

**Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso latinoamericano de Ciencia política organizado por Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Bogotá 25 al 27 septiembre del 2013**

**El fin de una Utopía: el traspaso de la Caja de Previsión Social. El caso de la provincia de Río Negro durante la década del 80/90.-**

**AUTORES:**

Lic. Susana Patricia López [susanalopez\\_30@hotmail.com](mailto:susanalopez_30@hotmail.com)

**Co-autores**

Mgter. Lidia Peña [lidiape2001@yahoo.com.ar](mailto:lidiape2001@yahoo.com.ar)

Lic. Mirian Maldonado [maldonadomirian.1@gmail.com](mailto:maldonadomirian.1@gmail.com)

**PROYECTO DE INVESTIGACION: Transformaciones del Régimen de Bienestar en Río Negro: desde 1980 hasta la actualidad.**

**Director: Dr. Gomiz Gomiz José Antonio**

**Co-Director: Lidia Zulema Peña**

**Integrantes: Villca Hugo, Francioni Estefanía, Maldonado Mirian, López Susana.-**

**Pasantes Alumnas: Semprini Carolina, Belú Guillermina.-**

**Centro Universitario Regional Zona Atlántica – Universidad Nacional del Comahue**

**Panel: VII Administración Pública y Políticas Públicas.-**

**Mesa Gastos Social y Políticas Públicas**

**RESUMEN:** Durante la década del 80 la política Previsional tuvo modificaciones que fueron rechazadas y cuestionadas por diferentes sectores sociales. La Seguridad Social se formó mediante la Ley N° 59 del año 1959, donde se crea la Caja de Previsión Social de la provincia de Río Negro, la que actuó bajo la modalidad de ente autárquico y cuyo objetivo fundamental fue la orientación de la política de previsión y bienestar de los habitantes en el territorio provincial. En la década del 90 se traspasa a la esfera nacional.

En esta etapa se procede al análisis de los cambios institucionales, los actores políticos y el papel de la sociedad civil frente a los cambios estructurales en políticas previsionales, donde junto al discurso universalista, englobador y solidario, convive una realidad fragmentada, particularista y corporativista. Las políticas previsionales resultaron con “efecto cascada” desde los grupos mejor ubicados hacia el resto, donde lograron beneficios privilegiados que fueron deslegitimados por la sociedad civil y los gremios.

El presente trabajo se encuentra enmarcado dentro de un proyecto de investigación que se desarrolla en la unidad académica que representamos. En cuanto a las estrategias metodológicas se ha optado por la modalidad de corte cualitativa, análisis de documentos como debates parlamentarios y artículos periodísticos.

## INTRODUCCION

La previsión social en Río Negro se instala a partir de la ley N° 59 del año 1959, que se crea la Caja de Previsión Social de la provincia, la que actuó bajo la modalidad de ente autárquico y cuyo objetivo fundamental fue la orientación de la política de previsión de los habitantes en el territorio provincial. Durante el periodo analizado la política Previsional tuvo modificaciones que fueron cuestionadas por diferentes sectores sociales.

El trabajo se propone indagar que relación estado – sociedad se puede percibir durante la trayectoria de la política, el rol de los distintos actores colectivos<sup>1</sup>, como agrupaciones de jubilados, partidos políticos, poder judicial y gremios, frente a los cambios estructurales implementados por el Estado con las políticas neoliberales. Junto al discurso universalista, englobador y solidario, convive una realidad fragmentada, particularista y corporativista, donde las políticas previsionales resultaron con “efecto cascada”(BARBEITO Y LO VUOLO,1992) desde los grupos mejor ubicados hacia el resto, donde lograron beneficios privilegiados que fueron deslegitimados por la sociedad civil y los gremios.

El trabajo se orienta en dos niveles de análisis, el institucional y el estratégico<sup>2</sup>, realizando en su interior una búsqueda descriptiva de lo normativo y una comprensiva de la acción social. El análisis sobre las orientaciones de la política previsional requiere de una mirada en torno a los *niveles analíticos* y a los *espacios institucionales* que serán abordados, con el objetivo de reconstruir los procesos complejos que se dan en la redefinición de una política pública. Estos procesos se desarrollan en una diversidad de espacios sociopolíticos, momentos históricos y con una relación conflictiva entre los actores institucionales.

Se pretende entonces analizar la implicancia de estas prácticas sociales transformadoras, caracterizadas a partir de los valores, estrategias y recursos de poder que los distintos actores ponen en juego en la arena política, y que se relaciona con la necesidad de validar la representación social que detentan.

En primer lugar, se abordan las modificaciones normativas del sistema previsional provincial, posteriormente el análisis del comportamiento de los actores directamente involucrados en estos hechos para terminar con algunas reflexiones finales.

### El Contexto

Durante la década del '80 en nuestro país se recupera la democracia constituyendo este un hecho trascendental en la vida política nacional, permitiendo amplias posibilidades de participación ciudadana en los distintos ámbitos de la vida pública. “La crisis del Estado

---

<sup>1</sup> (LA SERNA,1998) “aquellos actores, normalmente organizados, que revisten y requieren validar cierta capacidad de representación social (sindicatos, partidos políticos, asociaciones empresarias y confesionales, etc.). El estado en tanto actor, puede ser caracterizado de la misma manera”.

<sup>2</sup> “El nivel institucional, limita su análisis a las normas institucionalizadas en un determinado campo de política; el estratégico pretende un conocimiento sobre las prácticas de los actores. Tal como señala Giddens (97); un determinado abordaje, supone sólo poner en suspenso al nivel no seleccionado”. (LA SERNA,1998)

de Bienestar argentino es un componente fundamental de la recuperación democrática y se explica a partir de ella. Solo con la recuperación democrática los individuos van tomando conciencia de una situación crítica en el funcionamiento de las instituciones sociales porque es allí cuando se pueden enfrentar dos valores contrapuestos: la norma jurídica que crea la “moneda social” y la efectiva distribución de valores económicos en el sistema social” (BARBEITO, LO VUOLO, 1992).

“La caída del paradigma Keynesiano y su reemplazo por el (neo)liberal es la “Gran Transformación” de finales del segundo milenio. Así la amplia intervención del Estado en la economía y el pleno empleo como instituciones centrales del keynesianismo fueron reemplazados por la privatización y desregulación de vastos sectores económicos, la reaparición en gran escala del desempleo y la precarización del trabajo” (ISUANI, 2007).

Durante la década de los ochenta, gran parte de los países de América Latina, entre los que se incluye la Argentina, sufrieron una aguda contracción económica, una disminución de los ingresos provenientes de la actividad productiva y una mayor inequidad en los repartos de los mismos.

Paralelamente, se impulsó una serie de programas de estabilización y ajuste en casi todos los países de la región, centrado en el enfoque que se denominó “Consenso de Washington”<sup>3</sup>. Muchos de ellos, adoptaron políticas económicas que se basaron, total o parcialmente, en estas recomendaciones de la teoría económica<sup>4</sup>. Como consecuencia, alto ha sido el costo social de este período, en particular para los sectores más desprotegidos.

Como menciona Ernesto Isuani el proceso de privatización en la política social argentina no tuvo de manera alguna la dimensión que adquirió en el terreno económico. De hecho el proceso de privatización de empresas públicas como ENTEL, Obras Sanitarias de la Nación, Aerolíneas Argentinas o Yacimientos Petrolíferos Fiscales, fueron realizados muy rápidamente sin que mediara una oposición de relevancia. Aún más, parecía existir una opinión favorable en un alto porcentaje de la población a estas privatizaciones<sup>5</sup>.

Este proceso que afecta a las políticas públicas en general, tiene su impacto en la política previsional argentina. En un trabajo presentado en las VI Jornadas de Estado y Sociedad Nelson Cardozo señala “Hacia los años ‘80 el sistema de reparto hizo crisis. En los últimos años, se había producido un incremento progresivo del déficit fiscal, una reducción de los beneficios para los pensionados, un incremento constante en las contribuciones individuales de los trabajadores y empleadores y odiosos desequilibrios traducidos en mayores beneficios para los grupos de poder, en desmedro de los grupos más desposeídos. En Argentina, durante todos estos años se va acentuando la problemática del financiamiento, lo cual fue agravado con la suspensión de los aportes patronales entre 1980 a 1984. Con la transición a la democracia, se fueron instalando entre las cuestiones socialmente problematizadas la crisis del sistema de jubilaciones, y en el año 1986 se

---

<sup>3</sup> Consiste en diez principios de política económica. Las recomendaciones incluyen: reformas macroeconómicas (racionalización y control del gasto público, reforma fiscal y liberación financiera. Reformas en lo que comprende, liberación de las importaciones, reducción de las tarifas, eliminación de subsidios a industrias no competitivas y promoción del desarrollo al sector privado a través de privatizaciones, desregulación, garantías a los derechos de propiedad y atracción de inversiones financieras.

<sup>4</sup> BUSTELO, Eduardo: Desigualdad y Exclusión, presentación

<sup>5</sup> ISUANI, Ernesto: Ponencia presentada en las V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad,

decreta la “Emergencia Previsional” que prohibió el pago de reajustes. En la década de los 90, pasa a ser un tema de agenda de gobierno la cuestión de la reforma previsional”<sup>6</sup>

Laura Goldberg<sup>7</sup> señala que la reforma previsional del año 1994 en la Argentina, como la casi totalidad de las reformas previsionales en América Latina, se inspiró en los argumentos de lo que se ha denominado como “nueva Ortodoxia Previsional”. Esta ortodoxia se sustenta en la teoría del “manejo del riesgo social”, cuyo punto de partida es el individuo representativo (que puede adquirir la forma de hogar representativo) en un contexto de información asimétrica y mercados imperfectos o inexistentes. A partir de aquí, la teoría del manejo del riesgo social argumenta acerca de cuál es la manera más eficiente de afrontar los riesgos que impone este contexto.

En el documento del Banco Mundial, “Envejecimiento sin crisis”, orientador en la aplicación de esta teoría a la cuestión previsional en la década del noventa, se concluía que los sistemas públicos de previsión social basados en el principio de reparto, son “económicamente ineficientes” y “socialmente injustos”. Por ello se recomendaba directamente abandonarlos (o bien acotarlos al pago de prestaciones muy reducidas) y reemplazarlos por esquemas de capitalización individual de aportes administrados por compañías privadas. En el mismo se postulaba, también, que la institución de previsión social debería tener como función la acumulación de ahorros y el fomento del mercado de capitales, entendiendo que de este modo se favorecería el crecimiento y se generaría un círculo virtuoso de mayores salarios, mayor ahorro, mejores beneficios futuros.

Así se hizo en Argentina. “En 1994, con la sanción de la Ley 24.241, se crea el sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), que dispone la coexistencia de dos esquemas entre los que el trabajador debía optar: un régimen de reparto basado en la solidaridad intergeneracional, donde los activos contribuyen con sus aportes al mantenimiento del sistema, el cual es administrado en forma gratuita por el Estado a través de la ANSES, por un lado; y por el otro, un régimen de capitalización individual basado en una cuenta de ahorro individual, donde los trabajadores entregan a una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) el manejo e inversión de los aportes a la seguridad social para obtener de los mismos rentabilidad, a cambio de una comisión. El modelo de reparto era un modelo de prestaciones definidas, mientras que el de capitalización era uno de contribuciones definidas<sup>8</sup>.”

Los trabajadores, en un lapso de 90 días, deben elegir entre aportar al régimen público de reparto que les abona una Prestación Adicional por Permanencia (PAD) y se calcula en función de los años de aportes a partir de la instauración del nuevo sistema; o al Régimen de Capitalización individual por el que recibirán una Jubilación Ordinaria, que es un beneficio indefinido resultante de la capitalización de los aportes acumulados en cuentas individuales por los afiliados y es administrado por compañías privadas (AFJP). Lo cierto es que esta opción no fue tan amplia como se explicitó dado que, durante el plazo establecido, quienes no hacían la opción se los incorporaba al régimen de capitalización no pudiendo, luego volver al sistema de reparto. Mientras que quienes en un futuro quisieran

---

<sup>6</sup> Cardozo, Nelson D. “Políticas previsionales comparadas: el caso de los gobiernos de la Alianza y el frente para la victoria. Determinantes político-institucionales e ideológicos de las políticas públicas”. VI Jornadas de Estado y sociedad, Bs. As. junio de 2010

<sup>7</sup> Goldberg, Laura: “¿que hay de nuevo viejo? La reforma previsional como caricatura de las reformas de los años noventa” Artículo en la web

<sup>8</sup> Cardozo, Nelson D.: “Las reformas previsionales en el Cono Sur: los casos de Argentina, Brasil y Chile”. Quinto Congreso argentino de Administración Pública, San Juan, Mayo de 2009.

pasar desde el sistema de reparto al de capitalización podían hacerlo en cualquier momento. Todo apuntó a desalentar la elección del régimen de reparto.

## **MODIFICACIONES NORMATIVAS EN EL SISTEMA PREVISIONAL PROVINCIAL.**

La vida institucional de la Caja de Previsión Social de Río Negro durante la década del '80, es atravesada por dos importantes modificaciones de la normativa que orienta su accionar. En el año 1981 se deja sin efecto la ley 59 que diera origen al organismo previsional. El entonces gobierno de facto sanciona la nueva Ley 1491/81.

La nueva Ley, antes de cumplir el primer año ya mostraba la necesidad de su modificación y durante su vigencia, no hubo afiliados que se jubilaran. Esta modificación generó descontento en el sector pasivo, cuestión que se desarrollara más adelante.

En diciembre de 1982 el mismo Ministro de Asuntos Sociales de la provincia solicita al Interventor del organismo previsional, la modificación de la Ley, quien aprovechando esta coyuntura, plantea otras modificaciones que tienen que ver con reclamos de diferentes sectores de jubilados y vacíos legales que presentaba.

En julio de 1983 la normativa es reemplazada por la Ley 1715. Las modificaciones más significativas tienen que ver con la sustitución de la escala que establecía el haber jubilatorio por el cómputo del 82% del promedio mensual de las remuneraciones percibidas por el afiliado. Además se modificó la referencia para el haber máximo jubilatorio, siendo ahora el tope el sueldo del Presidente del Superior Tribunal de Justicia<sup>9</sup>,

Con el advenimiento de la democracia el régimen previsional vuelve a discutirse, ahora en el seno de la legislatura y, a mediados de la década, en 1986 se sanciona una nueva normativa que reemplaza a la Ley 1491. Un cambio significativo que ocasionó una fuerte polémica fue la discusión de la "jubilación ordinaria especial", que beneficiaba en particular a los legisladores y gobernadores electos. Diversos sectores solicitaron el veto total de la ley a través de manifestaciones frente al palacio legislativo. No obstante esta fuerte oposición la Ley fue promulgada en el mes de julio de 1986.

En 1990 se produce una modificación de la normativa, sin cambios sustantivos implementándose Ley 2432/90. Esta Ley fue modificada por doce leyes posteriores lo que da cuenta de la dinámica, que en esa época, tuvo la cuestión previsional. No obstante estos cambios, la situación financiera del organismo es cada vez más crítica llegando a dificultades para pagar en tiempo y forma las prestaciones jubilatorias.

Desde el organismo se sostiene que la crisis económica en que se encuentra la Caja de Previsión Social tiene origen en la ley 1943 de la administración de facto que suprimió el aporte patronal y en su grueso error conceptual de hacer uso de los fondos sociales, como si estos fueran fiscales.

Las modificaciones que se proponen al régimen previsional provincial tienen que ver con la reforma del art. 49<sup>a</sup> que determina el cese en toda actividad para obtención del beneficio jubilatorio de manera de impedir el reingreso a toda actividad relacionada con el Estado. Además se propuso modificar las disposiciones transitorias que permiten jubilaciones con una edad inferior a los 60 años para los varones y 55 años a las mujeres, y,

---

<sup>9</sup> Anteriormente se tomaba como referencia el sueldo del gobernador pero dado que el art. 101 de la constitución provincial establecía que su haber no podría ser alterado durante su mandato esto producía un congelamiento de haberes jubilatorios. Esto provocó fallos judiciales a favor de los jubilados.

entre otros artículos, el que establece para la determinación del haber jubilatorio los 12 mejores meses consecutivos de la carrera administrativa"... "Debería regir en todos los casos el art. 21 de la ley 2092 que fija a las edades en 60 años para los varones y 55 las mujeres, siempre respetando a los que ingresaron con la ley 59. En cuanto al art. 42 de la Ley que establece para fijar el haber jubilatorio, los doce mejores meses consecutivos de la carrera administrativa en Río Negro, se propuso regular tal exigencia, llevándola a los últimos diez años inmediatamente anterior al cese"<sup>10</sup>. Finalmente es aprobada en primera vuelta el 28 de noviembre de 1990, bajo el N° 2432.

Posteriormente y como ya se señaló la normativa en cuestión fue modificada en varias oportunidades. Un año después de su aprobación se declara la emergencia provisional del sistema administrado por la Caja de Previsión Social, por el término de un año con el número de Ley 2448/91. Esto implicó un aporte extraordinario sobre los sueldos que percibían los agentes públicos provinciales<sup>11</sup> con destino a la Caja de Previsión. El tema provisional se siguió discutiendo en el recinto legislativo hasta que se comienza a debatir el "futuro de La Caja" y la posibilidad de transferir el organismo a la órbita nacional.

Al respecto distintos actores sociales se expresaron en contra de la intención de traspasar la Caja. El propio gobierno, en marzo de 1995, convoca a un plebiscito popular, vinculante para consultar entre otros temas, sobre el destino de la caja. El resultado fue un rotundo no a la transferencia de la Caja de Previsión Social a la Nación. No obstante este resultado, en 1996 se discute y se aprueba en el recinto legislativo la firma del convenio de transferencia de la Caja. Este convenio fue aprobado por la ley N° 2988 de Transferencia del Sistema de Previsión Social de la Provincia de Río Negro al Estado Nacional, con fecha 31 de mayo de 1996 con vigencia a partir del 2 de mayo.

El gobierno consideraba que la situación hubiera sido insostenible para la provincia, la caja tenía retirados con 38 años de edad, pagaba maternidad y escolaridad. La provincia había establecido un aporte de emergencia provisional, posteriormente y a raíz de los reclamos judiciales, la justicia se expide a favor de los demandantes declarando el aporte inconstitucional y obligando a la provincia a devolverlo. Esto hacía imposible el mantenimiento de la caja. Al mismo tiempo calificaba de viable el régimen único que establecería el gobierno nacional con los organismos previsionales provinciales transferidos.

El objetivo de Nación era establecer un régimen único y esto daría la oportunidad para que a través de créditos internacionales, estas cajas puedan armarse de manera uniforme, donde los afiliados tendrían la oportunidad de elegir su caja.

Entre los aspectos relevantes del acuerdo firmado; la delegación de la provincia en favor de Nación de la facultad para legislar en materia previsional, y el compromiso irrestricto de abstenerse de dictar normativas de cualquier rango que admitan directa o indirectamente la organización de nuevos sistemas previsionales, generales o especiales, en el territorio provincial; la provincia se constituye en responsable y agente de retención de los aportes personales y contribuciones patronales obligatorios del personal municipal. A

---

<sup>10</sup> Gacetilla de prensa de fecha: 1990

<sup>11</sup> El calculo se realizaba según el monto de los haberes descontándoles entre el 3 y 6% mas de lo que establece la ley 2432, con excepción de los agentes policiales que aportaban un 3% independientemente del importe de sus haberes

tales efectos los municipios garantizarían el pago de los aportes personales y contribuciones patronales con la afectación de los recursos que le corresponden por el régimen provincial de coparticipación. En lo que se refiere al personal en actividad continuarían adherido a la obra social provincial (IPROSS), de las cuales seguirían recibiendo las prestaciones médicas y asistenciales.

Se Crea en su reemplazo la Unidad de Control Previsional en el ámbito del Poder Ejecutivo, prevista en la cláusula cuarta del convenio de transferencia, la que funcionará en la órbita de la Subsecretaría de Hacienda, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, desde el día 1° de junio de 1996. El Poder Ejecutivo reglamentará la forma de su constitución, sus funciones, deberes y atribuciones. Entre las misiones más relevantes, analizar y resolver los beneficios previsionales de los afiliados que hubieren cumplido los requisitos de su otorgamiento con anterioridad al 30 de abril de 1996, e iniciado el trámite antes del primero de agosto de dicho año.

Otras de las cláusulas relevantes del convenio es la que se refiere a la Transferencia del personal de la Caja a la Unidad de Control Previsional o a otros organismos de los Poderes del Estado, manteniendo su régimen escalafonario y la situación de revista.

También se Transfiere el patrimonio de la Caja a la Unidad de Control Previsional, y se Derogan a partir del 2 de mayo de 1996 la totalidad de las leyes vigentes en materia previsional, con la excepción de la normativa que regula el régimen policial.

## **2- EL ROL DE LOS ACTORES EN EL TRASPASO DEL ORGANISMO PREVISIONAL**

El primer gobernador en el periodo democrático fue Álvarez Guerrero, quien gana las elecciones en 1983 con su propuesta de la “ética-republicana” y con un porcentaje importante de votos por la influencia del partido a nivel nacional cuando el Dr. Raúl Alfonsín gana la presidencia. En este contexto el régimen previsional se modifica derogándose la ley 1493 y siendo reemplazada por la ley 2092 en Julio de 1986. Tal cual expresa Martínez Nogueira (1997) en “*Análisis de políticas públicas*”, para un accionar dinámico de las políticas gubernamentales es necesario articular acciones y reacciones, consensos y conflictos entre los diversos actores involucrados, a efectos de equilibrar las constantes tensiones existentes entre ellos. Intentaremos explicar estas acciones y conflictos donde los distintos actores a partir de los valores, sus posiciones estratégicas y recursos de poder, jugaron un papel significativo en la modificación de la ley. La participación<sup>12</sup> política se vio reflejada a través de las distintas acciones que estos grupos organizados realizaron para intentar vetar el capítulo sobre “jubilaciones de privilegios”.

El título XI del capítulo VIII, sobre “Jubilación ordinaria especial”, beneficiaba en particular a los legisladores y gobernadores electos, comprendía a los ciudadanos que hubieren ejercido, ejerzan o ejercieren cargos electivos en los poderes ejecutivos o legislativos de la provincia en periodos constitucionales. Se exigía una cantidad de años de

---

<sup>12</sup> Según Di Tella (2001) constituye “un conjunto organizado de acciones tendientes a aumentar el control sobre los recursos, decisiones o beneficios, por personas o grupos sociales que tienen niveles de injerencia relativamente menores dentro de una comunidad u organización.

aportes como cualquier otro afiliado<sup>13</sup>, haber cumplido en su totalidad el periodo de mandato constitucional, salvo los casos de fallecimiento de los mismos, caducidad o disolución forzosa de los poderes constitucionales. El nuevo régimen buscaba unificar el sistema previsional de los legisladores y de los cargos electivos que regía en todo el país.

Pronunciamiento desde distintos puntos del espectro político se expresaron en contra del título XI de la Ley previsional, entre las más relevantes se encuentra la comisión multisectorial<sup>14</sup> de Viedma, apoyada por distintos sectores políticos<sup>15</sup> y gremiales. “El título XI era una inmoralidad”<sup>16</sup> habría expresado a un medio periodístico local, el legislador por la UCR Douglas Price<sup>17</sup>

La prensa también manifestaba su posición, a través de una publicación local<sup>18</sup> señalaba la “falta de ética partidaria” de una agrupación política que había ganado las elecciones pregonando la ética y las virtudes republicanas como “presupuestos insobornables”, discurso del que se valió el gobernador en la campaña electoral.

Legisladores, del sector renovación del justicialismo, informaron a través de la prensa sobre antecedentes de la sesión que aprobó la reforma previsional. Las declaraciones dejaron traslucir un acuerdo previo para tratar un paquete de tres leyes (reforma previsional, sesión de tierras y reforma constitucional) en una sola sesión. Esta versión fue confirmada por un grupo de legisladores de la UCR en una extensa rueda de prensa. Declararon la existencia de un “acuerdo político” para votar por unanimidad la ley de cesión de tierras para la capital federal y la aprobación de la modificación de la ley previsional. El acuerdo habría sido efectuado entre el presidente de la UCR de Río Negro, Horacio Massaccesi, el presidente de Renovación y cambio Osvaldo Álvarez Guerrero y el partido Justicialista representado por Mario Franco<sup>19</sup>.

Funcionarios del partido político en el poder justificaban su posición, consideraban que no era aconsejable el veto de la ley “por razones políticas, gremiales y técnicas”<sup>20</sup>. La solución Institucional sería la posibilidad de que el mismo cuerpo legislativo sea el que suspenda los aspectos conflictivos de la ley. El poder ejecutivo había estudiado la posibilidad que los legisladores estuvieran dentro del sistema previsional, entendiendo que no son privilegios porque todos los ciudadanos tienen derecho a su jubilación.

A pesar de todas las movilizaciones para oponerse y cuestionar el poder político, sobre el apartado “Jubilaciones especiales”, finalmente fue aprobada. Esta situación trajo como consecuencia la renuncia del presidente de La Caja, porque consideraba que la situación financiera del organismo no podría solventar estos nuevos cambios.

---

<sup>13</sup> Debían acreditar 25 años de aportes, de los cuales 10 como mínimo debían ser a La Caja.

<sup>14</sup> La multisectorial de Viedma estaba conformada por representantes de asociaciones gremiales, partidos políticos entre otros, y expresaba la voz de la sociedad civil.

<sup>15</sup> El peronismo renovador, Democracia Cristiana, comité radicales de Roca y Bariloche, Partido Intransigente, MAS, Partido Comunista, Partido Provincial Rionegrino.

<sup>16</sup> Diario R.N 8/9/88

<sup>17</sup> Periodo legislativo 1987/1991.

<sup>18</sup> Diario LA CALLE Julio 1986.

<sup>19</sup> Diario RN 17/7/1986

<sup>20</sup> Ministro de Gobierno. Diario RN Julio de 1986.



A raíz de la polémica por el cuestionamiento de las “jubilaciones de privilegio”, el gobierno decidió que este capítulo quedaría en suspenso por 180 días. El gobernador de la provincia, dispuso como medida tendiente a superar esta crisis política, crear una comisión técnica en el ámbito del Ministerio de Trabajo. En esta comisión también participarían los gremios estatales, que se abocarían al estudio y reformulación del régimen previsional. La citada comisión debió expedirse en el lapso de seis meses..

La polémica resurge con las primeras tramitaciones de jubilaciones especiales, y se cuestionan públicamente los certificados de servicios ad honorem para acreditar los años que la caja requería. En declaraciones a la prensa el Gobernador Massaccesi<sup>21</sup> afirmó “que el gobierno se pone a disposición de la justicia en las investigaciones que se realizan por las jubilaciones de privilegio”, “mi opinión es la que oportunamente manifesté con satisfacción, que fue derogar el Título XI que constituye a todas luces un exceso dentro de la Ley”. Asimismo señaló que “el replanteo de todo el régimen previsional de la provincia es una necesidad porque quedan muchos privilegios dando vuelta, que responden a una etapa de la historia rionegrina superada, entre el territorio y la provincialización”<sup>22</sup>. La legislatura, por otra parte, se pronunció considerando que el tema debe resolverse en el ámbito judicial y de la Caja de Previsión Social.

La polémica por las jubilaciones de privilegio no era solamente una problemática provincial, sino también a nivel nacional los funcionarios jerarquizados de los tres poderes, lejos de buscar una mayor uniformidad, habían presionado y otorgado beneficios privilegiados.<sup>23</sup> A comienzos de la década del 90 por decreto presidencial se pondría fin a los regímenes jubilatorios de privilegio en la argentina.<sup>24</sup>

A principios de la década de los noventa el cuadro institucional bienestarista, ya en crisis, justificará su transformación. Un conjunto de estrategias se despliegan con el objetivo de dar cuenta de lo que se entendía como la presencia de una sobrecarga de demandas sobre el estado.

Las políticas de corte neoliberal que impulsa el estado nacional en el marco del Consenso de Washington y localmente a partir del llamado Plan de Convertibilidad de 1991, son inicialmente exitosas. Como es frecuente a los procesos de transformación en Argentina, el mencionado plan se apoyaría en un fuerte liderazgo político, que se propuso producir drásticos cambios en la relación entre estado, mercado y sociedad en el campo de la reproducción social, mediante una abrupta transferencia de servicios a los estados provinciales. Programa que se complementa con la privatización de numerosas empresas del estado y la desregulación de mercados productivos.

---

<sup>21</sup> Periodo de gobierno 1987/1995.

<sup>22</sup> Diario RN 9/9/88

<sup>23</sup> Barbeito y Lo Vuolo “La Modernización excluyente” 1995

<sup>24</sup> La Nueva Provincia (12/07/91) el anuncio fue hecho por el jefe de Estado (Carlos Menem) “les pedí a los legisladores que apuren el trámite y no me escucharon y algunos no dan quórum, sin la lealtad y la entereza que se necesitan para ocupar una banca”.

En el campo de los servicios esta política derivó en la privatización de telefonía, transporte aéreo, generación y distribución de energía, estos cambios como menciona Isuani, fueron realizados muy rápidamente sin que existiera una oposición y con una legitimación social. Esto no sucedió con el EB y la reforma previsional, ésta en 1993 tuvo un proceso de gestación de dos años donde el proyecto del gobierno no conseguía quórum en un Congreso dominado por el oficialismo. Solo la negociación impulsada por un grupo de diputadas que accedió a otorgar quórum a cambio de una reducción en la edad de jubilación de la mujer, permitió destrabar la situación y aprobar el proyecto. (ISUANI y SAN MARTINO 1993) Por otra parte, el proyecto aprobado distaba del interés del Poder Ejecutivo que prefería un sistema de capitalización individual administrado por compañías privadas siguiendo el molde adoptado en la reforma previsional chilena de 1982; en el caso argentino el sistema de capitalización debió coexistir con un sistema de reparto reformado impulsado por sectores del oficialismo y la oposición. (ISUANI,2007)

Mientras que prestaciones sociales básicas, tales como los servicios estatales de salud, educación, vivienda y saneamiento ambiental, fueron traspasados a los estados provinciales. El estado nacional define para los primeros casos órganos regulativos de los servicios privatizados cuya operación ha sido parte de las más agudas controversias. En cuanto a los servicios descentralizados, quedan en manos del estado nacional ciertas capacidades en orden a su orientación, financiamiento y control, funciones que sin embargo son asumidas bajo modalidades diferenciadas, según sea el área de políticas que se considere.

“El PJ, luego de encabezar el reclamo de los beneficiarios y de oponerse sistemáticamente a reformas de bases del sistema, una vez en el gobierno canjeó la deuda por títulos públicos de largo plazo y avanzó en la formulación de proyectos de reforma que apuntaban a la construcción de un esquema de capitalización individual de aportes, administrando privadamente”. (BARBEITO Y LO VUOLO,1992) En octubre de 1993 se sanciona la ley nacional 24241 que crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) administrado por el Estado por una parte y por un conjunto de administradoras de fondo de Jubilaciones y Pensiones por la otra. A partir de este momento comienzan las negociaciones con las provincias para traspasar las cajas a la esfera nacional.

En nuestra provincia durante este periodo se observa un fuerte enfrentamiento entre los sectores sindicales y el sistema político por el traspaso de la caja. En año 1994 la ciudadanía nuevamente se moviliza a través de los gremios y los partidos opositores en contra de esta medida.

Los representantes de los gremios estatales y los afiliados de la entidad provisional, presentaron un documento<sup>25</sup> al gobernador donde solicitaban la conformación de una “comisión mixta” para analizar las alternativas futuras de la Caja de Previsión Social. Los principales puntos peticionados al gobierno fueron; no innovar sobre la situación del entre provisional, buscar la posibilidad democrática de consensuar una política que esté acorde con las necesidades del gobierno y de la totalidad de los beneficiarios. Los representantes se comprometieron a realizar un aporte y trabajo inmediato, serio, responsable y equilibrado. La formación de una comisión mixta permitiría acceder a una información precisa en los órdenes estadísticos, funcional, económica y financiera para evaluar tanto la

---

<sup>25</sup> La Mañana 25/5/94

situación presente como futura del organismo. Los peticionantes consideran que la caja no es realmente deficitaria si se tiene en cuenta las gigantescas deudas contraídas por anteriores gestiones gubernativas. En el mismo documento se destaca que aunque la obra de infraestructura turística y de servicios es muy buena, debería ser perfeccionada entre todos. Finalmente el poder ejecutivo crea y convoca la comisión mixta para analizar la situación de la Caja, donde participaron todos los gremios estatales reconocidos, los bloques parlamentarios y los distintos organismos del Estado.

Desde diferentes sectores indicaron que la normalización es el requisito previo para poder elaborar una propuesta, porque solo compartiendo la responsabilidad de conducir la política de la institución previsional<sup>26</sup> se podrá determinar su verdadero estado patrimonial y financiero. Exigían el estricto cumplimiento de las normas para evitar la evasión previsional, considerándola como la principal causa del déficit<sup>27</sup>. La propuesta intergremial se basaba fundamentalmente en la presentación de un plan de refinanciamiento del sistema, a través de aportes personales, que en lo inmediato cubriría el déficit existente permitiendo el pago de las prestaciones. Indicaron que en un plazo no mayor a siete años tendería a autofinanciar todo el sistema y eliminar totalmente la emergencia para activos y pasivos.

Con matices diferentes fueron presentadas las propuestas al gobierno provincial. Por un lado, los representantes de los empleados legislativos, solicitaban la revisión de los últimos regímenes previsionales sobre todo los que implicaban privilegios, porque consideraban que contribuyeron al desfinanciamiento del organismo. Por el otro, La UPCN propuso diseñar un nuevo sistema previsional adecuado al contexto social y a las expectativas de los estatales. Insistían que la caja debería quedar en Río negro y que no es deficitaria. En su propuesta señalaban que sus problemas financieros son el resultado de un aporte tardío de los fondos que mensualmente y en concepto de aportes, le envía el gobierno provincial.

Desde el gobierno aseguraban que la Caja de Previsión Social no pasaría a la jurisdicción de la Nación, porque “no estamos dispuestos a regalar el esfuerzo de los jubilados a la incertidumbre del mercado”<sup>28</sup>. Reconocen que el déficit de la caja es consecuencia directa de la falta de cumplimiento en el pago de los aportes jubilatorios de varias empresas e instituciones estatales, regularizando la situación se podría lograr un superávit. La idea era una reformulación del sistema previsional sin llegar al traspaso.

Con la intención entre otras de legitimar la resistencia del gobierno provincial a la privatización o cierre de empresas del Estado y a la concesión de servicios públicos que exigía el gobierno nacional, en el mes de Marzo de 1995 se efectúa un plebiscito para constatar la posición de la ciudadanía. Esta convocatoria se formaliza en una primera instancia mediante el Decreto N°159/95 del Poder Ejecutivo Provincial con fecha 28 de Febrero de 1995, que se extiende en sus considerandos sobre la importancia de la participación popular en estas decisiones. El Artículo 1° del Decreto antes mencionado expresa el objeto de la convocatoria en los siguientes términos: “Convocase a los ciudadanos que gocen de derechos electorales, para que el día 12 de Marzo de 1995,

---

<sup>26</sup> El organismo previsional se encontraba intervenido desde 1976

<sup>27</sup> Diario Río Negro 1/09/94 **La caja de previsión rionegrina no da pérdida insisten los gremios**

<sup>28</sup> 10/03/94, Gacetilla N° 3, Subsecretaría de Comunicación social

expresen voluntariamente su opinión mediante una respuesta afirmativa o negativa, sobre el siguiente asunto: - Transferencia de la Caja de Jubilaciones de la Provincia a la Nación. - Venta de la empresa de energía eléctrica provincial (Energía Río negro Sociedad del Estado – E.R.S.E.). - Venta de la empresa de agua potable y riego (Departamento Provincial de Aguas – DPA. -) - Cierre de la empresa de ferrocarriles (Servicios Ferroviarios Patagónicos).

Por primera vez en la provincia se utiliza el plebiscito, herramientas de las llamadas democracias semidirecta para facilitar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre asuntos públicos. El 63% de la población voto por no transferir o vender las empresas estatales, políticas que si se estaban llevando a cabo con éxito en la esfera nacional<sup>29</sup>.

En 1995 asume un nuevo gobernador, el cual implementara por presiones nacionales, políticas neoliberales en la provincia. Es en esta última etapa donde se producen fuertes enfrentamientos entre los sectores sindicales y el sistema político. Los jubilados del frente estatal rionegrino, vuelven a hacer un último intento ante la decisión del gobierno de realizar la transferencia de la caja de previsión, presentando una propuesta de salvataje consensuada con los demás sectores sociales y sindicales y elaborada por un equipo técnico de los pasivos. Objetaban que se habría dejado de lado el resultado de la consulta popular y los aspectos previsionales establecidos en la Constitución Provincial.

La propuesta intergremial se basaba fundamentalmente en la presentación de un plan de refinanciamiento del sistema a través de aportes personales, que en lo inmediato cubriría el déficit existente permitiendo el pago de las prestaciones, y en un plazo no mayor a 7 años tendería a autofinanciar todo el sistema y eliminar totalmente la emergencia para activos y pasivos. En este sentido, el eje principal de la propuesta era proveer un mecanismo de capitalización de los aportes a través de un sistema de préstamos personales para los 50000 afiliados a la caja. Esto cumpliría con un doble propósito, por un lado proporcionar un servicio de crédito rápido y barato para los estatales, y además serviría como instrumento de movilización de recursos económicos y empleo paulatino de mano de obra desocupada. Se lograría una importante masa de ahorro interno que debería quedar en la provincia para generar riqueza y en los próximos 7 años, el promedio por año daría una inyección monetaria a la comunidad que alcanzaría los 140 millones de pesos.

A si mismo se trataría de lograr un acuerdo con el gobierno en algunos puntos, como por ejemplo lo vinculado a la deuda del estado con la caja, blanqueo de sumas que no efectúan aportes jubilatorios, pago de salario familiar y aporte patronal al IPROSS que se encontraba a cargo del ente previsional.

Desde el bloque de legisladores del frente para el cambio, se suman a la polémica coincidiendo con lo expresado por “la intergremial” que el gobierno se olvidó y desconoció la opinión mayoritaria de los rionegrinos cuando votaron en el plebiscito del 19/03. El gobernador saliente se refirió a la situación en los siguientes términos “Cuando faltaban noventa días para dejar el gobierno, y con una dificultades financieras tremendas y galopantes que teníamos, el ministro Cavallo me manda a decir que hay diez millones de dólares si se acepta la privatización de la ERSE (Energía de Río Negro Sociedad del

---

<sup>29</sup> **Resultados de la consulta popular del 19 de marzo de 1995 si- 18.263 ( 9,06% No- 128.303 (63,63% blancos 46.233 (22.93%) nulos - 8.854 (4,39) Fuente tribunal electoral de la provincia de Río Negro.**

Estado), cosa que se hace en Octubre. Es el símbolo de la llegada de un proyecto y el cierre de otro”, (Diario Río Negro, 1995).

Sería el fin de un organismo equilibrado y eficiente hasta la llegada del radicalismo al poder, recordando que durante los gobiernos de este signo siempre estuvo intervenida para manejar impune e irracionalmente los aportes de los afiliados estatales sin que se generaran políticas de equilibrio financiero, ni planificación para marcar su futuro económico.

La Comisión Intergremial de Jubilados, previniendo la imposibilidad de recibir la administración de la Caja, convocaron junto al Frente Estatal Rionegrino (integran UPCN, Viales, APEL) una movilización frente a la Legislatura con los argumentos de que el traspaso de la Caja “es por lo menos un atropello a los derechos y al patrimonio de los trabajadores”, (Diario Río Negro, 1996) En tal sentido, indicaron que la ley nacional N° 24463 es denominada la Ley Lápida, porque en ella murieron los derechos previsionales adquiridos en la provincia. Como esa norma legisla con retroactividad, se realizaron más de 3000 presentaciones de inconstitucionalidad a la Corte Suprema de Justicia. Una vez más recurren a la protesta en las calles como mecanismo de presión y expresión popular para rechazar el proyecto de traspaso a la Nación.

A pesar de la situación provincial las reformas neoliberales estaban en marcha con un gobernador recientemente electo y con un marcado liderazgo, alegando que el gobierno provincial defenderá en sus negociaciones con el Poder Ejecutivo Nacional los derechos adquiridos por los jubilados rionegrinos. Además reitero que el gobierno no dará ningún privilegio, sino que se estudiara con la Nación el piso de edad para el retiro.

Las duras negociaciones entre el gobierno provincial y nación continuaron, entre los temas más polémicos fueron los últimos retiros voluntarios, cuestiones relacionadas con litigios con la provincia y la responsabilidad que asumiría la Nación en esos casos.

### **CONSIDERACIONES FINALES:**

Durante las dos primeras décadas de existencia de la política previsional provincial el Estado fue el orientador y protagonista principal en la gestión y orientación de la política, implementó el modelo “*Top Down*” en términos de Tamayo, que plantea una construcción direccionada desde el ámbito político (desde arriba) e implementada desde los ámbitos administrativos públicos.

La primera Ley Previsional significó un verdadero avance dentro de los sistemas previsionales provinciales y, con justa razón, derivó en que el tema previsional haya sido una de las cuestiones que más hondo ha tocado en el sentir de la sociedad rionegrina.

Se puede decir que durante la década del 90 la participación ciudadana en la conformación de la agenda pública, fue creciendo en cantidad y en organización. Esto es observable en la prensa local, a través de las expresiones de distintas organizaciones como particulares en general y en la conformación de una Multisectorial que integraba a diferentes sectores y que durante la década tuvo importante protagonismo.

Hasta 1995 se habían implementado políticas mixtas, luego el nuevo gobierno implementa políticas del gobierno nacional, en un contexto ideológico inspirado en recomendaciones “de ajuste estructural”. Las recomendaciones políticas derivan

principalmente en la “libertad de mercado y no injerencia del estado más allá de aquellas cuestiones que sirvan para preservar esa libertad”. (Barbeito, LO VUOLO,1992)

En este contexto el gobierno provincial transfiere de la caja de Previsión Social a la nación. Entre los fundamentos se menciona el pacto fiscal II donde acuerdan el traspaso de las cajas previsionales provinciales con el compromiso de la nación de respetar los derechos adquiridos por los jubilados (respetar el 82% móvil, la recategorización del personal y la puntualidad en el pago).

Múltiples fueron múltiples las causas que originaron la crisis y posterior traspaso del organismo previsional a la esfera nacional. Por un lado el aumento de los pasivos, mayor expectativa de vida, prestaciones como créditos, subsidios hasta llegar a pagar matrimonio, maternidad y escolaridad. Esto fue necesario durante la primera década porque respondía a demandas de organización institucional, pero a lo largo del tiempo fue erosionando las finanzas del organismo. Estas cuestiones no fueron consideradas en las distintas modificaciones a la ley 59. Nunca se planteó la necesidad de realizar estudios de proyección ni a mediano, ni a largo plazo que permitiera anticipar la crisis.

Otros motivos fueron los aportes discontinuos de los municipios y los organismos provinciales. Estos no solo realizaban las contribuciones sino que tampoco transferían los aportes de los activos lo que agravaba la situación.

Finalmente la situación de intervención de la caja desde 1976 hasta su transferencia le permitió a la provincia disponer de sus fondos y esto aportó significativamente al déficit final de la institución.

A mediados de los noventa nos encontramos con una provincia en crisis económicas, con fuertes protestas callejeras de los empleados públicos que debido a la situación financiera no cobraban sus salarios, deriva en una situación de rechazo y deslegitimación de las acciones de gobierno. La ciudadanía fue construyendo un proceso de resistencia a la política estatal, entendida como una amenaza para la continuidad del organismo, considerada en la década del 60 como caja modelo.

Estos años de gobierno muestran en efecto una estrategia que puede ser descompuesta en dos dimensiones significativas; la primera de ellas viene dada por el énfasis puesto en la reorganización fiscal y administrativa del estado; la segunda por la transformación en las modalidades de intervención. Con este punto de partida, podemos señalar que la política del llamado período Verani, constituyó cambios estructurales que afectó múltiples planos de la vida social e institucional de la Provincia.

En el caso analizado las políticas públicas se han desarrollado como acciones inducidas fuertemente por el Estado, quien es el actor dominante en la escena de los agentes participantes. Esta perspectiva ha nutrido enfoques como el del neocorporativismo (Schmitter, 1974), es decir, la idea de existencia de estructuras que ostentan el cuasimonopolio de la intermediación y de la representación de la sociedad frente al Estado. Esto en contraste con la visión de diálogo directo Estado-sociedad que el modelo pluralista supone. Es decir que las políticas fueron percibidas, definidas, diseñadas, ejecutadas y evaluadas casi exclusivamente desde el gobierno, sin que esto signifique por fuerza que se trate de un régimen autoritario, sino sólo de otro tipo de democracia, con otros códigos, con otras tradiciones, con otras referencias simbólicas.

Así vemos en estas instancias una combinación de rasgos democráticos y autoritarios y una ciudadanía espectadora que actúa solo a través de los canales de participación tradicionales: los partidos políticos y gremios.

### **BIBLIOGRAFIA:**

BARBEITO, LO VUOLO “La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina”. Ed Losada. Bs. As. 1992.

BO, GUY PETERS; *Las Instituciones Políticas: Lo viejo y lo nuevo escrito*.

CABRERO MENDOZA, ENRIQUE “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”. *Gestión y Política Pública* 2000, IX (segundo semestre) Numero 002. México.

DI TELLA, Torcuato *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, Buenos Aires: editorial EMECE,. (2001)

GOLDBERG, Laura “¿Qué hay de nuevo viejo? La reforma previsional como caricatura de las reformas de los años noventa”. CIEPP: Agosto 2006

ISUANI, Aldo Ernesto “El Estado de Bienestar Argentino: Un rígido bien durable”. Ponencia presentada en las V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad. Buenos Aires 2007.

LA SERNA, CARLOS “La Serna, Carlos (2001) “La Democracia como Límite: el proceso de reforma del estado de la provincia de Córdoba en el Período 1995/1999”, ponencia presentada al 1er. Congreso Argentino de Administración Pública, Rosario, 30 de agosto a 1° de septiembre.

MANCUR *La Lógica de la Acción Colectiva*. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos (México: Limusa/Noriega). Ostro, Bart 1992

MENDIAZ, GRACIELA “El estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo”. 2004

O'DONNELL, Guillermo. *Estado, democratización y ciudadanía*, Nueva Sociedad, 1993, n. 128 pp 62- 67

TARROW, S. *Poder en Movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el estado moderno*. Madrid: Alianza, 1997

VARGAS SALAZAR, CARLOS. “Análisis de Políticas Publicas”. En: *Revista Agenda*. N° 7. Madrid. 2004.

### **FUENTES**

Periódico LA CALLE. 1988, 1989, 1990

Diario Rio Negro 1988, 1989, 1990, 1994, 1995, 1996.

Diario LA MAÑANA DEL SUR 1991, 1994, 1995,

MEMORIA Y BALANCE Caja de Previsión. 1995, 1996

Debates Parlamentarios 1996

Páginas Web:

[www.jusrionegro.gov.ar/.../ver.protocolo](http://www.jusrionegro.gov.ar/.../ver.protocolo)

<http://www.unterseccionalroca.org.ar/legislacion>

LEYES PROVINCIALES

LEYES NACIONALES



Nombre de archivo: PONENCIA 7mo Congreso Latinoamericano de Ciencia  
Política BOGOTA  
Directorio: D:\Users\pc\Documents  
Plantilla: C:\Users\pc\AppData\Roaming\Microsoft\Plantillas\Norm  
al.dotm  
Título:  
Asunto:  
Autor: SUSANA  
Palabras clave:  
Comentarios:  
Fecha de creación: 28/08/2013 18:53:00  
Cambio número: 14  
Guardado el: 31/08/2013 20:24:00  
Guardado por: SUSANA  
Tiempo de edición: 142 minutos  
Impreso el: 31/08/2013 20:59:00  
Última impresión completa  
Número de páginas: 16  
Número de palabras: 7.849 (aprox.)  
Número de caracteres: 43.173 (aprox.)