortaleza del sistema provincial. Más aún con un sistema nacional que sigue una línea de reformas que a lo largo de la historia ha tendido a la homogenización de las prestaciones hacia abajo y ha erosionado la situación de los jubilados y pensionados.

De este modo no se están negando ni minimizando las problemáticas que el sistema provincial presenta, empezando por su sucesivo y creciente déficit y una elevada relación activos- pasivos que le da una tasa de sostenimiento definitivamente baja. Por el contrario, se opta por resaltar las fortalezas que, de acuerdo a consideraciones nuestras y tomando las referencias señaladas por el presidente de la caja, debieran ser las bases de una reforma que mejore el funcionamiento del sistema previsional, mejore su financiamiento y le brinde mejores perspectivas de sostenimiento a futuro sin precarizar la situación de los pasivos entrerrianos.

Bibliografía

- Abal Medina, J. M. (2010). *Manual de ciencia política*. Buenos Aires. Eudeba.

- Balbo, E. (2014). *El Pacto Fiscal I" del año 1992 Génesis y evolución de un acuerdo conflictivo*. Trabajo presentado en las 47º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas organizado por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba.

- Basualdo, E., Arceo, N., González, M., & Mendizabal, N. (2009). *La evolución del Sistema previsional argentino. Documento de Trabajo, (2).* Disponible en http://www.aaps.org.ar/pdf/area_politicassociales/Basualdo.pdf visto el 6/12/2017.

- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C., & 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. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsoc_29187.pdf visto el 6/12/2017.

- Calvo, E., & Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral.* Buenos Aires. Prometeo.

- Capello, M., Diarte, G. y García Oro, G. (2014).*Los sistemas provinciales de pensiones en Argentina. El Caso de Córdoba y Santa Fe*. Proyecto de Investigación Orientados en Red Ciencias Sociales, Estructura de Governance y desempeño económico-social en la Provincia de Córdoba, 2003-2011. Ministerio de Ciencia y Tecnología. Córdoba.

- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004). *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*. Serie financiamiento del desarrollo N°. 151, CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5133/1/S0411870_es.pdf visto el 6/12/2017.

• Cetrángolo, O., Jiménez, J.P., Devoto, F. y Vega, D. (2002). *Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas*. Serie estudios y perspectivas N°. 12, CEPAL, Buenos Aires.

• de Riz, L. (2008). Reflexiones sobre el federalismo argentino. *Revista Aportes, 26(1)*, 115-120.

• Gaggero, J. (2014). El federalismo fiscal argentino. *Derecho público, 3 (8),* 123-134.

• Gibson, E. L., Calvo, E. F. y Falleti, T. G. (1999). Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencias de ingresos en el hemisferio occidental. *Política y gobierno, 6 (1),* 15-44.

• Gil Domínguez, A. (2014). El federalismo unitario argentino (1994-2014). *Pensar en Derecho 3 (4),* 91- 103.

• Granato, L. (2015). Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas. *Revista Prolegómenos - Derechos y Valores, 18 (36),* 117-134.

• Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación*. *5ta ed*. México DF. Mcgraw-Hill Interamericana.

• Isuani, A. (2008). *La política social argentina en perspectiva. Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario.* Buenos Aires. Banco Mundial.

• Jordana, J. (2002). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Casos de Argentina y Bolivia*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo.

• Jordana, J. (2003). *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales*. Barcelona. Fundación CIDOB.

• Mesa-Lago, C. (1986). *Seguridad social y desarrollo en América Latina*. Revista de la CEPAL.

• Nazareno, M., Cingolani, M., & Freille, S. (2014). La economía política de la "armonización". Transferencias fiscales para el sostenimiento de los sistemas previsionales provinciales. El caso de Córdoba, 2002-2008. *Studia Politicæ, Número 32*, 5-36

• Leiras, M. (2013). Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En Acuña, C. H. (Comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina (pp. 209-248).* Buenos Aires. Siglo Veintiuno Editores.

• Lódola, A., Silva, H. y Sánchez, D., (2009). *El Sistema Previsional Argentino en una perspectiva comparada*. Programa de Incentivos para Docentes e Investigadores. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. La Plata.

• Peters, G. B. (2003). *El nuevo institucionalismo: La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona. Gedisa.

• Repetto, F., Ansolabehere, K., Dufour, G., Lupica, C. y Potenza, F. (2001). *Descentralización de la salud pública en los noventa: una reforma a mitad de camino*. Buenos Aires. Fundación gobierno y sociedad.

• Rey, M. (2010). *Relaciones intergubernamentales en Argentina. Factores explicativos de la articulación de políticas*. Trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política organizado por Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Buenos Aires.

• Sánchez D., Díaz V., Celia R. y Bello D. (2007). *Los regímenes jubilatorios especiales.* Observatorio de Política Públicas, Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la jefatura de Gabinete de ministros. CABA.

• Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México DF. Fondo de Cultura Económica.

• Zapata Cortés, O. L. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las Relaciones Intergubernamentales y la Gobernanza Multinivel. *Estudios de Derecho, 70(156),* 323-343.

Legislación

- Constitución Nacional Argentina (1853).
- Constitución Nacional Argentina (1949).
- Constitución Nacional Argentina (1994).
- Ley Nº 870 (1877). Ley de jubilación para ministros de la Corte Suprema y jueces de sección.
- Ley Nº 2.219 (1887). Jubilación para personal de la Administración Central.
- Ley Nº 4349 (1904). Creación caja nacional de jubilaciones y pensiones para los funcionarios, empleados y agentes civiles.
- Ley Nº 12.921 (1946). Ratificación Decreto Nº 9316/46.
- Ley Nº 14.370 (1954). Nuevo régimen de jubilaciones a otorgarse por las cajas nacionales de previsión.
- Ley Nº 14.499 (1958). Bases para la fijación de los haberes a los jubilados y pensionados.
- Ley Nº 20.744 (1976). Ley de contrato de trabajo.
- Ley Nº 24.016 (1991). Régimen especial de jubilaciones para el personal docente.
- Ley Nº 24.241 (1993). Creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.
- Ley Nº 25.235 (1999). Ratificase un acuerdo suscripto por gobernadores en ejercicio y gobernadores electos, con el nombre de Compromiso Federal.
- Ley Nº 25.400 (2000). Ratificase el Acuerdo denominado "Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal”.
- Ley Nº 26.425 (2008). Régimen Previsional Público. Unificación. Creación Sistema Integrado Previsional Argentino.
- Ley Nº 26.417 (2008). Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público.
- Ley Nº 27.260 (2016). Creación programa nacional de reparación histórica para jubilados y pensionados.
- Ley Nº 27.426 (2017).

- Decreto- Ley Nº 10.424 (1944). Creación Consejo Nacional de Previsión Social.
- Decreto 9316/46 (1946). Declárese computables los servicios prestados sucesiva o simultáneamente bajo los regímenes de cada una de las secciones del Instituto Nacional de Previsión Social y la Caja Municipal de Previsión Social de la Ciudad de Buenos Aires.
- Decreto 14/94 (1994). Ratificase el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento celebrado entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales.
- Decreto 137/05 (2005). Medidas para la aplicación del Régimen Previsional Especial para el personal docente de nivel inicial, primario, medio técnico y superior no universitario.
- Pacto Fiscal I (1992). Acuerdo entre el Gobierno nacional y los gobiernos provinciales.
- Pacto Fiscal II (1993). Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento celebrado entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales.
- Compromiso Federal (1999).
- Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (2000).
- Ley Provincial Nº 3.600 (1950). Creación Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos.
- Ley Provincial Nº 8.107 (1988). Régimen de jubilación para amas de casa.
- Ley Provincial Nº 8.732 (1993). Régimen de jubilaciones y pensiones para el personal provincial y municipal.
- Ley Provincial Nº 9.109 (1997). Docentes y no docentes nacionales. Jubilación. Opción.

Anexo

Entrevista 1

Entrevista al Presidente de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Entre Ríos

Organización y funcionamiento de la caja de jubilaciones y pensiones de Entre Ríos: organigrama interno, presidencia, directorio.

En términos generales, la caja de jubilaciones y pensiones de la provincia de Entre Ríos, creada por ley provincial 3.600 allá por los años 49, en términos generales tiene una organización estructural con gran preponderancia en la figura del presidente.

Es un organismo que tiene una construcción muy vertical sobre todo después de la reforma del año 1993 que elimino la participación de los trabajadores activos en la integración del directorio.

Este directorio está conformado por dos funcionarios designados por el poder ejecutivo, presidente y vice, y un tercer integrante es el representante de los jubilados y pensionados que se elige por elección directa por la población de beneficiarios.

Por lo tanto el directorio está integrado por 3 miembros, pero diría que, el 90-95% de las decisiones que debe tomar y ejecutar el organismo, están previstas para que sean decisiones a cargo del presidente.

Por eso que el funcionamiento del cuerpo de conducción es muy limitado y se reduce a cuestiones internas como designación de personal, ascenso de personal, creación de cargos internos, es decir, tiene que ver más con la organización interna que con la política previsional que administra el organismo.

Prácticamente todas las decisiones que asume el organismo, que impactan sobre el sistema previsional están a cargo del presidente.

De la misma manera, la estructura orgánica de este organismo es una típicamente horizontal. No tiene gerentes ni intermediarios entre el presidente y

los jefes de área. Debemos tener entre 12 y 14 áreas, en una construcción típicamente horizontal.

Cada área toma una temática, como el área jurídica, el área liquidaciones, el área cómputos, mesa de entradas. Inclusive la mesa de entradas está desdoblada en atención personalizada y mesa de entrada general, jurídico tiende también un área administrativa dentro de área jurídica, el área despacho que es donde se elaboran las resoluciones, el área liquidaciones que es donde se procesan los pagos que tiene a su vez dos áreas dentro, uno que se ocupa exclusivamente de las altas y otro de todo lo que es reajustes.

Por lo tanto, ¿cómo se compone la estructura? Básicamente con jefes de área y dentro de cada área hay divisiones.

Esto lleva a que el presidente tiene gran inmediatez con la ejecución de las acciones del organismo, porque debajo del presidente solo hay áreas y divisiones. No hay gerencias.

Desde el punto de vista organizativo u organizacional, esto demanda mucha más presencia activa e intervención del presidente que en otros organismos. Aquí el presidente tiene una participación muy activa, porque vuelvo a repetir, tiene inmediatez con las jefaturas de áreas. Los jefes de área se dirigen directamente al presidente.

En este sentido, la ley lo tiene previsto en alguna medida, vuelvo a repetirlo, porque tiene muy pocas atribuciones específicas para el directorio. Y en otra medida, la particularidad de que yo me considero un funcionario de carrera, con 14 años en la presidencia, 25 años en el organismo y 31 en el estado. Esto me lleva, en alguna medida, también a un acostumbramiento institucional de que tienen un presidente que es un par que viene del organismo y que conoce la vida de toda la institución hace 25 años. Eso ayuda pero por otro lado, ha personalizado demasiado la gestión, tal vez sí, pero vuelvo a insistir en que la ley le asigna al presidente un gran protagonismo.

El vicepresidente, en este caso una mujer, es un suplente alterno de la presidencia casi ocasional. En nuestra organización, la vicepresidencia tiene a cargo algunas acciones concretas que son no previsionales, como algunos

programas muy particulares que estamos llevando a cabo. La verdad que en eso la vicepresidencia se ocupa de una manera específica. Programas de relacionamiento con los jubilados, de acciones recreativas de jubilados, acciones sociales hacia los jubilas las está llevando adelante la vicepresidencia de manera exclusiva, es más, casi sin participación del presidente porque eso nos permite, es decir, ocuparse la vicepresidencia de esto, que el resto de la política institucional esté a cargo del presidente.

Autonomía y financiamiento del sistema previsional provincial

En cuanto a autonomía y financiamiento, está previsto que el sistema tenga autonomía y autarquía tanto institucional, política como de financiamiento.

La ley 8.732, actualmente vigente que rige el sistema que es, de alguna manera la continuidad de la ley 3.600 de creación, prevé la autarquía de la institución, por un lado, y la autonomía del sistema. Lo prevé en términos de que la institución responsable de administración del sistema es la caja de jubilaciones y pensiones de la provincia de Entre Ríos.

El articulado de ambas leyes, sobre todo de la ley 3.600, demuestra y describe un organismo que tiene autarquía jurídica e institucional en términos de ser el órgano responsable de la administración. Esto está acompañado con la autonomía en la administración de los fondos aplicados para el sistema previsional.

El financiamiento del sistema previsional tiene fundamentalmente dos fuentes. Por un lado los aportes y contribuciones que realizan los trabajadores y el empleador, que en nuestro caso son tasas que oscilan entre el 16 al 18%. Y en segundo lugar, una fuente tributaria, que es la única fuente tributaria estable que tienen los sistemas previsionales que es la ley 23.966, una ley nacional que tiene previsto un mecanismo de coparticipación de recursos de bienes personales e IVA. Estas son las dos fuentes de nutrición.

Hoy aparece una tercer fuente, que es una asistencia del gobierno nacional originada en un pacto federal del año 99, que fue rectificado por la ley nacional 25.235. Este tercer eje de financiamiento es un eje que viene con vacilaciones, porque tiene ya distintas legislaciones que lo regulan, la primera es la 25.235,

pero tiene una reciente reforma que es la ley 27.260 del año pasado (2016) que tiene otra formulación en términos de esquema de coparticipación y distribución, que podríamos preguntarnos si resulta constitucional que una ley ordinaria modifique un mecanismo previsto en una ley convenio, como el pacto federal de diciembre de 1999.

Síntesis. El órgano es autárquico. Tiene autonomía para administrar. Es el órgano responsable de la gestión de los fondos y del sistema previsional. Y esta autarquía fue ratificada y fortalecida en la convención constituyente, con el nuevo texto constitucional, que expresamente relata: que las jubilaciones y pensiones de los servidores públicos, de los empleados del Estado y los municipios que adhieran al mismo, serán concedidas o denegadas, conforme la ley de la materia, por el poder ejecutivo. A renglón seguido dice: esta facultad será delegada en la caja de jubilaciones de la provincia. Esto consagra que la caja pertenece a la provincia, continuará perteneciendo y que, como organismo, es el que ha sido delegado en cuanto a la autonomía y autarquía jurídica para resolver los beneficios.

Vínculo con el ejecutivo provincial.

Esta es también, de alguna manera, la vinculación que tiene el órgano administrador con el gobierno provincial.

Hay una delegación expresa de facultades en la constitución provincial. Es el único órgano constitucionalmente facultado para conceder o denegar los beneficios conforme la ley en la materia.

Por otro lado, en materia recursiva, como todo órgano descentralizado, las resoluciones del presidente de la caja, en materia de beneficios, pueden considerarse como instancia de agotamiento de la instancia administrativa a los fines de lo contencioso administrativo. Pero si el afiliado lo desea puede incoar o impulsar el recurso de apelación jerárquica que es resuelto de manera directa por el poder ejecutivo.

La comunicación, jurídica procesal, entre la caja y el poder ejecutivo es el ministerio de economía. Es decir que los recursos de la caja, recursos de apelación jerárquica, son elevados al ministro de economía y este actúa como

ministro puente para remitir las actuaciones al poder ejecutivo que, previo dictamen de la fiscalía de Estado, resuelve los actos recurridos que haya tomado el presidente de la caja.

Relación con ANSES

Dejo el título. En primer lugar hay una relación de asistencia financiera, como organismo nacional de administración de los fondos nacionales de la seguridad social. Esto fue previsto en este pacto federal del año 99, 6 de diciembre del año 99, ley 25.235, y los pactos bilaterales firmados durante 8 años consecutivos del 2004 al 2011. Estos pactos vuelven a colocar en cabeza de ANSES la responsabilidad de ser el organismo de enlace entre el financiamiento con recursos nacionales y las provincias asistidas en cuanto al financiamiento.

También hay una relación institucional procesal, porque las cajas estamos relacionadas de manera de reconocernos validez a los actos administrativos que cada caja dicta. Este mecanismo de reconocimiento de la validez de los actos se denomina régimen de reciprocidad jubilatoria. Así que también hay una relación institucional por medio de la cual ANSES reconoce la validez de los actos de la caja provincial y la provincia reconoce los actos administrativos dictados por la ANSES.

Esta relación hoy se ve fortalecida porque también hay un plan de trabajo, un programa de trabajo, previsto por la reglamentación de la 27.260, en un decreto reglamentario que es el 894 del año 2016, que tiene previsto que las cajas provinciales inicien una transferencia de información, de datos de beneficiarios, al organismo nacional. El sentido de esa transferencia de datos está dado por la oportunidad de reglamentar un nuevo mecanismo de definición de déficit en el sistema, a los fines del financiamiento.

Ese nuevo esquema de definición del déficit demanda al ANSES una práctica que requiere de información. Esa información está siendo suministrada por la caja provincial de manera tal que la ANSES cuente con la información suficiente y necesaria para hacer ese nuevo cálculo del déficit, que es la base con la que, se supone, va a asistir a las provincias, dentro de ellas, Entre Ríos.

Conclusión. Hay una vinculación con el organismo nacional de ser partícipe del esquema de financiamiento, pero a la vez, una vinculación administrativa para poder llevar adelante los tramites de beneficios jubilatorios cuando un trabajador ha aportado a ambos sistemas.

Convenios de armonización

Tienen su origen en la 25.235, año 99. Es un pacto federal ratificado por ley nacional.

A partir de 2004 hasta 2011 la provincia suscribió convenios bilaterales por medio de los cuales comprometía, la provincia, la decisión y voluntad de armonización en relación a la ley nacional y el Estado nacional a asistirlo económicamente.

En realidad, lo único que ocurrió fue la asistencia financiera. No hubo armonización en términos legales pero sigue siendo hoy un debate si la nación puede exigir que la provincia modifique su ley para ser asistida.

La lay 27.260 del año pasado (2016) vuelve a hablar y a instalar la armonización como condición para el financiamiento, en este contexto donde estamos hoy debatiendo.

Del 2004 al 2011, los convenios fueron condición necesaria para las transferencias. En 2016 fue condición necesaria, Entre Ríos vuelve a firmar un nuevo convenio. En 2017 ha habido una transferencia mensual, a cuenta, producto de que la ley de presupuesto nacional así lo previo, pero no ha habido convenio aún. Así que diría que, de todos modos, la firma de un convenio es el instrumento político necesario para acordar los términos de una transferencia.

Perspectivas a futuro.

Nuestro sistema tiene un crecimiento vegetativo, esto quiere decir, altas menos bajas, muy intenso; llegando en unos años al 3% y a 10% en menos de 3 años.

Esto quiere decir que hoy tiene 50.000 prestaciones, hacia a fines de 2020 estaríamos cercanos a los 55.000 beneficios y hacia fines de 2023 estaríamos cercanos a los 60.000 beneficiarios. Esta es una tasa de crecimiento

sumamente alta, sumamente intensa y, un crecimiento de aportantes que no acompaña este ritmo porque sería insostenible que el Estado crezca en su población de aportantes al mismo ritmo.

Conclusión en este punto. Las perspectivas son que habrá que sostener, ampliar, la base de sustentabilidad de los aportantes para sostener el financiamiento.

Esto puede implicar mayor cantidad de aportes. ¿Podría implicar una edad distinta de jubilación? Y tal vez, creo que es un tema que hay que debatirlo, tratarlo, pero no tomar medidas sin consenso. Las medidas sin consenso lo único que provocan son conflictos sociales, y con conflictos sociales no se puede administrar ordenadamente un sistema jubilatorio.

En relación a la nación entiendo que se impone, finalmente, optimizar la legislación vigente y sería necesario, resulta necesario, colocar estos criterios de financiamiento en un nuevo pacto federal que trate de manera conjunta coparticipación, responsabilidad fiscal y financiamiento de sistemas previsionales para servidores públicos. La expectativa es que logremos el contexto político para que esto suceda.

Sigo sosteniendo que la facultad de legislar es una facultad provincial. Segundo, en este momento igualarnos o acercarnos a una ley nacional sería un error porque es una ley nacional que está en debate y en reforma, así que no nos vamos a adaptar a una ley que va a ser reformada. Tercero, nuestra ley tiene muy buenos principios. Y cuarto, entiendo que la nación debe imaginar un sistema de financiamiento que no ponga como condición la reforma de la ley provincial. Pero a la vez, y en quinto lugar, las leyes las tenemos que mejorarla, no estoy diciendo que la ley provincial tiene que ser tal cual hoy por los siglos de los siglos. Hay que preservar lo más rico que tiene, que es el 82% móvil. Todo el resto puede debatirse.