

TRABAJO PARA SER PRESENTADO EN EL 5to CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLITICA- QUE CIENCIA POLITICA para que DEMOCRACIA? 7 al 10 de Octubre –Montevideo Uruguay

Susana Patricia López

Lidia Zulema Peña

Susanalopez_30@hotmail.com

lidiape2001@yahoo.com.ar

CENTRO UNIVERSITARIO REGIONAL ZONA ATLANTICA - UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE

AREA TEMATICA: POLITICAS PUBLICAS

TEMA: LA POLITICA PREVISIONAL DESPUES DEL TRASPASO A LA ESFERA NACIONAL: 10 AÑOS DESPUES. EL CASO DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO.

ABSTRACT

La política previsional de la provincia de Río Negro estuvo marcada por modificaciones muy polémicas desde su creación en 1959 hasta llegar a su traspaso en 1996 a la esfera nacional, con excepción del régimen previsional policial, que aún rige por la legislación provincial. En ese año se creó Unidad de Control Previsional (UCP). Las obligaciones de pago están a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) quedando de esta manera derogada toda la legislación previsional provincia y el compromiso de Nación de abstenerse de dictar normativas de cualquier rango que admitan la organización de nuevos sistemas previsionales, generales o especiales, en el territorio provincial.

El objetivo de este trabajo es una revisión de la caja residual y su impacto con los cambios previsionales a nivel nacional, en dos escenarios diferentes: primero con la privatización y la implementación de un sistema mixto, capitalización y reparto, basado en la capitalización individual como elemento central de la futura jubilación del trabajador en 1993 y segundo, en el 2008 con la re estatización de las AFJP que se crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), a través de la Ley 26.425.

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.

PALABRAS CLAVES: POLITICA PREVISIONAL- REFORMA ESTATAL- ESTADO Y SOCIEDAD

INTRODUCCION

La década del noventa estuvo signada por transformaciones en políticas sociales, la caída del paradigma keynesiano y su reemplazo por el neoliberalismo, el cambio de políticas universales meritocráticas a políticas tendientes a la focalización y la privatización. El Estado como intervencionista en la economía y el empleo fueron reemplazados por privatizaciones y desregulación de distintos sectores económicos. En este marco se desarrolló los cambios transformadores en política previsional con un impacto social significativo. El cambio de paradigma significó la transferencia del Sistema Previsional Provincial al Estado Nacional.

La política previsional de la provincia de Río Negro estuvo marcada por modificaciones muy polémicas desde su creación en 1959 hasta llegar a su traspaso en 1996 a la esfera nacional, con excepción del régimen previsional policial, que aun se rige por la legislación provincial. En ese año a través de la Ley 2988 se creó la Unidad de Control Previsional (UCP) y las obligaciones de pago pasaron a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Se derogó toda la legislación previsional provincial y el compromiso de Nación de abstenerse de dictar normativas de cualquier rango que admitan la organización de nuevos sistemas previsionales, generales o especiales, en el territorio provincial. El objetivo de este trabajo es una revisión del funcionamiento de la caja residual hasta la actualidad y si los cambios previsionales a nivel nacional afectaron al organismo. Se analizarán dos periodos con cambios de paradigma que marcaron diferencias, los primeros años de funcionamiento hasta el año 2000, en el periodo de reforma de primera generación y desde el 2000 a la actualidad, en la segunda

etapa de reformas. En el 2008 el gobierno nacional introduce un nuevo cambio previsional, se reestatizan las AFJP y se crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), a través de la Ley 26.425. El trabajo pretende dar cuenta de las transformaciones en la producción de bienestar en los comienzos del nuevo siglo, que estuvieron centrados en la producción estatal y fueron pasando a otras esferas, dando lugar a otras opciones en política previsional.

La ponencia se encuentra enmarcada 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, entrevistas, análisis de documentos como debates parlamentarios y artículos periodísticos.

MARCO TEORICO

La estructura social, señala Adelantado (2000) es un sistema de posiciones jerarquizado, no sólo en función de la división clasista operada en la esfera productiva, sino en función de muchos ejes que dividen a la población económica, política y culturalmente, y que lo hacen en términos de dominación y desigualdad relativa entre los grupos; es un sistema de posiciones preexistente a los individuos y con una cierta estabilidad en el tiempo, pero abierto a su reestructuración permanente en base a la acción colectiva de los mismos (aspecto procesual de la estructura).

Tradicionalmente en los análisis de la producción de bienestar se ha venido haciendo hincapié en las esferas del Estado y el Mercado. Para esta nueva concepción las desigualdades sociales que escinden a la población en las sociedades capitalistas operan en cuatro esferas de la actividad social, que Adelantado (2000) denomina mercantil, estatal, doméstico – familiar y relacional. Cualquiera de estas esferas puede proveer de bienestar a la población y, a su vez, hacerlo simultáneamente.

La esfera estatal es fundamental en el conflicto distributivo (impuestos, legislación económica, presupuestos, políticas públicas) y en la reproducción simbólica de las jerarquías sociales. La esfera relacional, por su parte, está compuesta por las acciones sociales supraindividuales que canalizan intereses y necesidades (no sólo materiales) de las

personas, mediante distintos grupos sociales distribuidos en asociaciones formales y en grupos comunitarios (informales).

Estas esferas están atravesadas por ejes de desigualdad marcados por la posición de los actores y la influencia de las políticas sociales, tomadas no sólo como acciones compensatorias de las desigualdades del mercado sino, también, como articuladora de ejes de desigualdad al establecer las reglas sobre qué recursos se distribuyen, en qué proporción, a quién, en qué momento y de qué forma.

Desde esta perspectiva, Adelantado conceptualiza a la política social como un dispositivo gubernamental que permite la gestión de la desigualdad asignando a cada esfera de la estructura social (mercantil, estatal, doméstico – familiar y relacional)¹ un determinado papel en la satisfacción de las necesidades, reequilibrando el flujo de relaciones entre ellas de forma continua.

Estas cuatro esferas, como mencionamos anteriormente, son productoras de bienestar. Desde este marco, analizar las políticas sociales es sólo analizar una parte del universo de producción de bienestar, más propiamente la producción de la esfera estatal.

BREVE HISTORIA INSTITUCIONAL

La constitución de un Sistema de Seguro Social en la Provincia de Río Negro se produjo mediante la sanción de Ley N° 59, el 27 de julio de 1959, durante la primera Gobernación Provincial, se creó la Caja de Previsión Social, bajo la modalidad de ente autárquico. En esta etapa la producción de bienestar se produce exclusivamente desde la esfera estatal.

Río Negro, al asumir el ejercicio de su autonomía, ingresa al campo de la Previsión Social argentina con una legislación moderna, porque consideraban que la administración sobre los territorios nacionales no era “honesta” y “despilfarraban”² los aportes previsionales que realizaban los empleados públicos. De esta manera los empleados municipales de Río Negro quedarían incluidos, porque en épocas del territorio nacional no

1

²Documento Creación-Antecedentes de la Caja de Previsión Social 1959

tenían derecho jubilatorio. La provincia provee servicios en cumplimiento de los derechos sociales que habían sido negados en la etapa anterior, en el marco del Estado providencia o sociedad del Bienestar, donde el Estado tiene la responsabilidad de la integración social a través de políticas sociales meritocráticas.

El sistema operó desde sus comienzos en régimen de reparto; tuvo aportaciones y prestaciones definidas relacionadas con el ingreso del asegurado y la adscripción fue obligatoria. La primera década fue de auge y capitalización en una provincia donde los empleados públicos activos tenían una edad promedio de 30 años.

Una época de grandes realizaciones, de ampliación de beneficios y coberturas para los servidores del Estado provincial. Durante esos años se construyó la sede de la Caja de Previsión, se adquirieron terrenos para los afiliados en todo el territorio provincial y se levantaron en distintas ciudades de Río Negro barrios colectivos de viviendas. Los empleados públicos accedieron a créditos hipotecarios con fondos previsionales para refacción, ampliación, construcción o adquisición de su vivienda.

A los 10 años de su implementación se observaba a través de diferentes informes de evaluación, de los efectos negativos de las prestaciones de la ley 59, como por ejemplo la posibilidad de jubilación sin límite de edad entre otras.

Varias medidas tomadas por interventores de gobiernos de facto y también constitucionales restaron capacidad económica y financiera a la Caja de Previsión Social. La situación se agravó con el dictado de la ley 1493, por la que fue eliminado el aporte patronal al fondo común, lo que convirtió al organismo en una mera oficina pagadora de prestaciones jubilatorias.

A mediados de la década se produce una modificación significativa donde por primera vez se ve movilizada la ciudadanía que se oponían al capítulo XI de la reforma, por considerarlo de privilegios y atentaba contra los derechos constitucionales de la igualdad, finalmente y después de protestas desde distintos sectores sociales logran vetar el mencionado capítulo. La Ley N° 2092 de 1986 es nuevamente modificada en noviembre de 1990, bajo el N° 2432. Un año después de su aprobación se declara la emergencia

previsional del sistema administrado por la Caja de Previsión Social, por el término de un año con el número de Ley N° 2448/91. Esto implicó un aporte extraordinario sobre los sueldos que percibían los agentes públicos provinciales 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.

Las últimas décadas han sido marcadas por una nueva ortodoxia en materia de desarrollo económico. A fines de la década de los ochenta la inestabilidad económica que atraviesa el país donde la provincia no está ajena a esta situación, las instituciones del Estado de Bienestar se ven amenazadas tanto su patrimonio como su identidad, y su estructura normativa aparece dañada que la sociedad no las identifica más como un elemento clave para la integración social: superar la crisis implica recuperar un sistema institucional que sea reconocido como válido (Barbeito-Lovuolo, 1995). Por lo tanto el sistema previsional de la provincia como el sistema previsional nacional se encontraba en una grave crisis financiera. La década del 90 fue la década de gran transformación, la caída del paradigma keynesiano y su reemplazo por el (neo) liberal, significó que 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.

El gobierno Nacional introduce la reforma en el Sistema Previsional, a través de la Ley 24.241 (1993) dio origen a un sistema de carácter mixto - denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)-, que combina un Régimen de Reparto y un Régimen de Capitalización, modificando totalmente el sistema anterior que estaba vigente desde 1967. Este nuevo sistema cuestionaba al sistema tradicional “principio de reparto”, por considerarse ineficiente e insostenible en el tiempo, y se instauró una nueva modalidad donde la propuesta central de la futura jubilación del trabajador sería la capitalización individual. La reforma estuvo inspirada en el modelo previsional promovido en América Latina por los principales organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial), que dio como resultado un modelo bien definido, pulido y compacto de lo que se dio en llamar el

Consenso de Washington, un paradigma reduccionista que ofrecía soluciones estándares a problemas complejos. Tomaba como referencia explícita al “exitoso” sistema chileno.

La Posición del Banco Mundial se basaba en tres pilares:

A) Obligatorio, con objetivos de redistribución y seguro, que asegurarían un beneficio mínimo y uniforme y financiado por impuestos bajo un régimen de reparto, administrado por el sector público

B) Obligatorio, el objetivo es el ahorro y seguro, basado en la capitalización individual y con administración privada

C) Voluntario y de capitalización individual, complementario del resto

El Banco Mundial recomienda que no haya solo un primer pilar, pues este puede no ser financiable a largo plazo, porque estimula la evasión y obstaculiza el desarrollo del mercado de capitales.

La incorporación al nuevo SIJP es casi compulsiva ya que los aportantes - que a partir de esa fecha comenzaron a ser llamados afiliados- debían explicitar por escrito y en forma perentoria su decisión de ser incluidos al Régimen de Reparto o, de lo contrario, serían directamente incorporados al Régimen de Capitalización. La política previsional pasó a ser una semiprivatización, tal que una parte se hace cargo el mercado con un régimen de capitalización individual con contribuciones definidas, siendo administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y regulado por la Superintendencia de AFJP (administración privada y regulación estatal), y por otro el Estado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) donde se derivarían las contribuciones de todos los empleados y el aporte personal de los trabajadores que optaron por este sistema. Siendo este un régimen de reparto asistido porque recibe fondos del Tesoro Nacional, de impuestos de asignación específica y de la venta de empresas públicas (privatizaciones).

Agotado el modelo de desarrollo autárquico propio de la matriz Estado-céntrica (Cavarozzi, 1991), el Consenso buscaba la reducción del tamaño del Estado, y redefinir las

relaciones entre Estado, Mercado y sociedad civil. El gobierno nacional comienza a ejercer presión sobre las provincias para implementar las reformas llamadas de “primera generación”, que incluye la estabilización macroeconómica como respuesta al modelo centrado en el Estado. El punto de partida de los análisis clásicos de la producción de bienestar lo constituye la tipología con que Esping – Andersen³ (1990), Titmus(1966), etc., han focalizados sus estudios, desde esta perspectiva se considera a la esfera estatal como única efectora, con estas reformas se transfiere la producción de bienestar Estado nacional y este a su vez se reparte entre el estado y el mercado. Las semi privatizaciones se lograron después de tensos acuerdo y con la reducción de la edad jubilatoria, en parte porque la ciudadanía no legitima la total transferencia de la política previsional al mercado como única productora de bienestar, por ser considerados un derecho ciudadano.

Ante el inminente traspaso del Sistema previsional provincial, considerado por muchos a la Caja, como una valiosa institución del patrimonio provincial. “Era un organismo que, además de asegurar los indelegables derechos previsionales y de velar por la salud del afiliado y de su familia, instrumento un nutrido y variado programa de servicios...”⁴ La ciudadanía comienza a organizarse para intentar salvar al organismo de la Transferencia, surgiendo una gran variedad de propuestas⁵ desde distintas vertiente, como organismos oficiales, organizaciones gremiales, académicas y organismos internacionales también se suman al debate. Con matices diferentes, los gremios estatales entregaron al gobierno provincial, las propuestas sobre el sistema previsional. Coincidieron en reclamar la normalización de la caja, intervenida en 1976 y también rechazaron el traspaso del organismo a la órbita de Nación. Durante este periodo se observa un fuerte enfrentamiento entre los sectores sindicales y el sistema político. El gobernador de entonces era el futuro candidato a presidente de la nación, finalizaba su mandato con escasa legitimidad política y tomar una decisión de esa envergadura conduciría a una crisis de gobernabilidad y un costo político que no estaba dispuesto a tomar sin un consenso social.

³ En el planteo de Andersen, el concepto de régimen de bienestar se refiere a “los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el estado, el mercado y las familias.

⁴Diario Río Negro- 3/08/09.

⁵En el ámbito del congreso Nacional 1990/91 Comisión Especial de Reforma del Sistema Nacional de Previsión, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL)

Como estrategia política se pensó la implementación por primera vez en la provincia un plebiscito, como un desafío para consolidar la democracia y profundizar las reformas económicas. Estas herramientas de las llamadas democracias representativas, permite ampliar y efectivizar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre asuntos públicos, con el objetivo de legitimar las decisiones políticas. El 63% de la población votó por la no aplicación de políticas neoliberales en la provincia, entre ella incluía el traspaso de empresas de servicios como la empresa de energía y la transferencia del sistema previsional.

Como mencionan los investigadores⁶ Río negro pospuso el ajuste que Nación ya había iniciado hasta 1995. El nuevo gobierno electo realiza el ajuste con una combinación ortodoxa⁷ y heterodoxa⁸ resultado de las presiones nacionales y de la resistencia de distintos sectores de la sociedad civil, que a través de fuertes tensiones y negociaciones aceptaron una versión heterodoxa del ajuste. Finalmente se realizó el traspaso de la Caja de Previsión Social a la Nación, el gobernador electo, Pablo Verani, justificó el traspaso “porque la situación hubiera sido insostenible”, al tiempo que calificó de viable el régimen único que establecerá el gobierno nacional con los organismos previsionales provinciales transferidos”.

El objeto del convenio con la Nación consistió en la delegación de la Provincia en favor de la Nación la facultad de legislar en materia previsional y el compromiso de abstenerse de dictar normativas de cualquier rango, que admitan la organización de nuevos sistemas previsionales, generales o especiales, en el territorio provincial.

Unidad de Control Previsional (UCP)

⁶Guerrero-Coniglio “Tolerancia al Ajuste y problemas de inserción Social en dos asentamientos afectados por procesos neoliberales de ajuste y reforma del estado, con escasa formulación de Proyectos de reestructuración Productiva. Comparación entre Viedma y CultraCó. 5to Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. 2001

⁷Consistió en privatizaciones y semiprivatizaciones, desvinculaciones, retiro voluntario, pases a plantas de otros organismos

⁸Reducciones de gastos corrientes: flexibilización laboral, bajas salariales, pago en bonos, tercerizaciones, aumento de la precariedad laboral.

A mediados de la década del 90 la crisis del modelo providencialista de producción de bienestar y el cambio de un nuevo paradigma el modelo neoliberal, donde el modo de solidaridad es individual y su lugar de solidaridad central es el mercado, dio lugar a una nueva reestructuración del estado provincial, que Aliani y otros investigadores la caracterizan por el logro de una gobernabilidad basada en un pacto neo corporativista (1995-1999). Se producen reformas para paliar el déficit económico y de legitimidad que atravesaba las instituciones provinciales, transfiriendo el sistema de previsión social, significando delegar responsabilidades a Nación las facultades de legislar en materia previsional.

La unidad de control previsional se crea en el ámbito del Poder Ejecutivo el 1° de junio de 1996, que estaba prevista en la cláusula 4 del convenio de transferencia del Sistema Previsional Social de la provincia que se efectiviza el 31 de mayo de 1996 a través de la ley N° 2988, que funcionará con rango de Subsecretaria en la órbita del Ministerio de Economía y Hacienda. El Poder Ejecutivo reglamentará la forma de su constitución, sus funciones, deberes y atribuciones.

En cumplimiento del convenio de transferencia el decreto N° 838/96 determina las funciones y misiones del nuevo organismo.

Misiones:

- Administrar el traspaso del Sistema Previsional Provincial al Estado Nacional
- Aplicar y hacer cumplir las disposiciones establecidas en el Convenio de Transferencia del Sistema Previsional Provincial al Estado Nacional

Funciones:

- ✓ Analizar y resolver los beneficios previsionales de los afiliados que hubieran 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.
- ✓ Resolver los beneficio previsionales que se encuentren en estado de anticipo jubilatorio.

- ✓ Receptar y sustanciar todo reclamo por los beneficiarios de las leyes previsionales provinciales, en lo relativo a otorgamiento de beneficios, incluidos los del régimen policial.
- ✓ Evaluar y proponer al poder Ejecutivo la concesión de los beneficios del régimen policial.
- ✓ Controlar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado Nacional y propiciar la adopción de las medidas necesarias para corregir los desvíos en que pudiera incurrir el mismo.
- ✓ Administrar y explotar los inmuebles que le fueran transferidos, hasta tanto se determine su destino.
- ✓ Toda otra cuestión referente al sistema previsional provincial transferido al Estado Nacional.
- ✓ Resolver el otorgamiento, las liquidaciones y pago de los beneficios de retiros voluntarios provinciales no incorporados en el Convenio de Transferencia.

En un principio se determinó que el gobierno de la UCP sea ejercido por un Presidente, designado por el Poder Ejecutivo, con rango de Subsecretario. Informando sobre el avance en el cumplimiento de las obligaciones del convenio de transferencia.

Como prioritario a resolver:

- beneficios denominados Pasivo Eventual(Los beneficios previsionales en trámite cualquiera sea su fecha de inicio y los que se soliciten hasta el día hábil anterior a la fecha en que comience a regir el presente CONVENIO DE TRANSFERENCIA, serán considerados como Pasivo Eventual y objeto de una auditoría específica que deberá realizar la ANSeS.)
- beneficios jubilatorios que se encuentren en estado de Anticipo Jubilatorio.
- ejerce el control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado Nacional

El Poder Ejecutivo reglamenta la forma de su constitución, las funciones, deberes y atribuciones. En relación al personal de la Caja se Transfiere el personal de la Caja de Previsión Social a la Unidad de Control Previsional, manteniendo su régimen escalafonario

y la situación de revista, en las condiciones previstas en la cláusula decimonovena del convenio de transferencia.

El Poder Ejecutivo tiene la facultad, en la medida en que las necesidades de personal de la Unidad de Control Previsional lo permitan, para transferir personal a otros organismos de la administración central o descentralizada o a cualquiera de los Poderes del Estado.

El patrimonio de la Caja de Previsión Social de la Provincia se transfiere a la Unidad de Control Previsional, y se asignan recursos destinados a solventar los gastos de funcionamiento. 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.

Al momento del traspaso contaban con dos delegaciones con tres agentes, dos de planta permanente y uno en relación de dependencia con contrato, en la localidad de Cipolletti y General Roca. Siento estos organismos afectados por las transformaciones, las funciones pasan a ser solo de reclamos, recepción de documentación y remisión a la UCP, también brinda información y reservas de servicios turísticos. En la práctica es mínima la tarea que desempeñan, ya que los reclamos e informaciones se hacen a través de la UCP y su tarea de gestión se limita a la reservas de complejos turísticos, lo cual una vez finalizado el proceso de privatización prescindirían de estas delegaciones, considerando que el funcionamiento les ocasiona gastos que no justifican la gestión que realizan

Desde 1995 la provincia atraviesa un periodo de emergencia económica, financiera y administrativa, que se fue agravando a finales de la década de los 90 por eso resulta necesario profundizar la reestructuración de los Organismos del Estado, con el objetivo de reducir gastos y racionalizar recursos existentes. Se visualizaban los efectos negativos de diversos procesos de reforma del Estado, Banco Mundial⁹ advirtió que, si bien han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas, ya sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible. El nuevo discurso que se instala donde reconocen la importancia del Estado y se propone la reconstrucción. El debate es cuales funciones del Estado deben ser fortalecidas y

⁹Banco Mundial, "El Estado en un mundo de transición", informe 1997; pag 26.

cuales abandonadas. El Estado debe recuperar su capacidad de gestión para lograr la eficiencia y eficacia. El mejoramiento de la gestión pública es una prioridad que contribuye a la consolidación institucional.¹⁰

La necesidad de consolidar el ajuste estructural y las reformas económicas ortodoxas iniciadas según el modelo del Consenso de Washington, el Estado vuelve a aparecer en la escena con el objeto de recuperar la estabilidad política iniciando la segunda fase de reformas. Surgen numerosas disciplinas que plantean la premisa fundamental de que las instituciones son cruciales para el desarrollo sostenible con equidad y que el Estado debe ser reconstruido para poder desempeñar sus responsabilidades. Con el objeto de revisar distintas estructuras organizativas y funcionales del Estado se dispuso la intervención de distintos organismos, entre ellos la UCP por el término de 180 días a partir del 1 de enero del año 2000, esta intervención continuó hasta la actualidad.

La Unidad de Control Previsional pierde la autarquía financiera y administrativa con el Decreto 102/99, deroga el decreto anterior 816/96, y a partir de la nueva Ley de Ministerio N° 3329 forma parte de la estructura organizativa Ministerio de Coordinación, quien ejerce la supervisión y control y debe rendir informe al consejo provincial de la Función pública.

Resulta necesario definir la situación del sector pasivo, motivo de la intervención, cuyos beneficios previsionales se encuentran en estado de anticipo jubilatorio, a los efectos de otorgarle seguridad mediante la percepción definitiva. A partir de esta intervención los expedientes que tramitan son supervisados por el ANSESS.

En este periodo se visualizan innumerables reclamos de afiliados que durante 10 años continuaban con beneficios no definitivos, implicando una situación de inseguridad jurídica que perjudicaba al sector pasivo y al Estado. Nuevamente aparece la figura del interventor como en épocas anteriores, que se apelaba a estos cambios legales para tener un libre manejo de la institución.

¹⁰Caballero Carmen. “La modernización del Estado y los instrumentos que propician la participación ciudadana”. Mendoza. 2009.

El objetivo de estas reformas llamadas de “segunda generación” es profundizar, completar y corregir las insuficiencias de las reformas de “primera generación”. El nuevo organismo es ineficiente en las respuestas a las demandas del sector social pasivo y no puede cumplir con las misiones propuestas desde su creación. Ante el conflicto social que surge, interviene el defensor del pueblo apelando en defensa de los incumplimientos de los derechos colectivos del sector pasivo, que a través de la Resolución 1242/99 recomienda con carácter urgente que la UCP tome medidas para concretar la terminación de tramites previsionales y solicitan al ejecutivo que defina la afectación de los recursos humanos y materiales para resolver la situación. También se observan que resulta imprescindible contar con recursos financieros y humanos para dar cumplimientos de los objetivos propuestos.

El funcionamiento Interno la UCP pasa a estar a cargo de un Interventor con rango de Subsecretario que tiene incumbencia directa sobre tres Áreas:

- 1) Dirección General de Previsión: tiene a su cargo las siguientes Áreas:
 - a) Área de Previsión Régimen General: entre sus funciones se destacan: realizar el computo, liquidación, resolución e informe técnico de los beneficios previsionales transferidos al sistema Nacional, ya sean de carácter anticipo o definitivos en situación de reclamo. También comprenderá beneficios otorgados por retiros voluntarios provinciales no incorporados al Convenio de Transferencia.
Tiene a su cargo:
 - División Gestión y Computo
 - División Liquidación
 - b) Área de Activos Provincia de Rio Negro: atiende y realiza las declaraciones juradas de los aportes y contribuciones que ingresan a la DGI en el marco de la ley 24241, provenientes de cada Organismo de la Provincia de Rio Negro, informar a los distintos organismos de su aceptación o rechazo y a los órganos de control provincial y nacional

- c) Área de Computación: atender y mantener los sistemas computarizados de la Ex Caja de Previsión y UCP.
- d) Área de previsión de Régimen Policial
- e) Área atención al beneficiario: atender las consultas que se efectúen ante la UCP respecto de los beneficios pendientes de resolución definitiva o que por encontrarse el beneficio en situación de reclamo deba actuar la UCP

2. Área Secretaria General: Funciones

- ✓ eleva los expedientes a la firma del Presidente y al visado de la A.N.Se.S., en cumplimiento de la cláusula cuarta del Convenio de Transferencia.
 - ✓ Seguimiento de aquellos expedientes que presenten conflictos surgidos en la interpretación de las normas previsionales y las correspondientes a los retiros voluntarios previsionales.
 - ✓ Coordinación de medidas que requieran ser implementadas en conjunto con la Dirección General de Previsión.
 - ✓ Control desempeño del personal del organismo y Recursos Humanos del Ministerio de Coordinación.
 - ✓ Notificación de Resoluciones definitivas
 - ✓ Certificación de copias de Resoluciones.
 - ✓ Control de la documentación y correspondencia que ingresa al organismo. Ordenar su distribución.
 - ✓ Control del Archivo
 - ✓ Control de llamadas telefónicas
 - ✓ Asistencia y colaboración directa en las funciones de la Intervención.
- Tiene a su cargo las siguientes Áreas:

- a) Asesoría Legal
- b) Despacho y Archivo
- c) Mesa de Entrada

3) Turismo

4) Secretaria Privada

A partir de la intervención se ha elaborado un proyecto de organigrama de funcionamiento interno que modifica las anteriores estructuras y adecuarlas al nuevo cambio, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- ✓ La unidad de Control Previsional no goza actualmente de autarquía financiera y administrativa.
- ✓ Las metas y objetivos propuestos a partir de la Intervención decretada, siendo el objetivo general administrar, aplicar y hacer cumplir las disposiciones establecidas en el Convenio de Transferencia.
- ✓ La reestructuración de la Unidad como parte del contexto general de reestructuración del Estado y contención del gasto llevada a cabo por este gobierno.

Se proyectaba una Unidad nueva, con estructura simple y acorde a los objetivos propuestos: la resolución de todos aquellos temas previsionales pendientes luego de la transferencia ratificada por Ley 2988 y el control del cumplimiento de dicho convenio.

Entre los cambios relevantes se pueden destacar: la eliminación de los puestos de la planta de funcionarios, a excepción del titular del organismo y la Dirección General de Previsión. Las estructuras eliminadas son:

- ❖ Secretaria General. Actualmente este sector se ha convertido en una unidad denominada Área Secretaria General, teniendo a su cargo la coordinación y supervisión de diferentes departamentos que por sus características prestan funciones relativas a la colaboración y asistencia al Interventor de la Unidad de Control Previsional.
- ❖ Dirección General de Administración. Tanto las funciones de esta área como el personal han sido absorbidos por la Dirección General del Ministerio de Coordinación (tesorería, Contaduría, Liquidación de haberes y Recursos Humanos). Restaría llevar a cabo la transferencia definitiva de los recursos humanos y materiales a dicha Dirección, por cuanto aún no se ha efectuado.

- ❖ Subdirección de Turismo. Actualmente las funciones de dicho sector son llevadas adelante por el Departamento Turismo Social, dependiendo directamente del titular del organismo y las tareas administrativas y contables se efectúan a través de la Dirección General de Administración del Ministerio de Coordinación. El funcionamiento de este departamento se encuentra sujeto a la transformación que se propone llevar a cabo en relación a los servicios que actualmente presta.
- ❖ El proyecto de organización, prevé la eliminación de estructura en muchos casos por modificación o agrupamiento de tareas en un mismo sector. Por estos motivos plantean una estructura más simple.

Dentro de las atribuciones y Funciones del Interventor se encuentran:

- ✚ Aplicar y hacer cumplir las disposiciones establecidas en el Convenio de Transferencia del Sistema Previsional Provincial al Estado Nacional.
- ✚ Acordar o denegar los beneficios previsionales, conforme lo establecido en el marco de la legislación provincial y el Convenio de transferencia
- ✚ Establecer su régimen de funcionamiento interno
- ✚ Autorizar y aprobar los gastos del organismo.
- ✚ Ejercer la representación legal y administrativa de la Unidad de Control Previsional
- ✚ Firmar las resoluciones, convenios y acuerdos de su competencia
- ✚ Otorgar los beneficios de los retiros voluntarios provinciales no incorporados al Convenio de Transferencia.

En el año 2008 se produce un cambio importante en la política previsional Nacional con la sanción de la ley Nacional N° 26425, donde el gobierno nacional después de 15 años de semiprivatización del sistema, lo vuelve a re estatizar y las Administraciones de jubilaciones (AFJP) pasaron a la esfera estatal como única efectora de producción de bienestar. Estas medidas no tuvieron ningún impacto en el funcionamiento de la UCP.

A partir de la intervención en 1999, el personal se fue reduciendo y actualmente quedan 6 empleados que continuaron desde la ex caja, también el organismo cuentan con

un asesor legal y el interventor que a partir del año 2011 el cargo paso a ser ad honorem, simultáneamente cumpliendo la función de secretario de hacienda. El actual gobernador continuó con la prórroga de la intervención, por Decreto N° 1.804 designó como interventor Ad Honorem al actual secretario de Hacienda, Emanuel Tobares Altamiranda, quien además mantiene bajo su órbita la Secretaría de la Función Pública. Dejo constancia de “la voluntad política del Poder Ejecutivo Provincial de ratificar el carácter de intervenidas las organizaciones, debido a que se mantienen las causales que dieron origen a las mismas”¹¹. Estos procedimientos (intervenciones) fueron sistemáticamente extendidos por la anterior gestión gubernamental.

Los motivos de la prórroga de la intervención continúan siendo los mismo que dieron origen, los numerosos expedientes atrasados y la necesidad de convertir en definitivos los beneficios otorgados oportunamente como anticipos salariales jubilatorios.

El Anses adeuda 659 registros jubilatorios en estado de anticipo, sometidos a visados de ley, que posteriormente deben ser resueltos por la UCP. Los beneficios previsionales en trámite son considerados como "pasivo eventual" y objeto de una auditoría específica que realiza la Anses. Mientras tanto, sus beneficiarios no cuentan con un salario definitivo pese a cumplirse 17 años de transferida la Caja de Previsión Social a la Nación. "Estamos haciendo revisionismo histórico permanente"¹² para otorgar las justas prestaciones. Todavía se deben atender pedidos de rectificaciones, hay retirados que consideran a su criterio que no perciben lo que les corresponde, y temen que si el expediente definitivo sale de la Provincia, entran en riesgo de percibir menos.

Paralelamente, los trámites destinados a verificar que desarrollaron tareas no reconocidas -en el haber de pasivos- se hacen engorrosos para los seis empleados que quedaron en la órbita de ese organismo dependiente del Ministerio de Economía de la Provincia. Las razones para mantener con vida a la UCP son las causales de funcionamiento ante el atraso en expedientes, y que marcan la necesidad de convertir en definitivos los beneficios otorgados oportunamente como anticipos salariales jubilatorios.

¹¹Gobernador A. Weretilneck. Diario ADN. 29/06/2012.

¹²Emanuel Tobares, secretario de Hacienda e interventor de la Unidad de Control Previsional (UCP). Diario RN 11/08/2014

Las gestiones apuntan a brindar así seguridad jurídica en razón de que una adecuada política de seguridad social sea asimilable a la política de bienestar como objetivo de las reformas. En la UCP han recibido planteos de antigua data como el caso de un trabajador que inició su carrera en la administración pública en 1964 mediante contrato de locación. A veces, para constatar las liquidaciones salariales sometidas a deducciones jubilatorias, se debe recurrir al Archivo Histórico provincial. Allí, se encuentran los contratos originales, lo cual "se transforma en un verdadero trabajo de hormiga", reconocen.

Con las sucesivas administraciones emigraron los especialistas quedando por lo tanto, un puñado de empleados que conocen en profundidad la historia laboral de cada régimen, como puede ser docentes, legislativo o los administrativos enrolados en la Ley N° 1.844.

CONSIDERACIONES FINALES

Ha transcurrido medio siglo desde la promulgación de la ley 59/59. Por muchos años la Caja de Previsión Social fue una valiosa institución del patrimonio provincial, como decía el eslogan, la Caja de Previsión de Río Negro fue una "concepción amplia e integral de auténtica previsión social"¹³. Era un organismo que, además de asegurar los indelegables derechos previsionales y de velar por la salud del afiliado y de su familia, instrumentó un nutrido y variado programa de servicios complementarios que atendían las necesidades sociales y económicas del empleado público de Río Negro.

Las diversas situaciones de crisis financiera que atravesó el organismo fueron múltiples sus causas, considerando relevante la benignidad de la legislación, porque en sus orígenes respondió a demandas de organización institucional, pero que origino a lo largo del tiempo un sistema insostenible financieramente y las correcciones no lograron contrarrestar esta situación, llegando en algunos casos a agravar la situación, tanto por las demandas políticas como las sindicales.

¹³HÉCTOR JORGE COLÁS (*) Diario Rio Negro 3/08/2009

La UCP se crea en el marco de las reformas llamadas de primera generación que apuntaban a un Estado reduccionista donde se transfiere la producción de bienestar a otras esferas, a pesar de la oposición de la ciudadanía que habían votado en el plebiscito la transferencia del patrimonio provincial al mercado.

Al comenzar el nuevo milenio se observa la necesidad de profundizar las reformas, introduciendo las llamadas reformas de “segunda generación”, con el objeto de lograr un Estado más eficaz y políticas públicas que contribuyan a legitimar socialmente el funcionamiento racional de las instituciones. Se nombra la figura del interventor logrando reducir las funciones y el personal de la caja, contando actualmente con un mínimo de empleados y numerosas demandas de expedientes con jubilados transitorios a la espera de tener seguridad jurídica. Las reformas realizadas a la UCP tuvieron un carácter intrínsecamente político como lo menciona Santiso (2001) haciendo referencia a Shepsle, donde se requiere inventar lo político. En este contexto el estado provincial transfirió la producción de bienestar a otras esferas, por considerarla ineficiente y que además producía un déficit económico insostenible, sin cuestionar si los problemas de fondo fueron responsabilidades políticas.

BIBLIOGRAFIA

Barbeito Alberto/Lo Vuolo Rubén “La Modernización Excluyente, Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina”- -Ed. Losada S.A. Bs As. 1995.

Adelantado, José (Coordinador). “Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España”. Universidad Autónoma de Barcelona. Serie de Publicaciones. 2000.

Esping – Andersen. “Fundamentos sociales de las economías postindustriales”. Editorial Ariel. Barcelona. 2000.

Caballero Carmen “La modernización del Estado y los instrumentos que propician la participación ciudadana”. Mendoza 2009

Solari Ricardo y Toha “La Modernización del Estado y la Gerencia Publica”. Buenos Aires. 1996.

Santiso Carlos “governabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina”. Seminario “La reinención de la política y la ciudadanía. La gobernabilidad democrática para el desarrollo humano en América Latina”. IIG. 2001.

Marcelo Cavarozzi: «Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina» en Revista de Estudios Políticos N°74, Madrid, 1991.

OTRAS FUENTES

Diario Rio negro

Ley Nacionales N° 26425 y 24241

Leyes provinciales N° 59, 1493, 2092, 2448 y 2988