

Boletín Informativo

Techint Nº 282

ISSN: 0497-0292

Abril - Junio - 1995

Una obra de Techint
en la República
Oriental del Uruguay
Refinería La Teja

Política industrial en
los años '90

Ingreso, Población
y Comercio Mundial

El nuevo sistema
previsional argentino

Plan para el
financiamiento
de la vivienda y
la construcción

Anexos estadísticos





Boletín Informativo Techint Nº 282

Abril - Junio - 1995

Una obra de Techint
en la República Oriental del Uruguay
Refinería La Teja 3

Política industrial en los años '90 17
Carlos Magariños
José Luis Díaz Pérez
Pablo Sierra

**Ingreso, Población
y Comercio Mundial** 33

**El nuevo sistema
previsional argentino** 43
Ernesto Aldo Isuani
Jorge A. San Martino

**Plan para el financiamiento
de la vivienda y la construcción** 69
Eduardo Sguiglia
Alberto Delgobbo

Anexos estadísticos 85

Tapa:
Unidad de destilación atmosférica y vacío.
Torres de destilación.

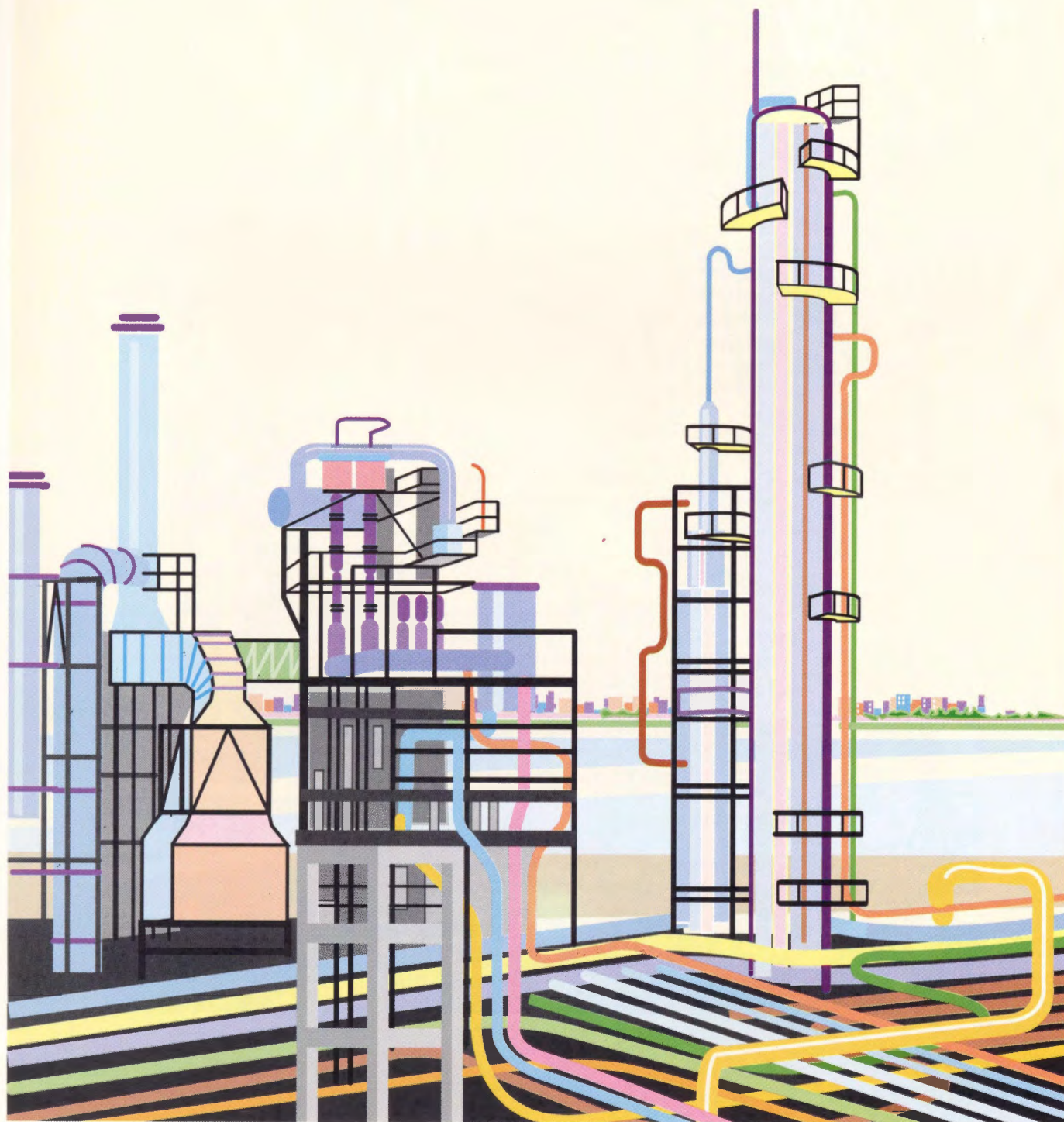
Unidad viscorreductora.
Horno y parral de cañerías.

Director responsable: Jorge Lattes

Publicación realizada con la contribución
de Siderca, Siderar, Santa María y Techint.
Registro Nacional de la Propiedad
Intelectual Nº 1.226.043.
Hecho el depósito que marca la Ley Nº 11.723.
Se permite la reproducción total o
parcial de este Boletín, previa autorización del
responsable, citando la fuente.

Av. Córdoba 320, 3º piso, Buenos Aires,
Argentina Tel: 318-5500, Fax 318-5505

Una Obra de Techint en la
República Oriental del Uruguay
Refinería La Teja



El 14 de diciembre de 1994 se inauguró la remodelación de la Refinería La Teja, ubicada en el puerto de Montevideo. El proyecto fue encarado por su propietaria, la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) de la República Oriental del Uruguay.

La ejecución estuvo a cargo del consorcio liderado por TECHINT Argentina e integrado por ABB-LUMMUS CREST INC. de Estados Unidos, a través de su filial de Brasil SETAL LUMMUS ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES S.A., y TECHINT Uruguay.

El proyecto es uno de los más importantes en la historia del sector petrolero del Uruguay; con una inversión de alrededor de 100 millones de dólares, aumenta la capacidad de la refinería de 28.000 a 37.000 barriles por día (BPSD), otorga flexibilidad para tratar crudos de distintos orígenes y calidades, incorpora mejoras tendientes a controlar y hacer mínima la contaminación ambiental debida a los efluentes y reduce los costos de explotación mediante la aplicación de la última tecnología en refinación de petróleo, aportada por las ingenierías básicas del Instituto Francés del Petróleo (IFP), Foster Wheeler y Universal Oil Products (UOP).

Las principales unidades operativas de la refinería fueron totalmente renovadas, con equipamiento del más adecuado nivel tecnológico. A continuación se describen someramente las modificaciones introducidas en las diferentes unidades.

Unidad de destilación atmosférica y de vacío

Esta unidad procesa 37.000 BPSD de crudo árabe liviano y pesado, con el fin de separar los cortes básicos y hacer máxima la producción de la corriente de gas-oil de vacío a tratar en la unidad de cracking catalítico.

Se modificaron los hornos de crudo y de vacío, la red de intercambiadores de calor para el precalentamiento del crudo, el desalador y los internos de las torres.

Cracking catalítico

Se alimenta con 9.000 BPSD de una mezcla de residuo atmosférico y gas-oil de vacío, con el objetivo primario de extraer el máximo corte de destilado medio y con el objetivo secundario de hacer máxima la producción de gases licuados de petróleo.

Unidad de cracking catalítico.
Torre fraccionadora.



Unidad de recuperación de gases

Las corrientes de gas provenientes de la destilación atmosférica, del cracking catalítico y de la unidad viscorreductora, separan en esta unidad su contenido de gases licuados de petróleo y gasolina.

Se instaló un compresor nuevo para la captación de gas y se remodelaron las operaciones de fraccionamiento y lavado.

Unidad viscorreductora

Se transformó la antigua unidad de topping N° 2 en una unidad viscorreductora, capaz de procesar 7.000 BPSD de residuo de vacío para reducir su viscosidad y mantener una buena estabilidad del fuel-oil.

Se instalaron un nuevo horno, un reactor, intercambiadores de calor y bombas, también se remodeló la torre de fraccionamiento.

Merox

Esta nueva unidad permite tratar 6.000 BPSD de kerosene para obtener combustible de aviación.

Reformado catalítico

Recibe 3.000 BPSD de nafta de bajo octanaje para transformarla por conversión química en un producto de alto octanaje.

La modificación se realizó en la etapa de destilación del efluente del reactor con el objeto de separar gas combustible, gases licuados y nafta reformada estabilizada.

Hidrodesulfuración de gas-oil

Esta unidad remodelada procesa 5.000 BPSD de una mezcla de gas-oil procedente de las unidades viscorreductora, de cracking catalítico y de destilación primaria, para bajar su contenido de azufre.

Unidad viscorreductora.
Torres de destilación.







Unidad de destilación
atmosférica y vacío.
Torres de destilación y vacío.
Hornos.

Tratamiento de aguas ácidas

La finalidad de esta nueva planta consiste en permitir la reutilización de las aguas ácidas en el desalador, mediante la remoción de amoníaco, sulfuro de hidrógeno, fenoles y cianuros, que son enviados a la antorcha para su quema.

Tratamiento de efluentes líquidos

Las mejoras en la red de drenaje de agua de intercambiadores y en la pileta separadora API del área de proceso, junto con la construcción de otro separador API en la zona de tanques de almacenaje, brindan un notable aumento en la calidad de los efluentes acuosos.

Tratamiento de efluentes gaseosos

Se incrementó la capacidad de la red colectora de venteos y de la antorcha de quemado, y se instalaron analizadores de gases en las chimeneas de venteo de los equipos con el objeto de controlar la emisión de contaminantes a la atmósfera.

Sistema electrónico de control distribuido

Se reemplazó el sistema neumático de control de proceso por un sistema electrónico de control distribuido de última generación, con el fin de obtener un control más rápido, eficiente, completo y seguro de las operaciones.

Nuevos equipos

De la importante inversión destinada a equipos se destacan principalmente los siguientes:

- La caldera de monóxido de carbono, construida por CIR de Uruguay.
- El compresor de gases, suministrado por A. C. Compressors de Estados Unidos y el soplante de cracking, por Mitsubishi de Japón.
- Las bombas, provistas por Sulzer de Brasil; Worthington, Byron & Jackson y CSB de Argentina; Union Pumps, Gould Pumps y Milton Ray de Estados Unidos; además de la bomba del catalizador de la empresa holandesa Gambo.
- Los hornos, procedentes de Brasil (CBC), España y Argentina (Foster Wheeler Hornos-Cometarsa).

Unidad de destilación
atmosférica y vacío.
Horno de vacío.



El proyecto

La realización de este proyecto requirió un destacado esfuerzo, reflejado en los siguientes datos:

Se emplearon 200.000 horas-hombre en ingeniería, 90.000 horas-hombre en compras, activación e inspección y 2.500.000 horas-hombre en la construcción y montaje.

El diseño de la planta se realizó a partir de un modelo desarrollado en maqueta electrónica, donde se incorporaron la instalación existente y las modificaciones y agregados correspondientes a las nuevas instalaciones.

En el modelo desarrollado por el sistema CADAM intervinieron todas las especialidades de ingeniería, y el mismo fue utilizado para realizar la coordinación y el análisis de interferencias. Asimismo este procedimiento facilitó la obtención de información, especialmente en el sector cañerías, para la ejecución de planos de planta, cortes, detalles, isometrías, prefabricados y cómputos de materiales.

En los momentos culminantes de la obra se ocuparon 1.500 personas, distribuidas de la siguiente manera:

980 en el montaje electromecánico, 220 en las obras civiles y 300 en subcontratos.

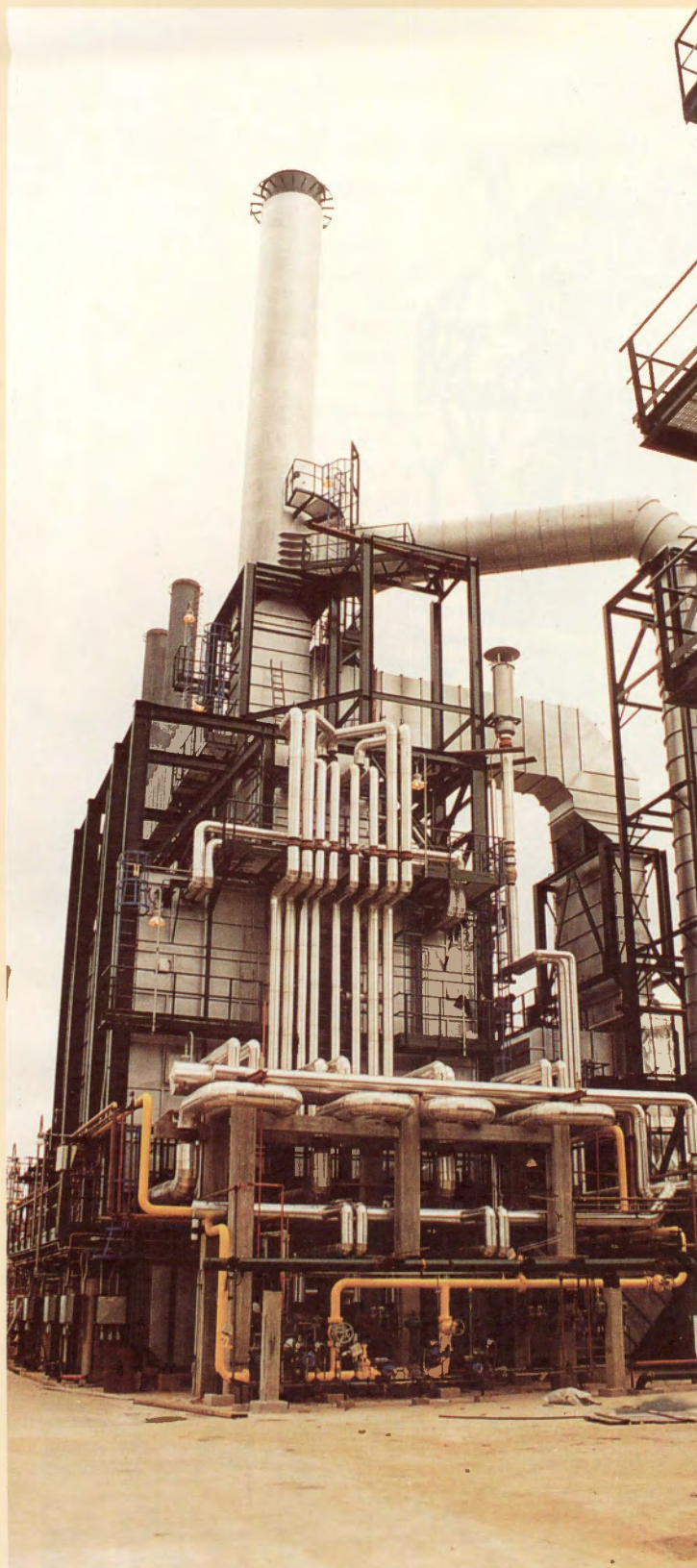
Cabe destacar que, dada la carencia de mano de obra especializada local, resultó necesario incluir un 40 % de personal extranjero (argentinos, brasileños y chilenos) tanto para el montaje electromecánico como para los subcontratos.

Las magnitudes de los principales rubros involucrados en la obra alcanzan valores tales como 3.000 metros cúbicos de hormigón armado, 570 toneladas de estructuras metálicas, montaje de 3.000 toneladas de equipos, 550 toneladas de prefabricación y 1.150 toneladas de cañerías, 66.000 metros de cables para energía eléctrica, 60.000 metros de cables para instrumentos, 2.400 instrumentos, 18.000 metros cuadrados de aislación térmica y 34.000 metros cuadrados de pintura.

El desarrollo del proyecto de la refinería La Teja significó para TECHINT una prueba más de su capacidad de promover la integración entre las distintas sedes de la empresa en el mundo, para obtener los mejores resultados mediante la aplicación de un experimentado management, un sólido soporte técnico y una ajustable planificación de recursos físicos y humanos.

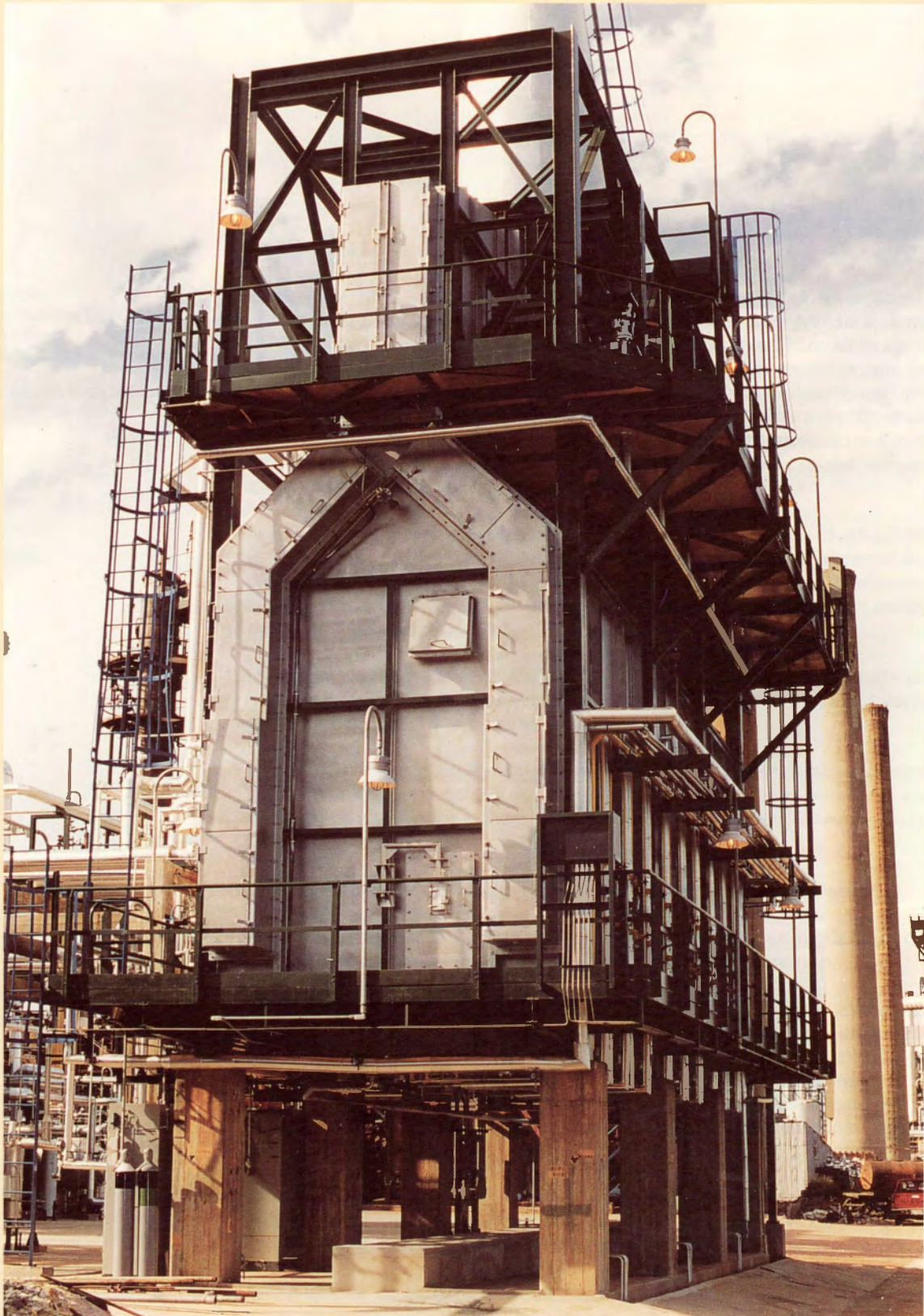
Unidad de craking catalítico.
Reactor regenerador.





Unidad de destilación atmosférica y vacío.
Horno de crudo.

Unidad viscorreductora.
Horno.



Política industrial en los años '90

Carlos Magariños
José Luis Díaz Pérez
Pablo Sierra

La Historia

Carlos Magariños:
Secretario de Industria de la Nación.
José Luis Díaz Pérez:
Asesor de la Secretaría de Industria.
Pablo Sierra:
Asesor de la Secretaría de Industria.

Desde fines del siglo XIX, y hasta fines de los años '30, el desarrollo económico de la Argentina descansaba en la producción de bienes primarios derivados de la dotación relativa de los recursos naturales existentes. El modelo agroexportador articulaba las actividades del sector rural y el comercio exterior, con algunas obras de infraestructura y servicios imprescindibles para realizar estas operaciones y acompañar el proceso de urbanización. El esquema era sumamente dependiente de las importaciones de bienes manufacturados no agropecuarios, situación que, en el esquema monetario vigente, reproducía depresiones cíclicas del mercado interno asociadas a los desequilibrios de la balanza comercial.

Los cambios en el escenario político y económico mundial, con el advenimiento de las dos grandes guerras y la gran crisis de los años '30, agotaron el potencial de esta forma de desarrollo, sobretudo por la intensificación de los problemas de abastecimiento de bienes manufacturados de un mundo que comenzaba a retraerse, a instancias de su propia reconstrucción.

El segundo modelo de desarrollo se ubica principalmente en el período posbélico: la industrialización por "sustitución de importaciones". Las principales características de este esquema pueden resumirse en:

- a) El desarrollo de una industria nacional orientada a cubrir la demanda interna de bienes manufacturados de consumo durable y bienes de capital, en el marco de una economía semicerrada a las importaciones (particularmente a las industriales) con altos niveles de protección externa;
- b) La participación del Estado como motor del desarrollo económico.

El marco institucional y de mercado de la época genera un modelo de organización industrial poco volcado a integrarse competitivamente al mundo.

El "estado del arte" de la planta industrial típica del modelo sustitutivo en la Argentina, se encontraba sumamente alejada de los patrones internacionales en términos de productividad de los factores, modernidad del mix de producción y grado de organización del proceso productivo. Es así que entre los rasgos predominantes de las plantas industriales de este modelo se suelen destacar las insuficiencias de escala de producción, el alto grado de integración vertical, y la orientación casi exclusiva de la producción hacia el mercado interno.

Desde una perspectiva macroeconómica las posibilidades de expansión de este modelo industrial encontraban un límite infranqueable en su baja capacidad para generar divisas, con los consecuentes estrangulamientos de balanza de pagos.

Este esquema económico contaba con una fuerte participación estatal tendiente a:

- a) El sostenimiento, a través de la política fiscal, de la demanda interna sobre la que se asentaba casi toda la actividad industrial;
- b) La reasignación del ingreso con el mismo objeto;

c) La reasignación de las divisas desde sus generadores (el sector agropecuario) hacia sus usuarios (el sector industrial).

El importante nivel de intervención pública en los mercados, conformaba un cuadro de desequilibrios fiscales recurrentes.

La política económica instrumentada a partir del golpe militar de 1976 modifica de manera sustancial la orientación que hasta entonces había tenido el aparato industrial, aunque lejos de adaptar el esquema sustitutivo a las condiciones de la competencia internacional, captando las fortalezas desarrolladas por el modelo sustitutivo (particularmente las capacidades laborales), genera la crisis más profunda del desarrollo industrial argentino.

El advenimiento de la crisis financiera (interna y externa) y la profundización de los desequilibrios fiscales, constituyeron el marco de los desequilibrios macroeconómicos durante toda la década de los años '80. La estabilización de la economía se convirtió en el objetivo articulador de la política económica, y la aplicación de programas de ajuste recesivos de corto plazo en el procedimiento excluyente.

Estos sucesivos programas de ajuste, aplicados durante la década del '80, terminan por magnificar los principales problemas del modelo sustitutivo: un gran aparato público ineficiente, y un sector privado muy poco preparado para hacer frente a la intensa y progresiva instauración de patrones fuertemente competitivos en los mercados internacionales.

Así es que el aparato industrial se contrajo sensiblemente durante los años '80, particularmente en aquellas empresas cuyas producciones incluían un alto valor agregado tecnológico. Conjuntamente, se observó una reorientación hacia ramas más intensivas en el uso de recursos naturales en contra de sectores utilizadores de ingeniería local.

Con el estancamiento de este esquema de desarrollo, se reduce en forma importante la participación de empresas multinacionales que operaban en el país, en tanto crece de manera singular la participación de un pequeño conglomerado de grandes empresas nacionales diversificadas en las principales ramas de producción.

La industria dejó de ser el polo dinámico de la economía, y su crisis caracteriza buena parte de los rasgos de la estructura productiva prevaleciente hacia fines de los años '80.

Los desequilibrios acumulados durante décadas hicieron imprescindible una profunda reconstrucción de los pilares básicos del proceso de acumulación, inversión y crecimiento en la Argentina. El primero de ellos, sin lugar a dudas, fue el establecimiento de un horizonte de certidumbre económica. Así, aspectos elementales como recomponer el valor de la moneda nacional y la racionalización del aparato administrativo del sector público se convirtieron en cuestiones insoslayables de cualquier esquema de política económica, destinado a revertir las condiciones estructurales generadas durante esos años.

De esta manera, el tercer modelo de desarrollo aparece como reacción a los fuertes desequilibrios resultantes del agotamiento del régimen sustitutivo y a las nuevas pautas del orden económico mundial.

La crisis financiera y los desequilibrios fiscales constituyen el marco en el cual se desenvuelve la política económica de los años '80. En este contexto se magnifican los problemas del modelo sustitutivo.

Un nuevo modelo

Este tercer modelo lo ubicamos a partir de la sanción de la Ley de Convertibilidad y sus pilares básicos son, en el aspecto macroeconómico, la reforma del aparato estatal –a partir de la redefinición de su rol en la economía– y la desregulación de los mercados; mientras que a nivel microeconómico, se hace hincapié en un proceso de especialización industrial orientado a regenerar el vínculo económico con los mercados internacionales.

El diagnóstico de partida para la formulación de la política industrial, tuvo como condición necesaria la generación de un entorno macroeconómico previsible, como basamento del pleno funcionamiento de los mecanismos de mercado. En otras palabras se intentó revalorizar la competencia –tanto interna como externa– como estímulo básico del crecimiento.

Como ha quedado evidenciado en la performance económica argentina a lo largo de las últimas décadas, la estabilización de la economía requirió el reestablecimiento de la confianza en la gestión fiscal del sector público. Cabe aquí puntualizar una de las claves del éxito del actual programa de reformas estructurales respecto de los planes de estabilización implementados en el pasado: no se apeló a la recesión como instrumento de estabilización y, por el contrario, el crecimiento de la actividad económica opera como una condición endógena de su funcionamiento (Cuadro 1 y Gráfico 1).

Por primera vez, el centro de la política antiinflacionaria no gravitó sobre el achicamiento de la actividad productiva, sino que estuvo asociado a la generación de condiciones de competitividad internacional en el aparato productivo.

El crecimiento económico ligado a la creación sistemática de incrementos en la productividad microeconómica se ubica en el centro de la nueva concepción adoptada en materia de política industrial.

Cuadro 1

Resultados de la política industrial argentina, evolución de la actividad productiva
(a precios de 1986. Índices, base: 1986 = 100)

Años	PBI Industrial	PBI Total	Participación PBI Ind./PBI Tot. en porcentaje	Crecimiento PBI Total en porcentaje	Crecimiento PBI Industrial en porcentaje
1980	105,58	103,47	27,98	-	-
1981	92,93	97,53	26,13	-5,74	-11,98
1982	90,43	94,46	26,25	-3,15	-2,68
1983	97,10	97,98	27,17	3,73	7,37
1984	99,67	99,78	27,39	1,83	2,64
1985	89,80	93,18	26,43	-6,61	-9,90
1986	100,00	100,00	27,42	7,32	11,36
1987	101,75	102,58	27,20	2,58	1,76
1988	96,80	100,65	26,37	-1,88	-4,87
1989	89,90	94,39	26,12	-6,22	-7,13
1990	91,74	94,45	26,63	0,06	2,04
1991	102,64	102,86	27,36	8,90	11,89
1992	110,20	111,76	27,04	8,65	7,37
1993	115,16	118,50	26,65	6,03	4,50
1994	119,90	126,91	25,91	7,09	4,12

Fuente: Secretaría de Programación Económica.

La desregulación y el proceso de privatizaciones permiten eliminar las grandes ineficiencias del aparato productivo e impulsar una fuerte corriente inversora sobre la infraestructura económica, que redundará en mejoras de los niveles de productividad (Gráfico 2).

Consecuentemente, en este período se inicia un ciclo de crecimiento de la actividad industrial, inédito por su duración y continuidad (Gráfico 3).

Aún más, las nuevas condiciones de mercado y la ausencia de mecanismos espúreos de aumento de la rentabilidad, indujo un dramático fortalecimiento de la competencia, impulsando la reestructuración de un amplio espectro de actores económicos privados. Si bien este nuevo contexto impacta inicialmente sobre los mercados de bienes transables internacionalmente, la cadena de proveedores de bienes y servicios transmite “hacia atrás” las ganancias de productividad.

Prácticamente en todos los segmentos productivos, las empresas se vieron compelidas a reducir sus costos, por la vía de la ampliación de su escala de producción y la reestructuración de su estrategia de organización interna y externa con sus proveedores.

La política industrial se orientó entonces a fortalecer los aspectos que estructuralmente podrían modificar el patrón de inserción externa de la economía argentina, tomando como eje el impulso hacia la especialización productiva.

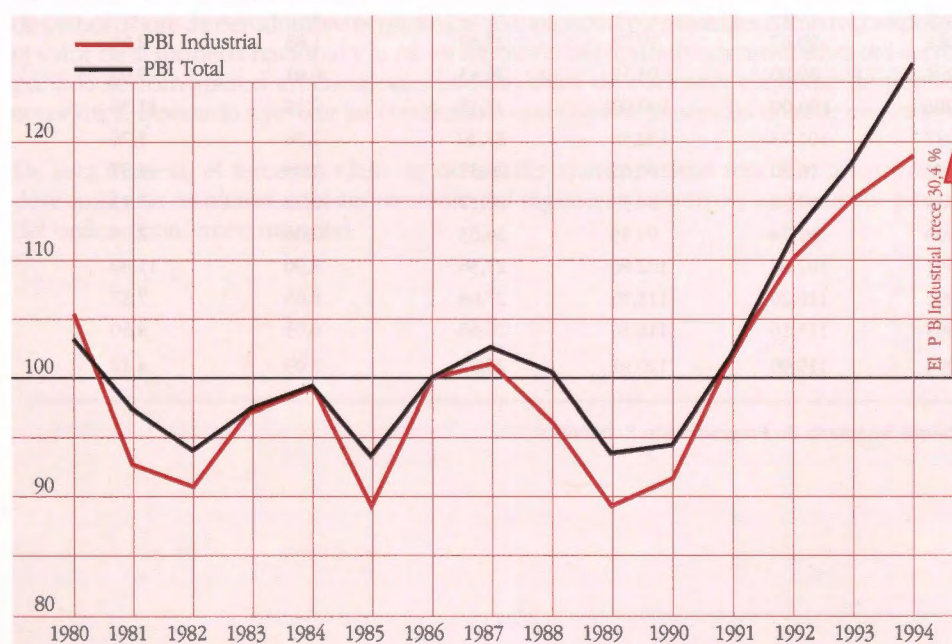
En esta dirección, es importante remarcar que en una economía industrial expuesta a la competencia internacional, resulta decisiva la minimización de los costos fijos de la producción, alargando las series, a partir de la concentración productiva en una más estrecha gama de bienes. Asimismo, en un contexto de estabilidad de precios, aumenta el peso relativo de los costos financieros y –consecuentemente– del mantenimiento de stocks en etapas intermedias de la producción. Consecuentemente, el nuevo escenario económico impone la reducción del grado de integración vertical de las unidades productivas.

Bajo este imperativo, el Régimen de Especialización y Reconversión Industrial (R.E.I.) surge con la necesidad de fortalecer en el nivel microeconómico el sendero que abren las reformas estructurales en lo macroeconómico.

En el nuevo contexto macroeconómico es de vital importancia que la gestión empresarial se concentre en la minimización de costos fijos y la reducción del grado de integración vertical.

Gráfico 1

Producto Bruto Interno Total y Producto Bruto Interno Industrial
(a precios de 1986. Índices, base: 1986 = 100)

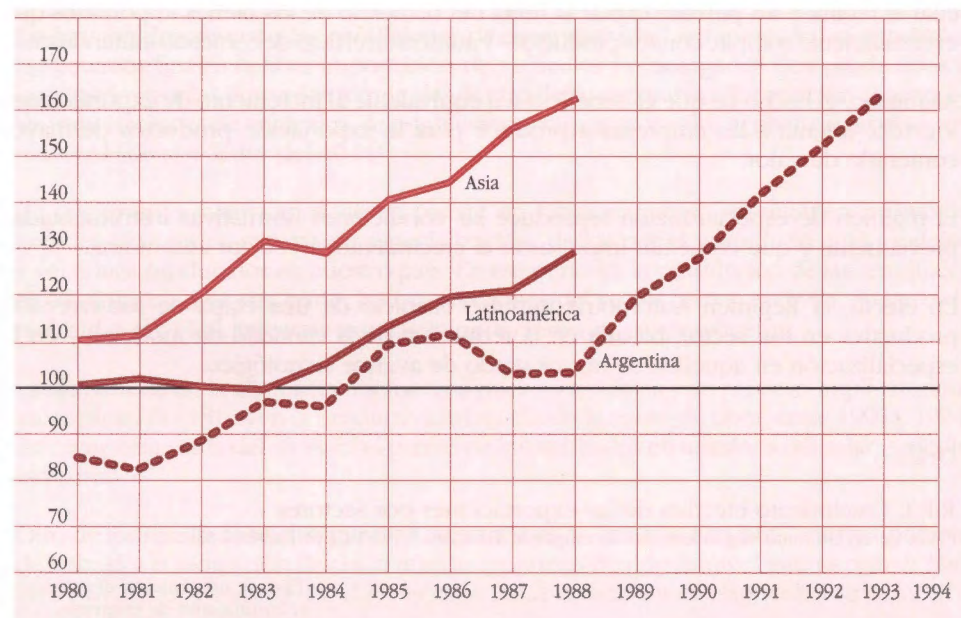


Fuente: Secretaría de Programación Económica.

El programa beneficia con un arancel diferencial las importaciones de las empresas que incrementen el nivel de sus exportaciones y lo mantengan a lo largo del programa que ellas mismas presentan. La presentación de estos programas procura promover, como pauta de comportamiento empresarial, la planificación del mediano plazo. Las importaciones deben corresponder a bienes del mismo capítulo del nomenclador arancelario que las exportaciones, de forma de promover una especialización intraindustrial.

Gráfico 2

Indices de Productividad en la industria manufacturera de Argentina, de Asia y de Latinoamérica

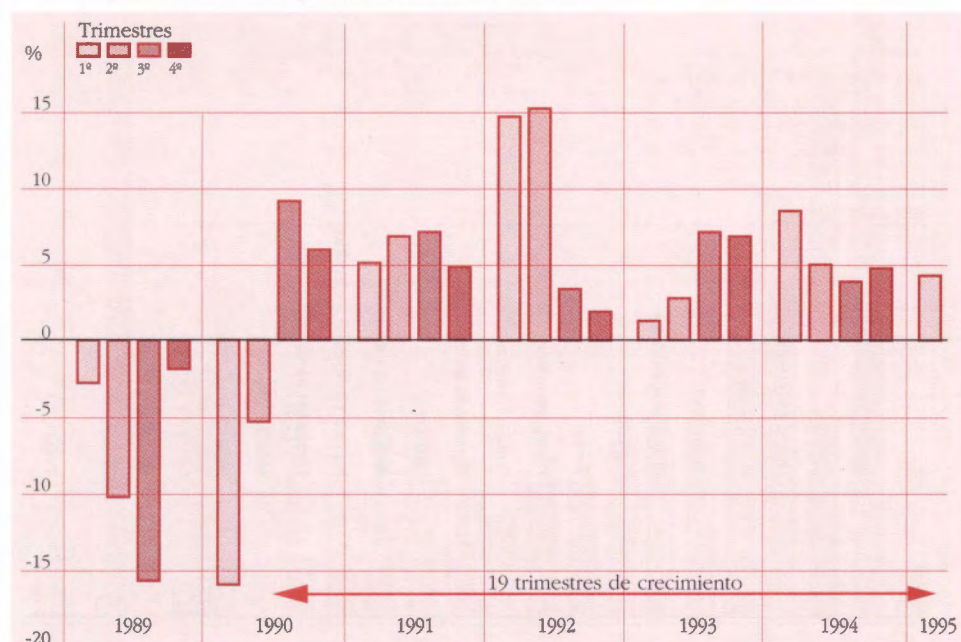


Fuentes: Asia y Latinoamérica, Paul Krugman: "The Productive Future of Latin America", ADEBA Meeting, 30 de Agosto, 1994. Argentina, Índice de Producción Industrial (CARTECO)/Índice de horas-hombre (INDEC).

Gráfico 3

Producción industrial en Argentina

(variación porcentual frente a igual trimestre del año anterior)



Fuente: FIEL.

Por su parte, y en la medida en que se trata de programas voluntarios y disponibles para cualquier tipo de empresa que efectúe exportaciones incrementales, se evita el elemento discriminatorio o arbitrario que generalmente tuvieron este tipo de acciones en el pasado.

En la actualidad, casi el 70 % de los programas-compromiso (que suman unos 380) pertenecen a empresas pequeñas y medianas. El criterio de política industrial implícito, es generar conductas empresariales de referencia válidas, a seguir por el resto (Gráficos 4 y 5).

EL REI orienta a que las empresas mejoren la calidad de sus productos incorporando una *mayor cantidad de partes y piezas* importadas, busquen escalas más eficientes –para lo cual el régimen les permite captar la renta del comercio de los bienes importados que eventualmente compite con sus productos– y aumenten el flujo de comercio intraindustrial.

Asimismo, el hecho de que el beneficio sea equivalente al incremento de exportaciones logrado, orienta a las empresas a producir para la exportación productos de mayor contenido de valor.

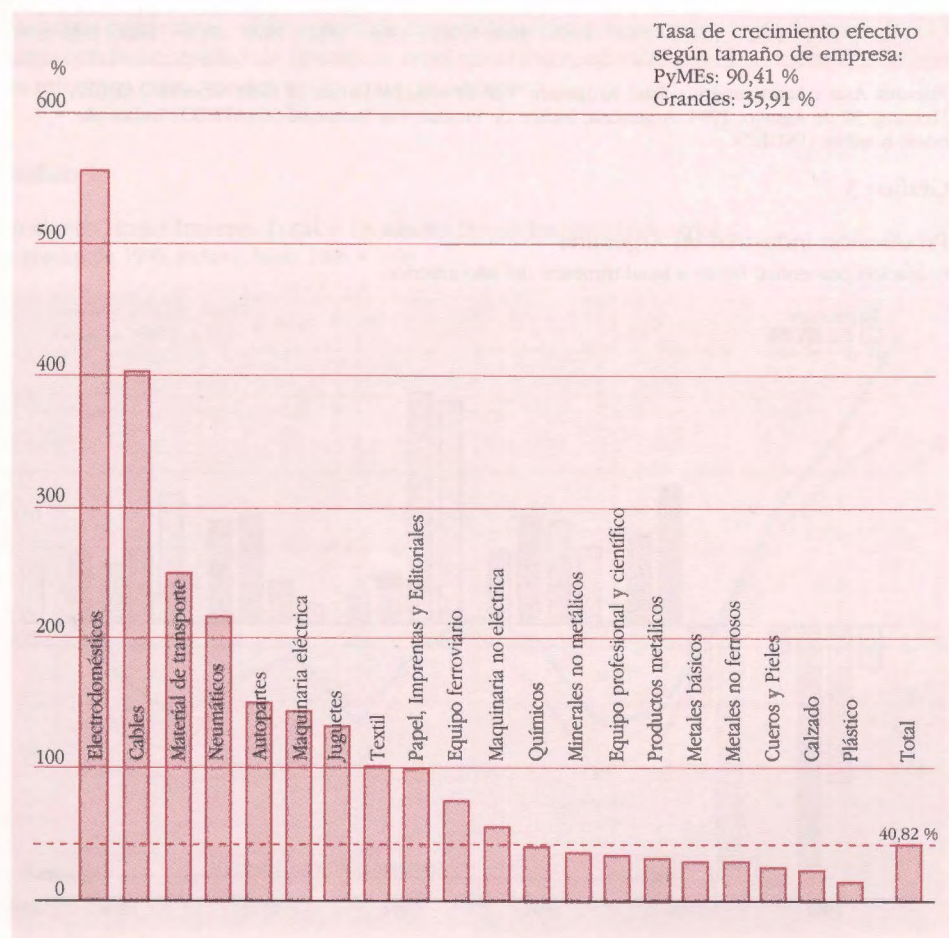
El régimen de especialización reproduce las condiciones normativas instrumentadas previamente y que con éxito impulsaron el crecimiento del sector automotriz.

En efecto, el Régimen Automotriz impulsó el inicio de una etapa de reconversión productiva en ese sector, basada en la reducción de la cantidad de modelos y en la especialización en aquellos de mayor grado de avance tecnológico.

Gráfico 4

R.E.I. Crecimiento efectivo de las exportaciones por sectores

(Tasa de crecimiento según tamaño de empresa: Grandes 35,91 %, PyMEs 90,41 %)



Fuente: Dirección de Estudios Industriales, Secretaría de Industria.

Básicamente, el Régimen Automotriz exigió a las empresas terminales la presentación de un plan de reconversión por un período de tres años, monitoreando con informes trimestrales sobre comercio e inversiones,

Como estímulo a la especialización, se les permitió importar vehículos y partes a un arancel diferencial, siempre que éstas fueran compensadas con exportaciones. Con el mismo objeto, se ampliaron los máximos autorizados de contenido importado en las unidades nacionales.

También dentro de esa estrategia, se incentivó la reducción de la integración vertical de las terminales, por medio de exigencias mínimas en la participación de autopartistas independientes en los componentes utilizados.

En función de preservar las condiciones de competitividad del mercado, se autorizó a los usuarios finales la libre importación de vehículos homologados (los producidos o importados por las empresas terminales dentro de su programa). En relación al resto de las importaciones de vehículos, se establecieron cupos asociados al nivel de producción nacional (de alrededor del 10 %).

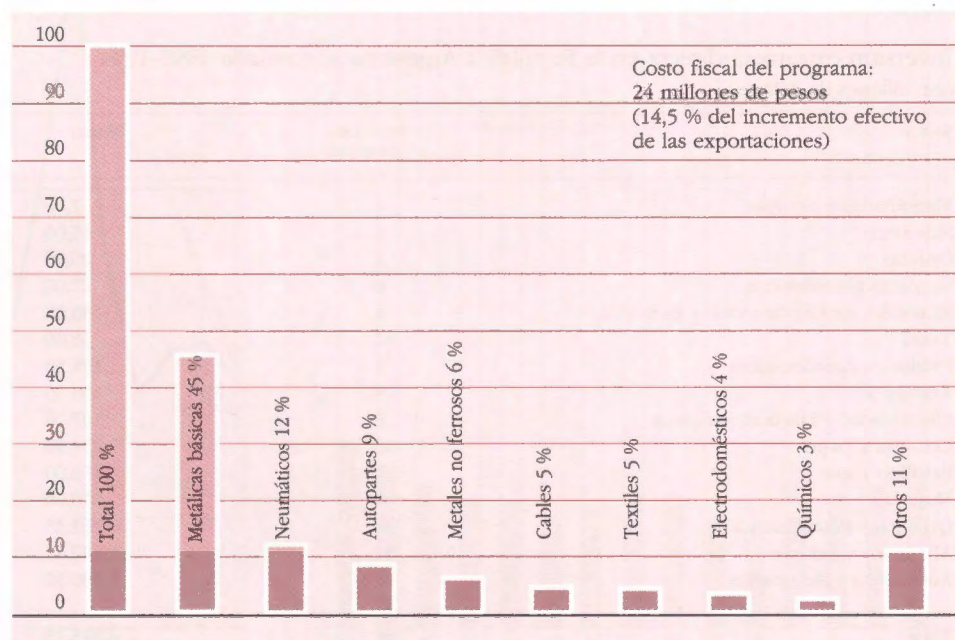
En conjunto, a cuatro años de su puesta en funcionamiento, el régimen promovió grandes avances en materia de especialización, dados por el paso de 66 a 33 modelos y versiones producidos en nuestro país. En ese período, la producción de las terminales se cuadruplicó. Por otra parte, las exportaciones del sector fueron en 1994, 30 veces la realizadas en 1990, mientras que las importaciones se cuadruplicaron.

Las ganancias en la eficiencia microeconómica asociados a este proceso implicaron un incremento del 181 % en la productividad media de la mano de obra, entre 1990 y 1994, así como una caída del 41 % en el precio de los vehículos en términos del salario medio industrial.

Otro de los resultados del Régimen Automotriz es la creación de 13.667 nuevos puestos de trabajo y la radicación de cinco nuevas empresas de primer nivel internacional: *Fiat*, *General Motors*, *Toyota*, *Ford* y *Chrysler*. Estas radicaciones implican a su vez otros 10.000 nuevos empleos.

Gráfico 5

R.E.I. Costo fiscal desagregado por sectores
(en porcentajes)



Fuente: Dirección de Estudios Industriales, Secretaría de Industria.

Finalmente, debe mencionarse que las empresas terminales pagaron la suma de 131,2 millones de pesos por incumplimiento del intercambio compensado. A estos deben sumarse 2,6 millones de pesos derivados de otros incumplimientos, que serán destinados a un fondo de desarrollo de PyMEs autopartistas.

Llegado a este punto del repaso sobre las nuevas acciones de impacto sobre el sector industrial, es fundamental destacar que las mismas fueron concebidas con un efecto fiscal neutro, asociadas a metas y compromisos verificables en el tiempo y pasibles de resarcimiento para el fisco (y consecuentemente para la sociedad) en el caso de no lograrse los objetivos planteados.

Tales características surgen del imperativo de asociar los objetivos de estabilidad, desregulación de los mercados y, más genéricamente, la transparencia de las nuevas reglas de juego, al crecimiento de la demanda. Esta orientación remarca una diferencia sustancial en relación a los programas económicos que tradicionalmente apelaban a la recesión industrial.

La contrapartida necesaria de este proceso de especialización, es la generación de una corriente de inversiones para fortalecer la puja competitiva de las empresas. Dicho proceso, comienza a desarrollarse bajo la forma de una dinámica de asociaciones empresarias, fusiones y nuevos emprendimientos productivos. A partir de 1991, resalta el muy significativo flujo de inversión extranjera directa (Cuadro 2).

De manera global, la inversión como porcentaje del PBI crece de manera significativa recuperando los mejores niveles históricos (Gráfico 9).

En esta dirección se propició la inversión en maquinaria y equipo, a partir de la eliminación de los aranceles a la importación de bienes de capital, al tiempo que se instituyó un reintegro del 15 % a la venta interna de esos bienes realizada por productores locales, como forma de equiparar las condiciones de producción doméstica.

Es importante recalcar que el régimen actual tiende a igualar las condiciones de precio entre las empresas demandantes. Asimismo, junto con el sistema de importación de equipos usados y con la posibilidad de importar partes y piezas no fabricadas en el país destinadas a la fabricación de bienes de capital, se configura un régimen especial de promoción a la producción doméstica que no tiene precedentes.

El R.E.I. reproduce para el resto de la industria las condiciones normativas del régimen automotriz. Su implementación busca incrementar el V. A. produciendo para la exportación.

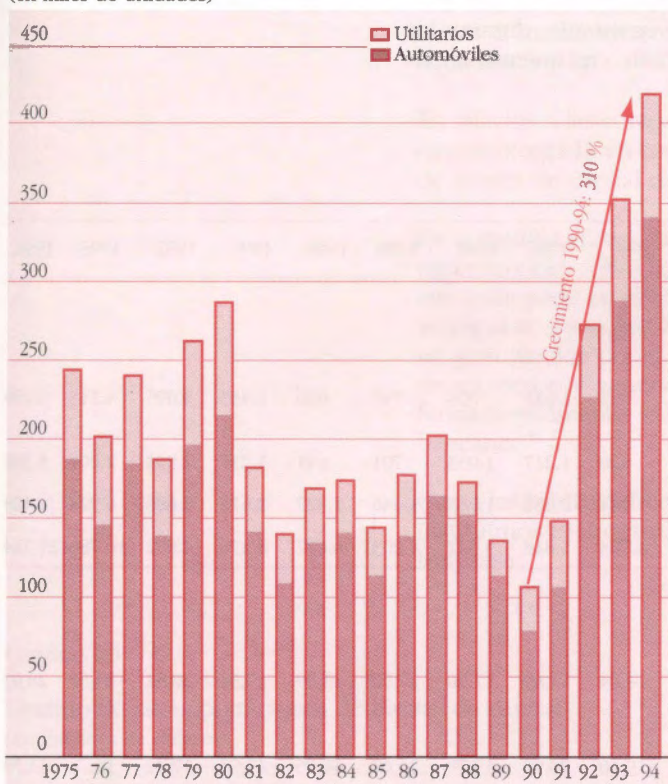
Cuadro 2

Inversión extranjera directa en la República Argentina acumulada 1990-1994
(en millones de dólares)

Sector	Proyectos (cantidad)	Monto
Maquinarias y Equipos	4	7,00
Siderurgia	1	15,00
Caucho	1	20,00
Limpieza y cosméticos	6	27,00
Materiales de Construcción y cerámico	4	30,00
Textil	12	36,00
Productos farmacéuticos	8	105,50
Aluminio	9	106,20
Electrónicos y Electrodomésticos	8	107,00
Celulosa y papel	10	204,00
Petróleo y gas	1	258,00
Minería	6	810,00
Química y Petroquímica	21	1.184,35
Alimentos y bebidas	54	1.392,40
Automotriz y Autopartes	44	4.380,50
Total	189	8.693,45

Gráfico 6

Producción de utilitarios y automóviles
(en miles de unidades)



Fuente: ADEFA.

Gráfico 7

Precios de los automotores
(índice, base: 1981 = 100)



Fuente: ADEFA.

Gráfico 8

Productividad de la industria automotriz de Argentina y Brasil
(unidades por empleado)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ADEFA y ANFAVEA.

Gráfico 9

Inversión Bruta Interna
(en porcentaje del PBI)



Fuente: Secretaría de Programación Económica.

En el pasado, la alta protección y prohibición a la importación de bienes de capital, era fácilmente eludida por la existencia de normativas y cláusulas especiales, sólo al alcance de unas pocas empresas.

Una revisión del proceso de inversiones ocurrido en nuestra economía, durante los últimos cuatro años, arroja como primer resultado, un impactante crecimiento en las compras de bienes de capital importados y nacionales.

Cuadro 3

Importaciones de bienes de capital

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Importaciones de bienes de capital (en millones de dólares)															
Bienes de capital	2.323	2.097	982	787	692	702	663	1.041	904	745	636	1.435	3.095	4.115	6.039
Piezas y accesorios para bienes de capital	1.255	1.395	889	747	810	719	920	1.217	1.053	701	691	1.237	2.591	2.809	3.389
Total bienes de capital	3.578	3.492	1.871	1.534	1.502	1.420	1.584	2.258	1.957	1.446	1.327	2.672	5.686	6.924	9.428
Total	10.541	9.430	5.337	4.504	4.585	3.814	4.724	5.818	5.322	4.203	4.077	8.276	14.872	16.783	21.544
Participación en el total (en porcentajes)															
Bienes de capital	22,04	22,24	18,41	17,47	15,09	18,39	14,04	17,89	17,00	17,72	15,59	17,34	20,81	24,52	28,03
Partes y piezas de bienes de capital	11,91	14,80	16,65	16,58	17,67	18,84	19,48	20,92	19,78	16,67	16,95	14,94	17,42	16,74	15,73
Total bienes de capital	33,95	37,03	35,06	34,05	32,76	37,23	33,52	38,81	36,78	34,39	32,54	32,28	38,23	41,25	43,76
Crecimiento frente al año anterior (en porcentajes)															
Bienes de capital		-9,74	-53,15	-19,91	-12,05	1,39	-5,43	56,92	-13,12	-17,62	-14,68	125,77	115,68	32,95	46,76
Piezas y accesorios para bienes de capital		11,17	-36,30	-15,96	8,48	-11,32	28,07	32,26	-13,51	-33,46	-1,37	79,00	109,52	8,40	20,65
Total bienes de capital		-2,40	-46,42	-18,03	-2,05	-5,47	11,52	42,59	-13,33	-26,14	-8,23	101,41	112,83	21,77	36,17
Total importaciones		-10,53	-43,41	-15,60	1,79	-16,81	23,86	23,15	-8,53	-21,01	-3,01	103,01	79,70	12,85	28,37

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Cuadro 4

Destino de las importaciones de bienes de capital

	1990		1991		1992		1993		1994		Variación
Sector	Miles de dólares	Participación en %	Miles de dólares	Participación en %	Miles de dólares	Participación en %	Miles de dólares	Participación en %	Miles de dólares	Participación en %	1993-94 en %
Agro	25.265	3,98	43.138	3,01	78.070	2,52	98.443	2,39	178.297	2,95	81,12
Minería	2.967	0,47	3.182	0,22	10.975	0,35	14.353	0,35	25.168	0,42	75,35
Industria Manufacturera	305.312	48,05	642.044	44,74	1.230.129	39,74	1.552.423	37,73	1.991.000	32,98	28,25
Electricidad, Gas y Agua	60.428	9,51	113.918	7,94	201.832	6,52	263.291	6,40	370.494	6,14	40,72
Construcción	53.921	8,49	98.479	6,86	223.298	7,21	327.111	7,95	491.487	8,14	50,25
Transporte	44.501	7,00	80.225	5,59	409.588	13,23	606.720	14,74	1.180.135	19,55	94,51
Comercio, Bancos y Seguros	56.123	8,83	156.042	10,87	273.219	8,83	378.423	9,20	550.589	9,12	45,50
Comunicaciones	41.850	6,59	182.101	12,69	460.003	14,86	662.037	16,09	924.021	15,30	39,57
Salud	23.574	3,71	69.875	4,87	149.928	4,84	138.856	3,37	219.449	3,63	58,04
Investigación	9.620	1,51	21.280	1,48	20.534	0,66	25.214	0,61	35.132	0,58	39,34
Resto sin clasificar	11.892	1,87	24.738	1,72	37.631	1,22	48.523	1,18	72.062	1,19	48,51
Total	635.453	100,00	1.435.022	100,00	3.095.207	100,00	4.114.818	100,00	6.037.843	100,00	46,73

Fuente: Secretaría de Programación Económica.

En el primer caso las importaciones de bienes de capital y sus partes alcanzan los 9.428 millones de dólares en 1994, lo que representa un 44 % del total de las importaciones del país. Esta evolución implica un incremento del 610,5 % en todo el período, o sea una tasa anual acumulativa del 63,3 %. Debe mencionarse que, en promedio, un 37 % de las compras externas de bienes de capital, se destinó a la industria manufacturera (Cuadros 3 y 4).

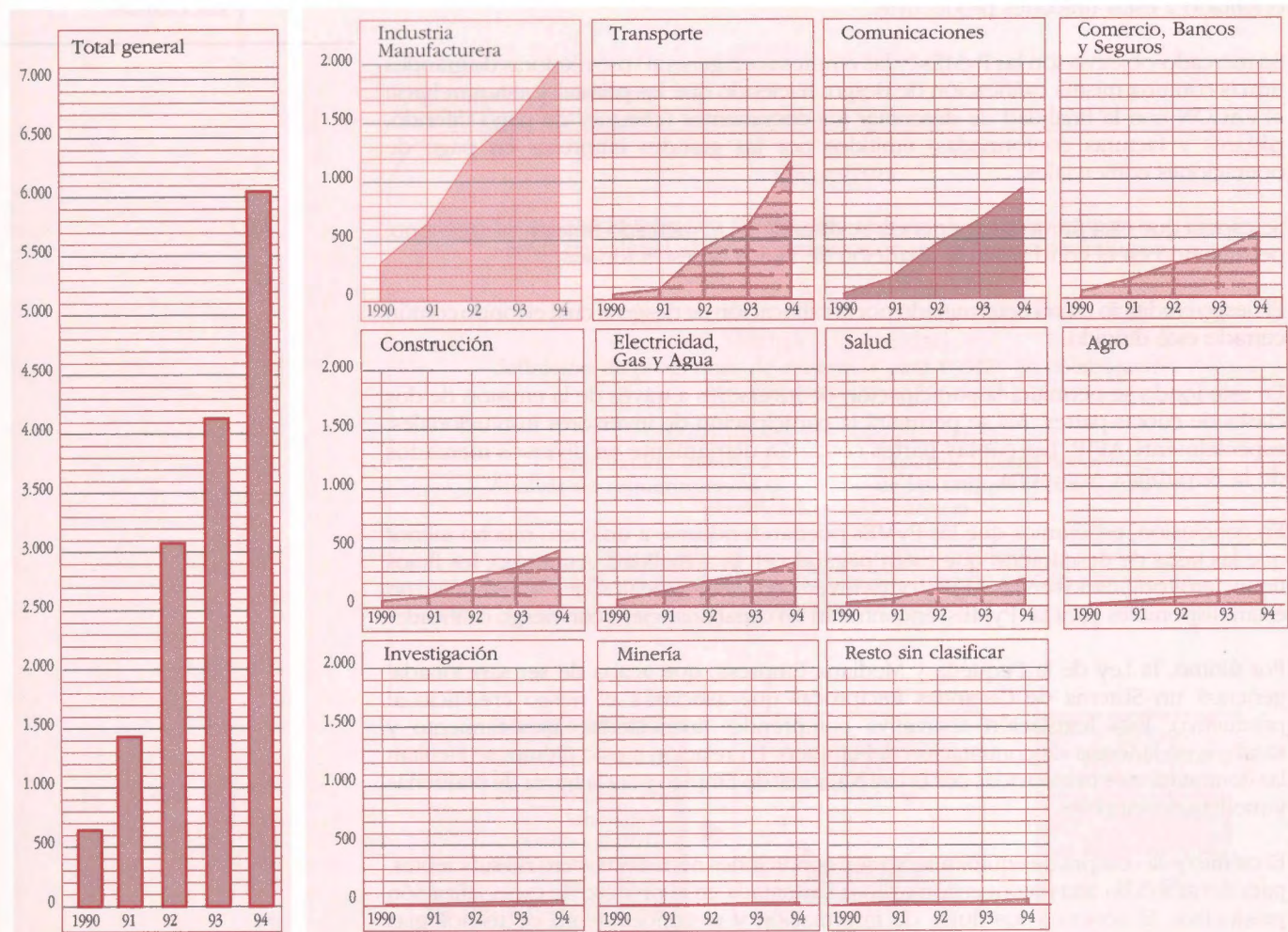
En relación a las compras de bienes de capital de fabricación nacional, considerando el monto otorgado en concepto de reintegros por el Decreto N° 937, la facturación anual de bienes de capital durante 1994, asciende a los 2.436,3 millones de pesos.

En la medida en que la reducción de costos y la mayor eficiencia de las empresas tiene repercusiones sobre su margen de ganancia, el sostenimiento de un nivel de actividad creciente pone en el centro de la escena la necesidad de un sistema financiero ágil para acompañar el proceso. El sistema financiero no ha respondido con el dinamismo suficiente, en gran medida por el retraso en su proceso de reconversión. Frente a esta situación se promovieron y generaron diversos mecanismos tendientes a facilitar el crédito, pero fundamentalmente a generar patrones de comportamiento al interior del sistema bancario.

Como las PyMEs deben enfrentar tasas más elevadas que las empresas de mayor tamaño instituímos el Programa Trienal de Fomento y Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa.

Gráfico 10

Destino de las importaciones de bienes de capital
(en millones de dólares)



Datos del Cuadro 4.

Con este programa de bajísimo costo fiscal, no se pretendió resolver el problema de una estructura financiera poco acostumbrada a trabajar con el riesgo productivo, sino inducir a una competencia entre bancos para financiar proyectos y actividades productivas de PyMEs. La iniciativa en los hechos logró imponer una tasa testigo que implicó la reducción en algunos puntos de la tasa de interés activa, pero lo que es más importante, condujo a muchos bancos a operar por primera vez con empresas pequeñas y medianas. Desde su lanzamiento, hace apenas dos años, por el programa trienal para las PyMEs, se adjudicaron por licitación 1.700 millones de dólares entre 48 entidades financieras (públicas y privadas), destinados a 35.000 empresas para la adquisición de bienes de capital y tecnología y para la constitución de capital de trabajo.

Simultáneamente, se analizaron distintos instrumentos financieros capaces de adaptarse a las restricciones comentadas con anterioridad. La mayor parte de estas iniciativas tuvieron un trámite legislativo favorable que acaba de finalizar.

Entre los principales instrumentos cabe mencionar:

- La Nueva Ley de Cheques por la que se declara ilegal el denominado “cheque volador” o “cheque posdatado” y crea la figura del cheque diferido en su reemplazo.

Quien reciba este cheque lo podrá depositar en su cuenta, descontarlo o endosarlo. La acreditación se realizará al portador del documento en la fecha estipulada.

- Fondo común cerrado de crédito de cheques de pago diferido, pagarés y facturas conformadas (FACON) de empresas de una misma calificación de riesgo.

El FACON opera mediante el descuento y la cobranza de documentos, con la intención de crear una nueva fuente de financiamiento para el sector de Pequeñas y Medianas Empresas a un costo menor que el existente en el segmento del mercado financiero orientado a estas unidades productivas.

Su mercado-objetivo son las PyMEs (y las empresas en general) proveedoras de grandes firmas con una misma calificación de riesgo, haciendo que las primeras recurran hacia el FACON con la finalidad de descontar los documentos (cheques de pago diferido, pagarés y facturas conformadas) emitidos por las grandes empresas en pago de operaciones comerciales.

Se espera que esta primera experiencia se difunda en el mercado financiero argentino, permitiendo en el corto plazo la aparición de varios de estos fondos.

El riesgo crediticio estará determinado por la calificación de riesgo al cual el fondo común cerrado esté dirigido.

En este fondo se permitirá la participación de inversores a través de la emisión de dos clases de cuotas-partes. Así se permitirá la participación de inversores institucionales, especialmente AFJP. Las cuotas-partes cotizarán diariamente en diversos mercados de la República Argentina.

En conclusión, esperamos que las PyMEs puedan fondearse a un costo mucho menor que las tasas de descubierto que están pagando en la actualidad. Asimismo, los flujos financieros originados en las AFJP y otros inversores institucionales, que actualmente no están disponibles para las PyMEs, encontrarán un canal financiero con riesgo calificado.

Por último, la Ley de la Pequeña y Mediana Empresa, que acaba de ser sancionada, generará un Sistema de Garantías Recíprocas que asociarán el riesgo crediticio al productivo. Esta legislación abarcativa comprende: financiación, asesoramiento y cambios en la forma de contratación del empleo. En relación a esto último, se facilitan las contrataciones promovidas por la Ley Nacional de Empleo para la franja de pequeñas y medianas empresas.

El crédito y la compra de equipamiento son condiciones necesarias, pero no suficientes, para llevar a cabo una reconversión exitosa sustentada en el proceso de especialización productiva. El acceso a los flujos de información y el conocimiento de tecnologías

El Programa Trienal de Fomento y Desarrollo para las PyMEs busca inducir la competencia entre bancos para generar financiamiento. Se logró reducir la tasa de interés activa pero sobre todo condujo a muchos bancos a operar por primera vez con empresas pequeñas y medianas.

innovadoras, en el marco de una economía mundial fuertemente dinámica y competitiva, representan dos factores que determinan el crecimiento y consolidación de la industria.

Para que este proceso pueda ser desarrollado y extendidos sus beneficios al conjunto de todos los sectores industriales, fundamentalmente en el ámbito de la pequeña y mediana empresa, es imprescindible contar con organismos científico-técnicos que actúen como referentes tecnológicos. Lamentablemente, la experiencia argentina en esta materia es muy pobre, motivo por el cual no sólo se trató de generar un cambio profundo en la gestión de los organismos existentes, sino y principalmente, de dotarlos de un diseño institucional efectivo.

En tal sentido, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial ha sido reestructurado con el objeto de contribuir eficazmente al perfeccionamiento tecnológico del sector productivo. Las nuevas medidas y disposiciones para ayudar a las pequeñas y medianas empresas en el proceso de reconversión ubican al INTI como protagonista activo del desarrollo industrial.

La creación de ocho delegaciones regionales reforzará la labor de promoción y extensión de este instituto, facilitando el acceso de las PyMEs a las tecnologías blandas.

A su vez, con la idea de transferir los modelos y técnicas de gestión que caracterizan la operatoria de las grandes empresas a sus PyMEs proveedoras, ya se ha puesto en marcha el Programa de Desarrollo de Proveedores.

Este programa consiste básicamente en la introducción de un proceso de mejoras continuas a lo largo de toda la cadena productiva, procurando el cumplimiento de normas de calidad en la fabricación de partes y piezas de productos finales, de modo que puedan competir en el mercado internacional.

El Programa de Desarrollo de Proveedores consiste en introducir mejoras continuas a lo largo de la cadena productiva para poder competir en el mercado internacional.

Esquema Programa de proveedores



El programa es desarrollado conjuntamente por el sector privado y el sector público. Dentro del ámbito privado participan en calidad de promotores grandes empresas pertenecientes a los sectores automotriz, agroalimentario, textil y siderúrgico. Estas empresas promotoras seleccionan un conjunto de sus empresas proveedoras para asistirles técnicamente junto al INTI en las áreas de gestión de la calidad, diseño industrial y procesos de reconversión tecnológica.

Complementariamente, con el objeto de brindar al sector productivo la infraestructura necesaria para alcanzar los estándares internacionales de calidad, se ha creado un Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación.

Por medio de este sistema voluntario se espera contribuir a mejorar el acceso de los productos y servicios argentinos al mercado mundial, así como también a incorporar las nuevas exigencias respecto de la normalización técnica.

Simultáneamente para difundir estas acciones a todo el territorio nacional, fue creado –en el ámbito del INTI– el Centro de Información y Estadística Industrial (CIEI), con una delegación (los CIP) en cada provincia, destinada a asistir a la pequeña y mediana empresa. El CIEI cuenta con 31 delegaciones interconectadas en todo el país, y constituye un canal abierto para los empresarios de las provincias. Gran parte de los trámites que en el pasado debían efectuarse en esta dependencia, hoy se instrumentan por la vía de los CIP. A partir de octubre de 1994, el CIEI, en base a los requerimientos empresarios recabados por los CIP, comenzó una fase de cursos de capacitación en diversas provincias argentinas, priorizando aquellos lugares más alejados de los centros de información. Otra de las acciones derivadas de este Centro es el directorio de empresas, libro con que cuentan todas las empresas que lo solicitaron y en donde figuran 7.000 empresas con sus datos básicos destinado a generar una mayor interrelación entre fabricantes y proveedores.

Utilizando esta red, lanzamos el Programa de Fortalecimiento de estructuras de apoyo a las PyMEs que, en su primer tramo de 500 empresas, ha efectuado un diagnóstico que le permite a la empresa junto con el consultor del programa, analizar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas y las líneas de acción para superar los problemas abordados en el diagnóstico. Por ejemplo, gran parte de los problemas del universo sobre el que se operó en este primer tramo (150 empresas), corresponden a deficiencias en la estrategia comercial y en la organización interna de la firma.

La idea es que el cumplimiento por parte de la empresa del programa de reformas que surge del diagnóstico, pueda ser tomado por las entidades bancarias a la hora de analizar el financiamiento de un proyecto. Nuevamente, se intenta de esta forma, difundir un comportamiento en las entidades bancarias.

Finalmente, para concentrar todos los lineamientos de política industrial y dar un tratamiento pormenorizado a los subsistemas productivos del interior que lo requieren, se ha trabajado en la constitución de Polos Productivos.

En este programa convocamos a los industriales de un determinado sector de la producción para revisar conjuntamente la estrategia productiva que están desarrollando y tratamos de encarar mecanismos que permitan optimizar el nivel en la zona y la comercialización de los productos involucrados en este sector industrial. Cabe destacar que se encuentran en funcionamiento 15 acuerdos productivos que comprometen aumentos en la producción en empresas dedicadas a la fabricación de muebles, conservas de frutas, maquinaria agrícola y bienes de capital.

En este sentido, los consultores responsables asisten a las empresas en la definición de su estrategia de mercado (elaboración de estudios de mercado, implementación de sistemas de costeo eficientes, etc.) y, cuando es necesario, derivan asistencias específicas a técnicos del INTI.

La creación del
Centro de Información y
Estadística Industrial (CIEI)
ha permitido relacionar
activamente a los
empresarios del país.

En la actualidad

Después de 4 años de crecimiento sostenido de la actividad industrial, y de desarrollo de un sistema de gestión pública orientado a acompañar dicho crecimiento, entendemos que los desafíos que plantea el porvenir pueden ser abordados según dos perspectivas. Por un lado, a nivel de las grandes variables de la economía industrial, tenemos un fuerte proceso de inversiones directas en el sector manufacturero vinculado con las expectativas positivas que generó la implementación de esta política económica. A este respecto, y considerando que las reformas en el plano de la competitividad industrial están bien encaminadas, el tema del financiamiento productivo aparece como uno de los temas principales de la agenda. A este respecto creemos que la fuerte reestructuración bancaria a partir del conflicto financiero originado en México, constituirá un excelente punto de partida para asociar el riesgo bancario al productivo.

La política industrial
en los años '90
procura desarrollar nuevas
conductas en el
empresariado y en los
agentes asociados al proceso
de producción.

De hecho, el proceso de inversiones no sólo no se interrumpió, sino que se vió favorecido por una reducción en la valorización de los activos: la dinámica inversora observada en este contexto, señala la preferencia por esta economía para efectuar negocios productivos en el mediano plazo, particularmente con miras al mercado regional. Asimismo cierta tendencia a concentrar recursos en los segmentos más competitivos, por parte de algunos complejos empresarios muy diversificados, forman parte de este movimiento que evaluamos muy positivo.

La otra perspectiva, se vincula con el fortalecimiento del diseño institucional de la política industrial: es necesario elevar la masa crítica de los instrumentos generados y fortalecer la gestión institucional por medio de un mayor grado de capacitación de agentes especialistas en los problemas microeconómicos de las empresas.

Plantearse esta necesidad, evidencia el grado de avance logrado en la materia. El rol del Estado en la política industrial no es el de crear condiciones de competitividad espúreas ni producir la reconversión productiva en cada empresa. La política industrial en los años '90 procura desarrollar nuevas conductas en el empresariado y en los agentes asociados a los procesos de producción. La dinámica que se deriva de estos nuevos patrones de comportamiento no es inmediata pero la consistencia de estos cambios en las empresas garantiza aumentos de productividad genuinos y sostenibles en el tiempo.

Los desafíos para el sector público y el privado, se asocian a este nuevo carácter orientador ya que para ambos se trata, en parte, de incorporar pautas de comportamiento inéditas.

Para el sector público, la manera de asegurar que los efectos de sus instrumentos alcancen una masa crítica, consiste en fortalecer el diseño institucional de gestión de los instrumentos y mejorar el nivel de capacitación de los agentes en su manejo. En segundo lugar, resulta imprescindible elevar aún más el grado de articulación y coordinación entre las distintas áreas de gestión de la administración pública.

Para el sector privado se trata de revalorizar aspectos de la competitividad genuina contenidos en los nuevos instrumentos de política, tales como el valor del conocimiento, la calidad, y la adaptación a las necesidades de los mercados. La asistencia tecnológica y en general en el management de las empresas, requiere una organización de la gestión pública especial, inédita en la Argentina. Intentamos, en este sentido, motorizar un cambio cultural en el sector privado y ésta, evidentemente, no es tarea de un día.

Anexo

Marco Normativo

Régimen de Especialización y Reconversión Industrial

Reglamentación: Decreto Nº 2.641/92, Resoluciones ex-SIC Nºs 14/93, 80/93 y 148/93 y la Resolución Nº 1.149/93 de M.E.O.S.P.

Objeto: Promover la especialización y reconversión del complejo industrial empresario estimulando las exportaciones.

Régimen Automotriz

Reglamentación: Decretos Nºs 2.677/91, 683/94, 1.179/94 y Resoluciones reglamentarias.

Objeto: Estimular la reconversión del sector automotriz argentino.

Sistema de Canje Vehicular

Reglamentación: Decreto Nº 647/95.

Objeto: Reducir la antigüedad media del parque automotor argentino mediante un sistema de facilidades para el acceso a automóviles 0 kilómetro.

Régimen de Reintegro de bienes de capital

Reglamentación: Decretos Nºs 937/93, 1.452/93, 2.430/93, 2.789/93 y Decreto Nº 173/94; Resoluciones ex-SIC Nºs 161/93, 162/93, 209/93, 282/93; Resoluciones S.I. Nºs 25/93, 21/94 y 56/94; Resoluciones generales de la D.G.I. Nºs 3.708/93, 3.734/93, 3.753/93 y 3.767/93.

Objeto: Estimular la reconversión, competitividad y equipamiento del sector industrial mediante la incorporación de Bienes de Capital (tanto fabricantes como usuarios).

Específicos para PyMEs

Programa Trienal de Fomento y Desarrollo para PyMEs. Régimen de equiparación de tasas

Reglamentación: Decreto Nº 2.586/92, Resolución SIC Nº 33/93, Decreto Nº 991/93, Resolución Nº 207/93, Decreto Nº 376/94.

Objeto: Crédito bancario con tasas subsidiadas.

Fondo de Asistencia para la constitución de Consorcios

Reglamentación: Decreto Nº 2.586/92 y Resolución Nº 126/93.

Objeto: Financiamiento de gastos operativos asociados en la conformación de consorcios.

Nueva Ley de Pequeña y Mediana Empresa

Reglamentación: Ley Nº 24.467.

Objeto: Nuevas formas de contratación laboral e instrumentos de financiamiento.

Programa de Proveedores

Reglamentación: Decreto Nº 1.255/94.

Objeto: Desarrollo de PyMEs proveedoras de grandes empresas en las áreas de calidad, diseño y reconversión tecnológica.

Sistema Nacional de Normas, Calidad y Certificación

Reglamentación: Decreto Nº 1.474/94.

Objeto: Nuevo marco jurídico para la normalización y acreditación de procesos y productos.

Obligaciones Negociables para PyMEs

Reglamentación: Resolución Nº 10.259/93 de la Comisión Nacional de Valores.

Objeto: Acceso al mercado bursátil de obligaciones, básicamente orientado a las empresas medianas, sin necesidad de calificación de riesgo.

Factura Conformada

Reglamentación: Ley Nº 24.064.

Objeto: Posibilita a proveedores de grandes empresas a utilizar las facturas como medio de pago, en un contexto de mínima incertidumbre.

Nueva Ley de Cheques

Reglamentación: Ley Nº 24.452, Comunicación "A" 2.329 del BCRA.

Objeto: Garantizar las operaciones de pago diferido, mediante la conformación bancaria de cheques.

Fondo Cerrado de Crédito de Cheques de Pago Diferido y Facturas Conformadas de Empresas de una misma calificación de riesgo (FACON)

Reglamentación: Acuerdo entre las entidades financieras y bancarias interesadas.

Objeto: Fondo de descuento de documentos conformados.

Centro de Información y Estadística Industrial

Reglamentación: Convenio entre la Secretaría de Industria, el INTI, los gobiernos provinciales y entidades empresarias.

Objeto: Brindar una red de transmisión al interior, del sistema industrial de flujos informativos referidos a mercados internacionales, extensionismo, insumos, etcétera.

Sistema de Fortalecimiento de las Estructuras de Apoyo a las PyMEs

Reglamentación: Decreto Nº 1.091/94.

Objeto: Asistencia técnica a PyMEs en las áreas de gestión y producción.

Polos Productivos

Reglamentación: Decreto Nº 1.304/94.

Objeto: Promover el desarrollo de las economías regionales a través de convenios donde se fijan metas a cumplir por todas las partes.

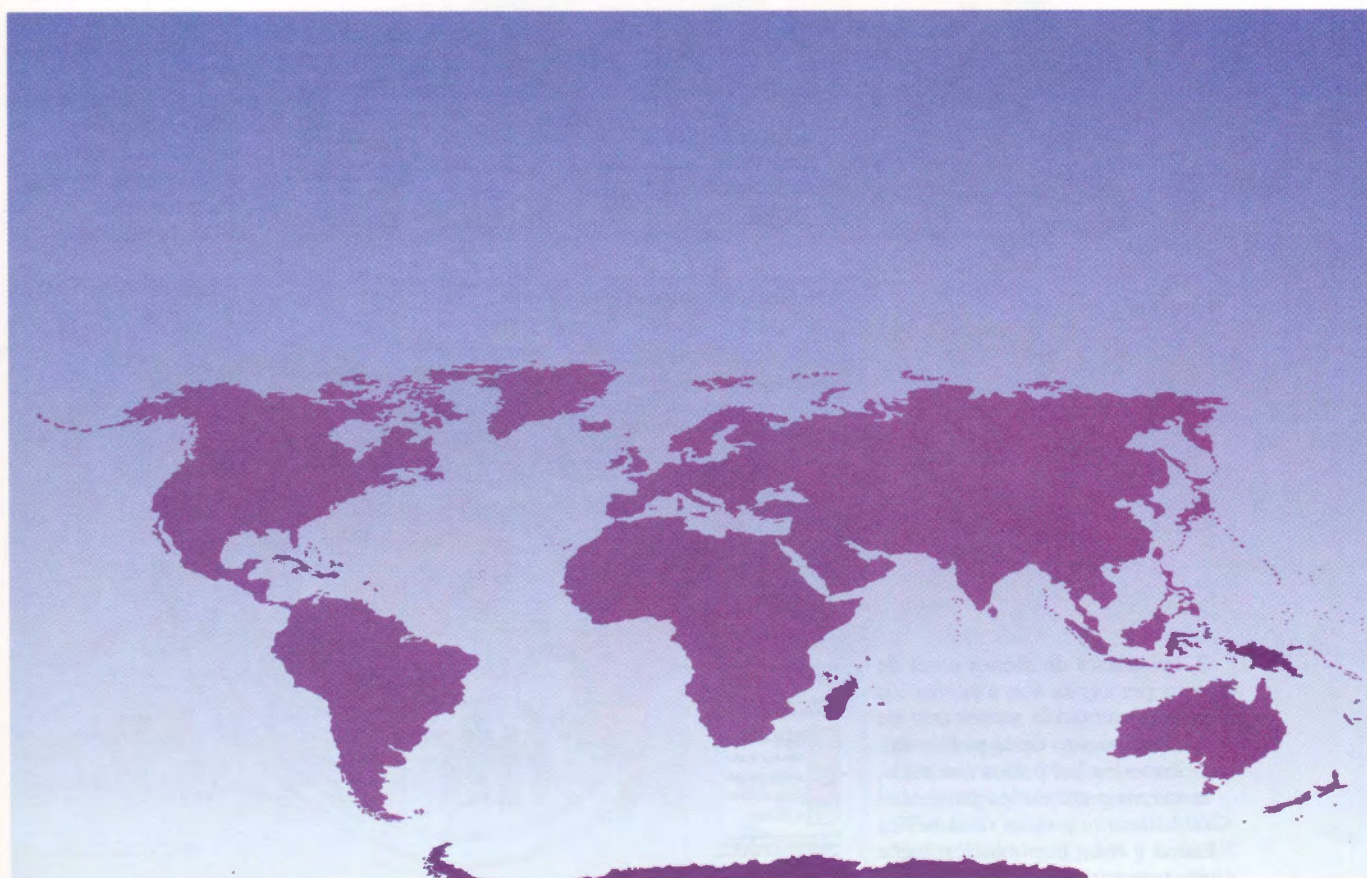
Ingreso, Población y Comercio Mundial

Los mapas que presentamos ilustran de manera sintética hechos demográficos, económicos y sociales. Han sido elaborados principalmente con información proveniente de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y figuran en la publicación Ramses 95, *Synthèse Annuelle de L'Actualité Mondiale* Institut Français Des Relations Internationales. Dunod. 1994.

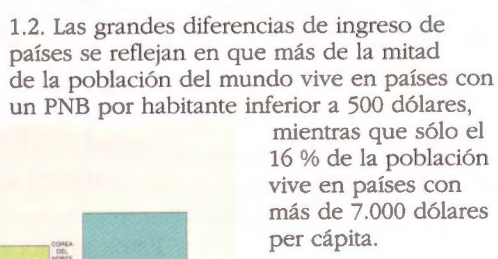
La información que proveen es de enorme interés.

Sirve para demostrar cuales son los problemas estructurales pendientes sobre todo en los países en desarrollo. Aunque algunas regiones han avanzado mucho en término de mejoras en niveles de educación y salud (Sudeste Asiático, América Latina), otras (Africa), parecen estar sumergidas en un profundo abismo.

Estos gráficos y mapas permiten identificar con exactitud los problemas y las regiones en los cuales aún hay mucho por hacer y sobre las cuales deben centrarse los esfuerzos de aquellos organismos internacionales, tales como el Banco Mundial, la FAO, UNICEF, OMS, OIT, FMI, etc., cuyo objetivo último es la mejora del bienestar.

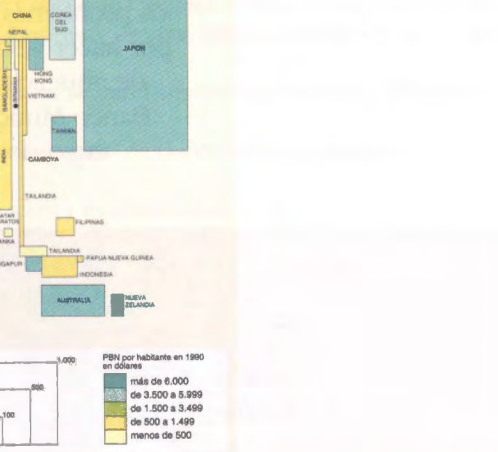


No están representadas las Naciones con una población inferior a los 500.000 habitantes

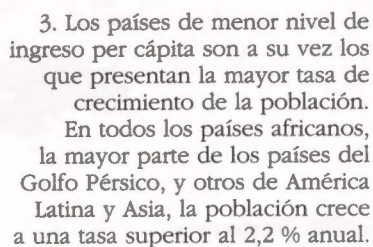


undial (1990)

No están representadas las Naciones con un PNB inferior a 3 mil millones de dólares.



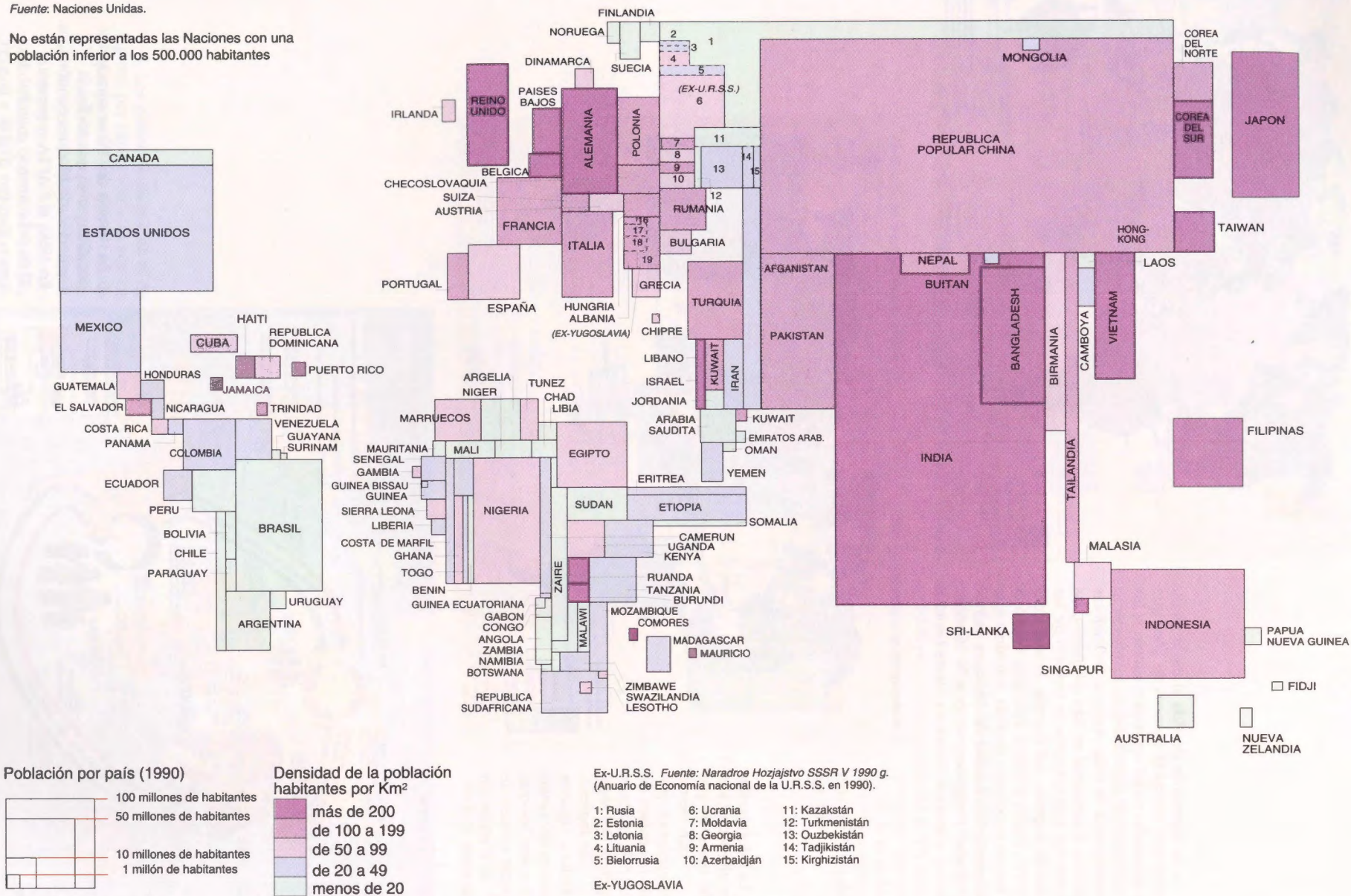
Crecimiento de la población mundial (1990)



Distribución de la población mundial (1990)

Fuente: Naciones Unidas.

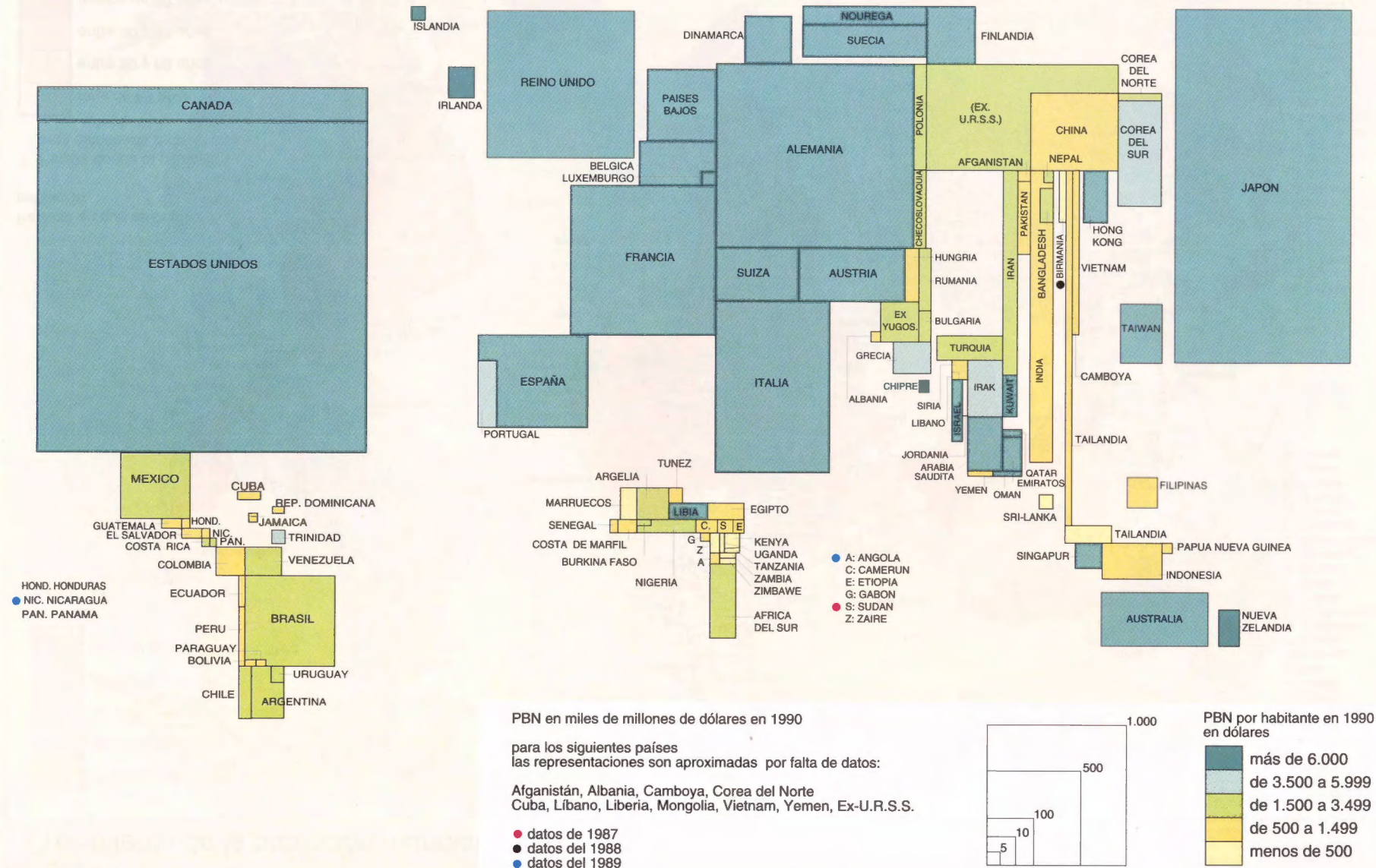
No están representadas las Naciones con una población inferior a los 500.000 habitantes



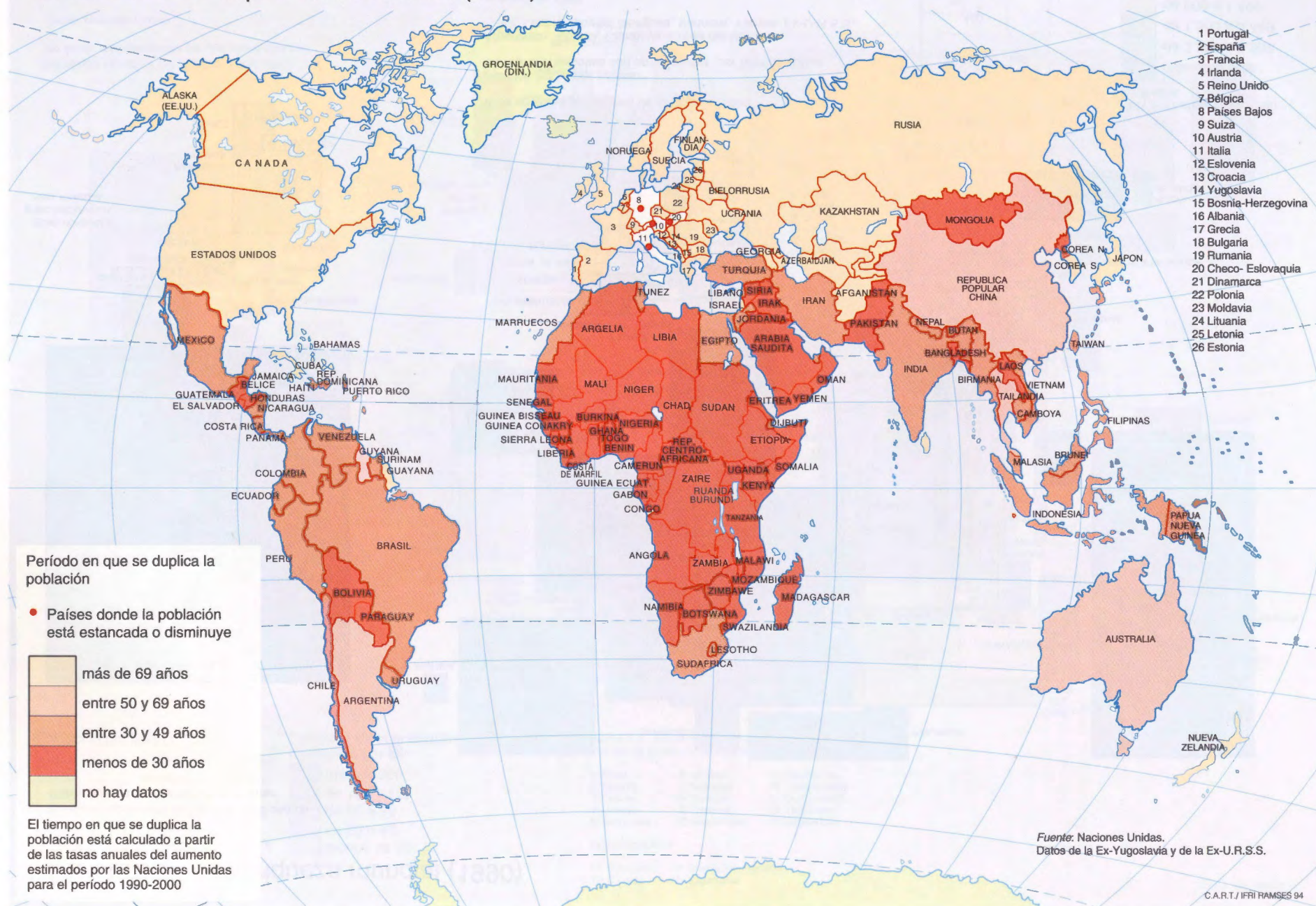
Distribución de la riqueza mundial (1990)

Fuente: Banco Mundial, FMI, PNUD y WEFA.

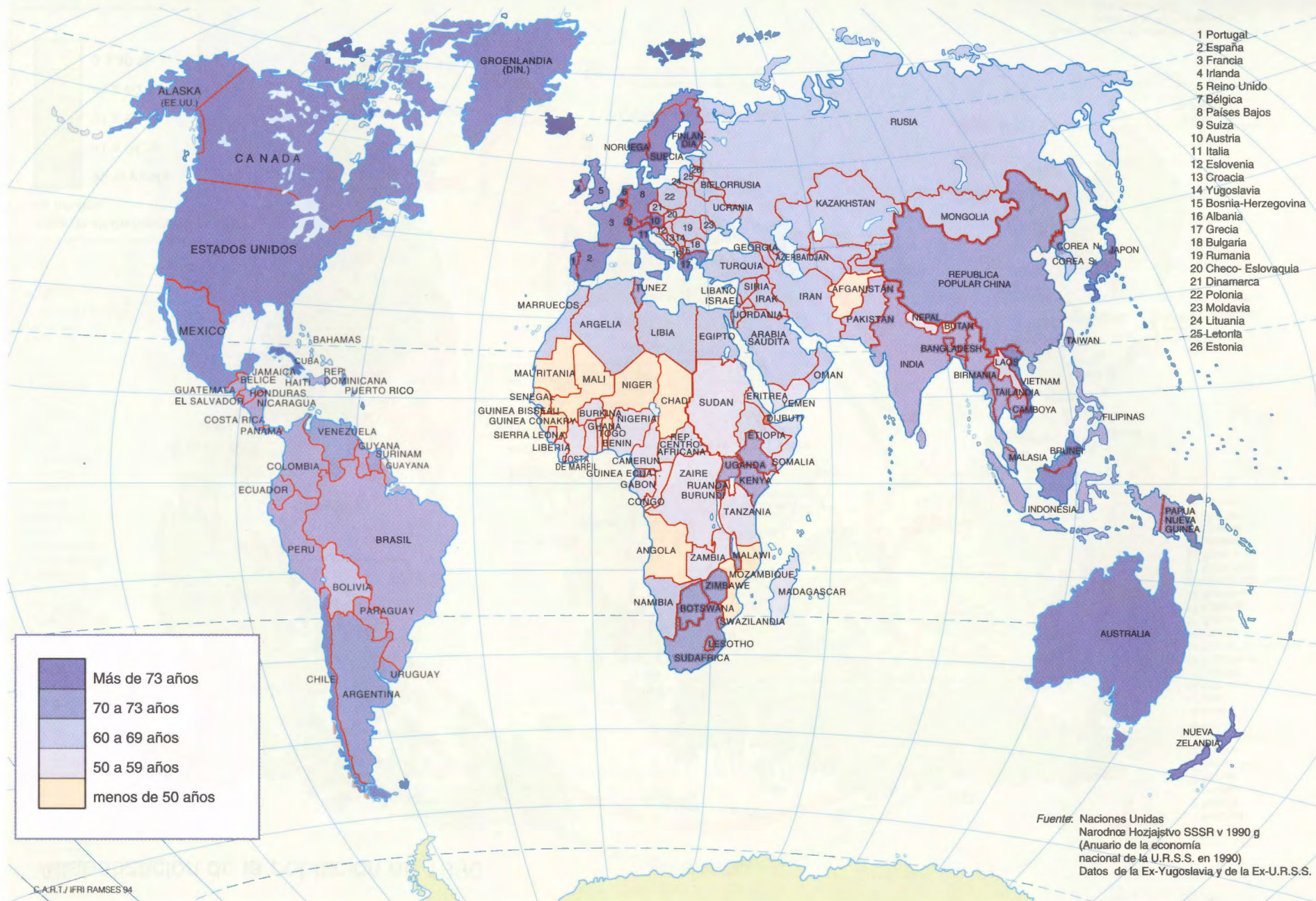
No están representadas las Naciones con un PBN inferior a 3 mil millones de dólares



Crecimiento de la población mundial (1990)



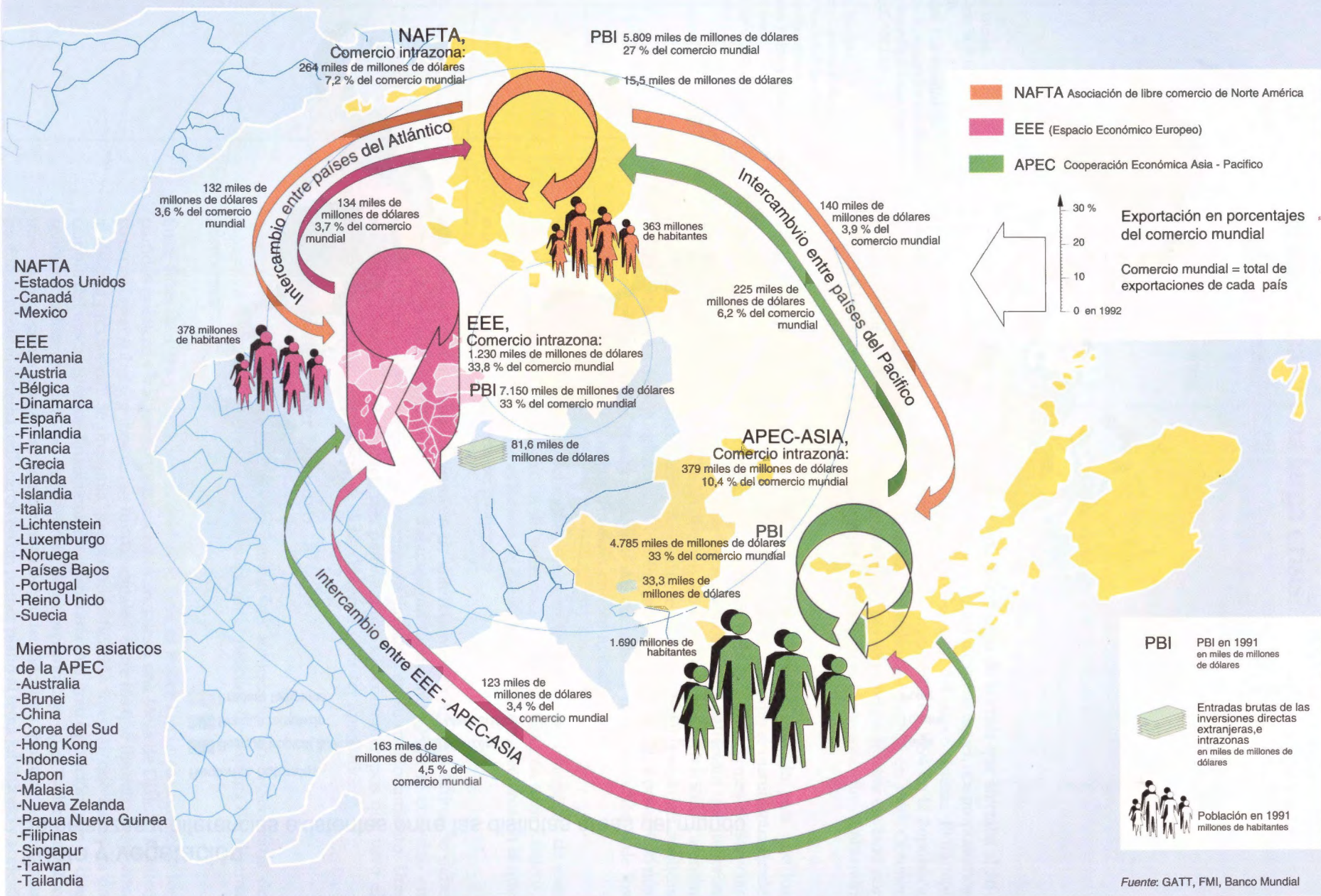
Esperanza de vida al nacer en 1990



Alfabetización de la población en 1990



El comercio interregional



Fuente: GATT, FMI, Banco Mundial

Suelo y vegetación.

Semejanzas y diferencias existentes entre las distintas áreas del mundo

Regiones naturales

Bosque tropical lluvioso

Bosque templado

Pradera templada

Monzónica

Mediterránea

Sabana

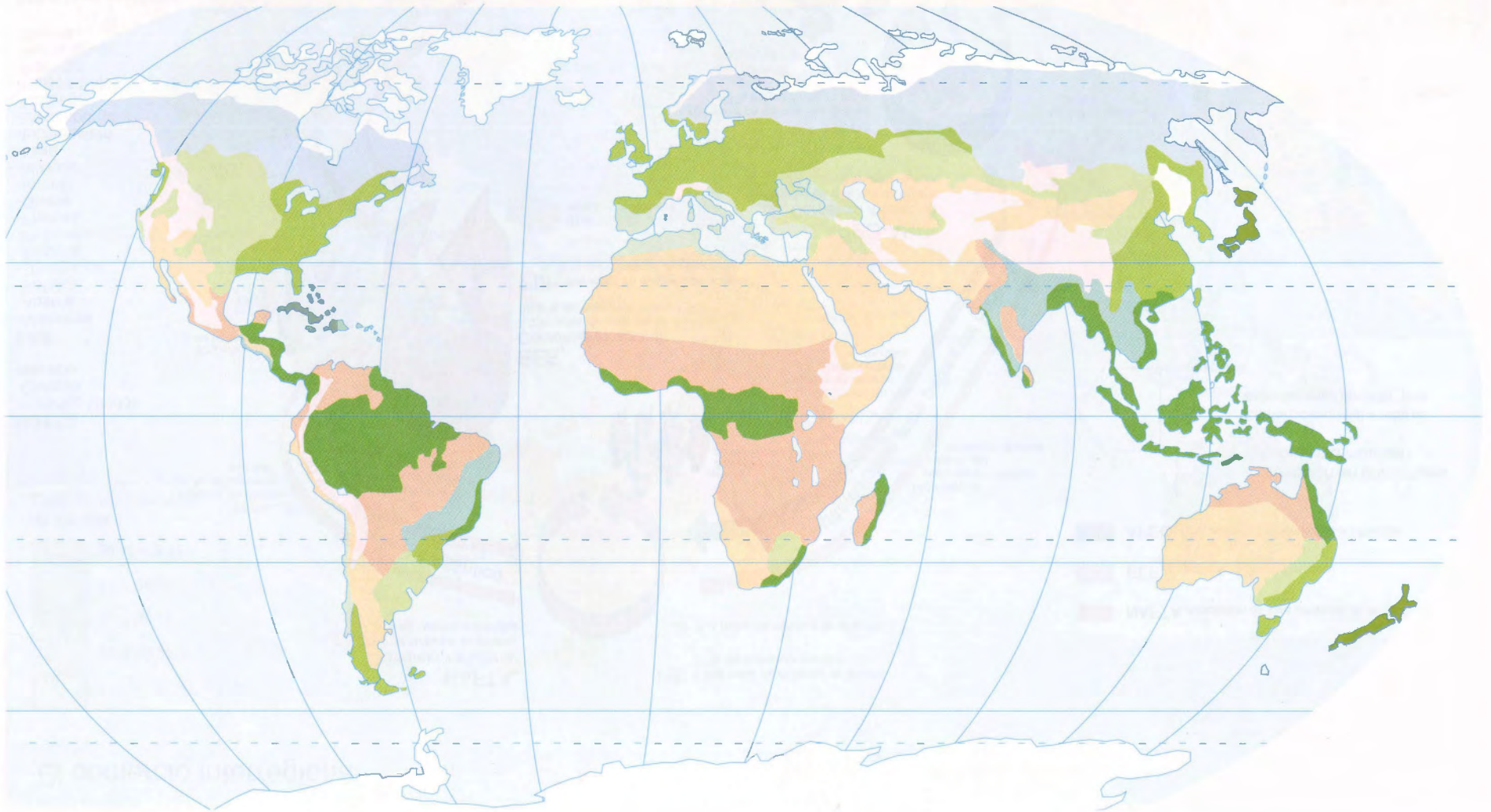
Desierto

Montaña

Taiga

Tundra

Polar



El nuevo sistema previsional argentino. ¿Punto final a una larga crisis?

(segunda parte)

Ernesto Aldo Isuani
Jorge Antonio San Martino

Introducción

En un artículo anterior realizamos una descripción de la crisis que afectaba al antiguo sistema previsional. En este trabajo, continuación de aquel, nos proponemos reconstruir el proceso que culminó en la sanción del nuevo sistema. El trámite legislativo que tuvo la reforma previsional instaurada en 1994 en la República Argentina significó un desafío político para el gobierno que asumió en 1989. Obtener su sanción implicó la modificación sustancial del proyecto originalmente enviado por el Poder Ejecutivo ya que con el transcurso del tiempo y las negociaciones fue cambiando en su estructura.

Este artículo en primer lugar describe el proyecto original enviado para que los diputados lo aprobaran "sin que se le toque una coma" tal como se manifestara desde el Poder Ejecutivo. Como el proyecto fue retirado debido a las enormes resistencias que había generado, en segundo lugar intentaremos relatar el tránsito que tuvieron las restantes versiones de la iniciativa en el Congreso de la Nación. También pretendemos presentar algunas críticas que se le efectuaran en las sesiones públicas de las Comisiones de Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda, y por último nos proponemos describir el comportamiento del oficialismo, de la oposición y de los distintos actores sociales que intervinieron en este agitado debate.

Más allá de la certeza o error del modelo implementado –no es el propósito de este artículo evaluarlo–, la modificación de políticas sociales en períodos democráticos, en especial las vinculadas con el Estado de Bienestar, constituye una tarea en la que nuestro país puede considerarse pionero.

Reformas de esta importancia carecen de antecedentes en América Latina. Se debe tener en cuenta que Chile la hizo durante una dictadura y Perú la concretó en momentos en que su Congreso se encontraba limitado en su funcionamiento. Una reforma realizada en democracia, en parte explica los contratiempos que tuvo el proyecto y el camino tortuoso que debió recorrer para ser aprobado.

El proyecto del Poder Ejecutivo

A mediados de 1991 se produjo un cambio de autoridades en la Secretaría de Seguridad Social y se inició una nueva etapa en el proceso de reforma del sistema previsional.

Entre fines de 1991 y los primeros meses de 1992 el Poder Ejecutivo convocó a los partidos políticos y a algunas organizaciones sociales a una Mesa de Diálogo Político para concertar sobre algunos temas fundamentales, entre los que figuraba la reforma al sistema previsional. Se presumía que una modificación integral, que incluyera un cambio del mecanismo de financiamiento, generaría una gran oposición, con lo que se intentó adelantar parte del debate antes de su presentación en el Parlamento. Los trascendidos generados sobre una iniciativa del Poder Ejecutivo apuntando a reformar profundamente el sistema, colocaron en un primer plano al tema jubilatorio y aceleró

Ernesto Aldo Isuani
Doctor en Ciencia Política, Universidad de Pittsburgh.
Profesor titular, Universidad de Buenos Aires. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Jorge A. San Martino
Licenciado en Ciencia Política,
Universidad Nacional de Rosario.
Magister Scientiarum en
Administración Pública, Universidad de Buenos Aires.
Profesor adjunto, Universidad de Buenos Aires.

el debate público, en un contexto de creciente movilización social de las organizaciones representantes de los jubilados y pensionados.

El proyecto de reforma al sistema de jubilaciones y pensiones del Poder Ejecutivo fue presentado a la Cámara de Diputados de la Nación el 5 de junio de 1992 y comenzó a ser analizado de inmediato por las Comisiones de Previsión Social y de Presupuesto y Hacienda¹.

La iniciativa se componía de una exposición de motivos en la cual se detallaban algunos de los problemas que padecía el sistema previsional entre los que figuraban los bajos niveles de remuneración del sector pasivo, el endeudamiento, las inequidades en el tratamiento a diferentes grupos ocupacionales, la falta de transparencia y confiabilidad en el sistema.

El proyecto constaba de cuatro libros donde se estructuraba el nuevo sistema previsional, se modificaban algunos aspectos del antiguo sistema, se establecía el modo de financiamiento de ambos y se incorporaba a la legislación argentina la institución del Seguro de Retiro.

El libro primero exponía el contenido del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) compuesto por un Régimen Previsional Básico Público operando mediante la técnica del reparto y por un Régimen de Fondos que lo haría bajo la técnica de la capitalización, los que ofrecerían un beneficio jubilatorio integrado por una Prestación Básica Universal a cargo del Estado y una prestación adicional proveniente de los aportes capitalizados en la cuenta individual de cada aportante.

El proyecto unificaba en una sola norma el tratamiento de las jubilaciones para el personal en relación de dependencia y para los trabajadores autónomos, estableciéndose como obligatorio el ingreso al nuevo sistema de los afiliados menores de 45 años a la fecha de promulgación de la nueva Ley y brindaba la posibilidad de ingresar a todos aquellos que, poseyendo más edad, optasen por adherir al nuevo sistema.

Entre las novedades que incluía el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones para todos sus nuevos beneficiarios, figuraba la elevación automática de la edad a 65 años tanto para los hombres como para las mujeres.

Régimen básico

Este régimen, basado en la técnica del reparto, otorgaría la Prestación Básica Universal (PBU), a cargo del Estado consistente en una suma fija para cada jubilado que se determinaría de la siguiente forma: para aquellos afiliados que acreditasen 30 años de aportes sería equivalente a una vez y media el Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO)². En el caso que superara esa cantidad de años de aportes, la determinación de la PBU se incrementaría en un 2 % por cada año de aportes, hasta un máximo de 45 años.

La Prestación Básica sería única aunque el trabajador hubiera desarrollado más de una actividad y sería abonada en forma coordinada con el beneficio a otorgar por el Régimen de Fondos. La administración, control y fiscalización sería efectuada por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS).

Los recursos para hacer frente a esta prestación se obtendrían básicamente de:

– Un porcentaje sobre las remuneraciones de los afiliados en relación de dependencia (contribución patronal del 16 %);

1) *Trámite Parlamentario N° 27*. Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, viernes 5 de junio de 1992, págs. 1627 a 1670.

2) La determinación del Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO), en el proyecto original se obtenía dividiendo la recaudación promedio mensual de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, excluidas las imposiciones previsionales voluntarias, los depósitos convenidos voluntarios y los aportes previsionales sobre aguinaldo, por el promedio mensual de afiliados que se encontrasen aportando regularmente a ese régimen.

- un porcentaje sobre la renta presunta de los trabajadores autónomos fijada conforme la capacidad contributiva y su situación fiscal (16 % de su categoría);
- la recaudación del impuesto a los activos reales no incorporados al proceso productivo y otros impuestos de afectación específica;
- recursos provenientes de rentas generales.

El proyecto incorporaba como novedad el establecimiento de un tope máximo de imposición. Esta medida tendía a establecer un techo para los futuros beneficios, cambiando la técnica vigente entonces por la cual se aportaba sobre la totalidad de la remuneración. De esa forma se intentaba limitar los derechos que se generaban cuando beneficiarios de altos ingresos en la vida activa superaban, de acuerdo a la forma de determinación del haber que la Ley establecía, las jubilaciones máximas también fijadas por la norma y que habían sido fuente de una importante cantidad de juicios por inconstitucionalidad.

Régimen de fondos

El libro primero se completaba con la regulación establecida para el desarrollo del régimen de capitalización individual obligatoria, por el cual los aportes de los trabajadores afiliados, menores de 45 años a la fecha de sanción de la Ley, se orientarían hacia un sistema de capitalización, con el cual se generaría una prestación previsional que dependería de las sumas aportadas por cada individuo durante su permanencia en el mercado de trabajo.

El sistema estaba estructurado para ser financiado mediante los aportes personales obligatorios de todos los afiliados a ese régimen (11 % de la remuneración o de la categoría de autónomo) y el rendimiento de esos fondos. A esto podrían agregarse imposiciones voluntarias previsionales a fin de anticipar el período de percepción de la jubilación o incrementar el monto de la misma, y depósitos convenidos voluntarios que terceras personas podrían efectuar a la cuenta particular del afiliado.

La gestión de los aportes de los afiliados sería realizada por empresas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) constituidas con el objeto único y exclusivo de administrar un fondo de jubilaciones y otorgar los beneficios establecidos en la Ley.

En la iniciativa se establecía que las AFJP cobrarían por sus servicios comisiones fijadas libremente y que estarían a cargo de los afiliados, siendo su aplicación uniforme para todos los afiliados y deducidas de sus respectivas cuentas de capitalización individual. En el importe de la comisión se establecía la obligatoriedad de incluir el costo de un seguro colectivo frente a los riesgos de muerte e invalidez durante la etapa laboral.

La recaudación de los aportes y contribuciones sería efectuada por el gobierno nacional, quien los giraría a cada administradora. La inversión del fondo se efectuaría en un menú de instrumentos de inversión con límites máximos por tipo de instrumento y dentro de él por tipo de emisor, debiendo estar todas las inversiones autorizadas por el Banco Central o una sociedad calificadora de riesgos. Los valores serían depositados en custodia en alguna entidad oficial.

Las AFJP no podrían rechazar bajo ningún concepto un pedido de afiliación y ésta sería única aunque el trabajador prestase servicios a varios empleadores o realizara simultáneamente actividades bajo relación de dependencia o como trabajador autónomo. Existía además la posibilidad de traspasar los aportes capitalizados a otra administradora, aunque se podría ejercer esa facultad solamente dos veces al año.

Las empresas administradoras deberían proveer a sus afiliados cada 4 meses (como mínimo) y a su domicilio la información que contenga, entre otros datos, el número de cuotas registradas, el tipo de movimiento, fecha e importe de las cuotas, saldo de la respectiva cuenta en cuotas, rentabilidad del fondo, el precio de la comisión, la rentabilidad promedio y la comisión promedio del sistema.

En el proyecto original se establecía que el sistema sería controlado por una Superintendencia de AFJP, organismo dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con individualidad jurídica e independencia financiera, y dirigida por un Superintendente designado por el Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Entre las funciones que el proyecto le otorgaba, figuran la de autorizar la constitución de las AFJP; fiscalizar su funcionamiento y el otorgamiento de las prestaciones a sus afiliados; controlar la constitución, mantenimiento, operación y aplicación del fondo de fluctuación, del encaje y su respectiva inversión, como también la de los recursos afectados al fondo y la composición de su cartera de inversiones. También debería fiscalizar el cobro y régimen de comisiones e imponer sanciones a las administradoras mediante resolución fundada cuando no cumplieran las disposiciones legales.

En caso de producirse la quiebra o disolución de una AFJP sus afiliados deberían incorporarse dentro de un plazo de 90 días a otra administradora, lapso durante el cual la administración del fondo quedaría a cargo de la Superintendencia, la que podría delegarla a otra AFJP.

El Fondo de Jubilaciones y Pensiones se definía como un patrimonio independiente y sin personalidad jurídica, distinto del patrimonio de la AFJP que lo administra, y sus bienes y derechos serían inembargables y dedicados solamente a generar las prestaciones establecidas en la Ley. Era, además, propiedad exclusiva de los afiliados y su valor se expresaría en cuotas de igual valor y características, el que se determinaría en forma diaria.

El fondo debería tener una rentabilidad mínima que el proyecto establecía en el 70 % de la rentabilidad promedio del sistema, siendo las administradoras responsables de que la rentabilidad del fondo no fuera menor.

En lo referido al tratamiento impositivo, los aportes y contribuciones serían deducibles de la base del impuesto a las ganancias.

El beneficio de jubilación ordinaria que otorgaba este sistema se financiaría con el saldo de la cuenta de capitalización individual de cada afiliado y en el caso de las prestaciones por invalidez y fallecimiento en la etapa laboral el proyecto establecía que esos riesgos se trasladasen a una compañía de seguro, la que mediante una póliza de seguro colectivo de invalidez y muerte, brindaría cobertura a cada cotizante.

Con respecto al beneficio de jubilación ordinaria y retiro por invalidez definitivo, la iniciativa establecía que quienes cumplieran con los requisitos establecidos, podrían disponer del saldo de su cuenta individual con el objeto de constituir su respectiva jubilación de acuerdo a dos modalidades: contratar una renta vitalicia con alguna compañía de Seguros de Retiro o efectuar un plan de retiros programados con la misma AFJP. Si optara por esto último, el beneficiario podría retirar mensualmente la cantidad de fondos, programada anualmente, de su cuenta de capitalización individual.

Con respecto a la jubilación por invalidez podrían acceder al retiro aquellas personas que sufrieran una incapacidad permanente originada en cualquier causa, que importe una pérdida del 66 % de su capacidad laboral, establecida por una comisión médica mediante dictamen fundado y que sería apelable ante la Comisión Médica Central, por el afiliado, por la AFJP o por la compañía de seguros de vida a cargo de la póliza de seguro colectivo de invalidez y vida.

Para el caso de la pensión por fallecimiento se establecía que tendrían derecho a pensión la viuda, el viudo a cargo de la causante, la conviviente, el conviviente a cargo de la causante y los hijos solteros, las hijas solteras e hijas viudas, que no gozaran de jubilación hasta los 18 años de edad, limitación que no procedía cuando se hallaran incapacitados al momento de cumplir los 18 años. En el caso que no existieran derecho habientes según lo establecido anteriormente, el saldo de la cuenta de capitalización individual se abonaría a los herederos del causante, declarados judicialmente.

Todos los afiliados tenían establecidas dos tipos de garantías:

– La primera estaba referida al cumplimiento de la rentabilidad mínima sobre los fondos invertidos. Cuando la administradora, luego de agotar todos los mecanismos previstos en la Ley, no pudiera cumplir con esa rentabilidad mínima, el Estado la mantendría vigente, hasta tanto todos los afiliados se traspasaran a una nueva administradora.

– La segunda garantía otorgada por el Estado se refería al pago de jubilaciones, retiros por invalidez y pensiones por fallecimiento, en el caso de quiebra o insolvencia de la compañía de seguros de retiro que hubiera asumido el compromiso de pago.

Otros aspectos del proyecto original

El libro segundo del proyecto que enviara el Poder Ejecutivo se refería a las disposiciones que modificaban la estructura del antiguo sistema y que a partir de la reforma se denominaría Sistema de Jubilaciones y Pensiones (SJP), del que formarían parte todos los afiliados que hubieran nacido antes del 31 de diciembre de 1946 y que no optasen por el régimen de fondos.

Entre sus principales medidas figuraban las modificaciones a los regímenes para trabajadores en relación de dependencia y autónomos, un reconocimiento de la deuda existente con los actuales beneficiarios desde la consolidación de abril de 1991 hasta la fecha de sanción, una recomposición del haber incorporando nuevos financiamientos al sistema y disposiciones referidas a las prestaciones no contributivas.

En el proyecto se determinaba que la autoridad de aplicación, fiscalización y control de este sistema, junto con el régimen público instituido por el SIJP sería la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS).

Se establecía el aumento de la edad en cinco años para el acceso a los beneficios, en forma escalonada arribando al año 2001 con el requisito de 65 para los hombres y 60 para las mujeres.

Para la determinación del haber se fijaba un mínimo de 30 años de servicio, de los cuales 20 debían ser con aportes³. Los haberes tendrían movilidad y se establecía un haber máximo equivalente a 10 veces el haber mínimo de la jubilación ordinaria para todas las jubilaciones otorgadas o a otorgarse y podrían acumularse sólo una jubilación y una pensión.

También el proyecto incluía el tratamiento de los beneficios no contributivos (pensiones graciables) estableciendo la elevación de las edades de acceso en forma gradual y de acuerdo a un cronograma escalonado que finalizaba en el año 2001. En cuanto al financiamiento, ellos pasarían a ser atendidos exclusivamente con fondos de Rentas Generales.

Para el resto del sistema se incorporaba un nuevo financiamiento, al proponerse una recomposición de haberes hasta alcanzar los porcentajes de jubilación legalmente establecidos, en función de los ingresos que generara la privatización de YPF y el 20 % del producido por el impuesto a las ganancias.

3) En esta primera versión del proyecto se fijaba que el haber sería equivalente, en el caso que los servicios computados fueran en relación de dependencia, al 70 % del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas percibidas dentro de los últimos 10 años inmediatamente anteriores a la cesación en el servicio. En el caso de servicios desarrollados en la actividad independiente, el haber será equivalente al 70 % del promedio mensual de los montos actualizados de cada categoría en que revistara. Si las actividades hubieran sido desarrolladas bajo relación de dependencia y como autónomo se sumarían los períodos desarrollados en cada uno de los regímenes y se liquidará un haber proporcional unificado.

Hacia el mismo fin estaba dirigida una propuesta de financiamiento complementario mediante el cual se facultaba al Poder Ejecutivo para elevar las alícuotas del IVA hasta un 25 %, y a distribuir la recaudación del impuesto establecido mediante la Ley Nº 23.966 (contribuciones de empleadores y trabajadores autónomos al FONAVI) de acuerdo a la siguiente forma: el 26 % para el financiamiento de jubilaciones, del cual se destinaría un 96 % para el sistema nacional, y el 4 % restante se distribuiría entre las jurisdicciones provinciales y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, para el financiamiento de sus propios regímenes previsionales.

Finalmente el libro IV regulaba sobre el rol de la actividad aseguradora en el marco del SIJP, atento que el régimen que instituía la actividad del seguro de retiro se encontraba fundamentado en una resolución de la Superintendencia de Seguros de la Nación.

El proyecto determinaba que la cobertura de los riesgos de invalidez y muerte debían ser atendidos por compañías de seguro con objeto específico. La medida se fundamentaba en el hecho de que el resto de los siniestros que pudieran ocurrir en otros ramos, incidieran en el patrimonio de la compañía de seguros y pudieran de esa manera hacer peligrar la seguridad que debían tener los afiliados.

El proyecto establecía que las empresas ya autorizadas para operar en el seguro de retiro a la fecha de entrada en vigencia del nuevo régimen, conservarían la autorización conferida por la Superintendencia de Seguros de la Nación quedando, a partir de la sanción de la reforma, este organismo a cargo de la autorización de nuevos planes y la fiscalización del proceso de cesión de la cartera de aquellas compañías que ante el incumplimiento de las exigencias que debían enfrentar, no pudieran seguir celebrando nuevos contratos.

Discusión y nuevo proyecto

El análisis del proyecto gubernamental motivó una importante participación de distintas organizaciones sociales⁴ en el seno de las Comisiones Parlamentarias⁵. Las críticas se centraron principalmente sobre los siguientes ejes:

• Inconveniencia de introducir un sistema de capitalización

Las intervenciones reflejaban, salvo algunas excepciones, un especial temor por el salto que se pretendía dar aplicando este sistema, siendo el principal argumento que se carecía de antecedentes, salvo el caso chileno, de que un sistema como el propuesto se hubiera llevado a la práctica en forma exitosa y por mucho tiempo. Los cuestionamientos también se dirigieron a la naturaleza misma del régimen de capitalización, ya que algunas intervenciones críticas no ubicaban a este régimen dentro de la seguridad social.

Las críticas se centraron también en las dificultades que existirían para el mantenimiento de la rentabilidad, ya que según algunos especialistas, ante la acumulación de una importante masa de ahorro, el comportamiento de la tasa de rendimiento a largo plazo sería declinante.

• Alto costo de administración e inconvenientes de la administración privada

El hecho que el proyecto estableciera libertad en la fijación de las comisiones de administración para cada cuenta individual impidió que se pudiera manejar en el debate una cifra precisa. Algunas estimaciones la fijaban en el 3 % de la remuneración sujeta a aportes, motivando que gran parte de los legisladores la consideraran como sumamente onerosa. Se explicó que los gastos de administración incluían

4) Las comisiones organizaron sesiones de consulta y se unificó un cronograma de invitaciones que incluyó a: Comisión Federal de Impuestos, Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas, Demógrafos Consultores de Naciones Unidas, Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, Cámara Nacional de Apelación de la Seguridad Social, Asociación de Abogados de Buenos Aires, Asociación Argentina del Trabajo y de la Seguridad Social, Cátedra de la Seguridad Social de la Universidad de La Plata y de Derecho del Trabajo de la UBA, Asociación Argentina de Compañías de Seguro, Instituto Actuarial Argentino, Comisión Nacional de Valores, Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Mercado de Valores de Buenos Aires, ADEBA, ABRA, ABIRA, Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, FEBANCOOP, entidades representantes de Jubilados y Pensionados, Consejo Federal de Previsión Social, Asociación de Cajas Complementarias de Profesionales, OIT, UIA, CGE, Sociedad Rural, Federación Agraria, Confederaciones Rurales Argentinas, Coninagro, CGT, YPF y ex funcionarios de la Secretaría de Seguridad Social.

5) Los aspectos principales del debate parlamentario se encuentran tratados en Isuani y San Martino (1993).

costos de comercialización elevados debido a la competencia que desarrollarían las administradoras; es decir el gasto en publicidad y promoción que tendría que realizarse incorporando costos que hasta el momento no existían en el sistema previsional. A ello debía agregarse la incidencia que tendría contratar una cobertura de seguro de invalidez y muerte para cada uno de los afiliados. De este modo se sumaban dos factores cuyo costo era prácticamente desconocido en el mercado.

- **Desconocimiento de los aportes realizados por los menores de 45 años**

La propuesta de que las cotizaciones de los menores de esa edad no tuvieran reconocimiento encontró una encendida resistencia en los legisladores y público en general. Fue por ello, que durante el análisis del proyecto se recibieran muchas demandas tendientes a revertir esta decisión.

- **Escasa capacidad del Estado para controlar a las AFJP**

Las críticas se centraron en tres aspectos principales: la preocupación por la capacidad de control del organismo que llevaría a cabo la supervisión, su autonomía y el modo de designación del funcionario a cargo. Quienes más defendían el proyecto gubernamental eran los que reclamaban con especial énfasis la necesidad de seriedad en esa tarea para que se asegurara igualdad de posibilidades a todos los operadores del mercado. Vinculado a las aptitudes del funcionario a cargo del organismo de control, muchas observaciones se referían a la idoneidad que debía reunir y muy en especial su designación ya que preferían que fuera a propuesta de la Cámara de Diputados, con acuerdo del Senado.

- **Dificultades en el proceso de inversión de los fondos**

La preocupación por la seguridad y el destino de los fondos fue una constante en las preguntas de los legisladores como también la inquietud por el control del destino de las inversiones y por llevar un adecuado registro de las adquisiciones de títulos y valores especialmente en sociedades vinculadas y controladas.

En virtud de estas críticas, los legisladores asumieron el compromiso de trasladarlas al Poder Ejecutivo a fin de que fuera revisado cada aspecto de la iniciativa. Luego de la ronda de consultas, las comisiones parlamentarias no produjeron dictamen del expediente con lo cual dejaron inconcluso el tratamiento sin dar ninguna explicación sobre esta actitud. Bien podría pensarse que al no encontrar la iniciativa una amplia adhesión, el oficialismo, había optado por postergar la decisión de llevarlo al recinto de sesiones.

Pero la crisis previsional seguía presente: el sistema estaba jaqueado por demandas judiciales y un fuerte déficit, por lo que se acabó remitiendo una nueva versión del proyecto, que incorporaba algunas de las preocupaciones que los legisladores habían receptado durante las visitas de los distintos actores sociales a las comisiones de la Cámara de Diputados.

La nueva propuesta remitida por el Poder Ejecutivo mantenía la estructura general del anterior proyecto pero en la parte referida al régimen estatal se reconocían los aportes efectuados al viejo sistema mediante un nuevo componente denominado Prestación Compensatoria (PC)⁶ eliminándose la edad de 45 años como límite entre los dos sistemas. Además, a fin de no elevar el costo del seguro, el Estado se haría cargo de su costo para los afiliados que superasen la edad mencionada. Se introdujeron también restricciones a las inversiones que harían las AFJP en lo referido a acciones emitidas por empresas controlantes, controladas o vinculadas con la respectiva administradora.

6) La PC era equivalente a un 2% por cada año de servicios con aportes hasta un máximo de 30 años, calculado sobre el promedio de remuneraciones sujeta a aportes.

Las modificaciones efectuadas al proyecto en la segunda versión tampoco lograron destrabar la oposición que generaban algunos artículos entre los legisladores, principalmente algunos integrantes del bloque oficialista de origen sindical. Para los representantes gremiales no resultaba interesante que se restringiera exclusivamente a la figura de sociedades anónimas, la posibilidad de constituir administradoras de fondos.

Fue por ello que llegando a fines del año 1992, desde el Ministerio de Economía se convocó a representantes de las organizaciones intermedias a integrar el Consejo Nacional Económico para la Producción, la Inversión y el Crecimiento, donde se discutieron los principales puntos que generaban conflicto en el proyecto de reforma.

Entre las nuevas propuestas que se consensuaron figuraban la posibilidad de que organizaciones de distinta naturaleza, tales como sindicatos, fundaciones, asociaciones mutuales, cooperativas, etc., pudieran constituir Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

Además, el hecho que varias asociaciones gremiales ya analizaran la constitución de AFJP, hizo necesario extremar los cuidados en los artículos referidos a la libertad de elección de administradora, impidiéndose subordinar la afiliación a la concesión de cualquier beneficio o prohibir el traspaso de afiliados entre AFJP. Se incorporaba también la idea de constituir un Consejo Nacional de Previsión Social, compuesto por representantes de los beneficiarios, cotizantes y empleadores y de agregar un capítulo de normas penales destinado a punir la evasión de aportes al SIJP.

Casi finalizado el año, los integrantes de ese Consejo firmaron un acta de coincidencias y visitaron a las autoridades de los distintos bloques parlamentarios a fin de que los diputados incorporaran estas modificaciones a la segunda versión del proyecto.

Las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y Previsión Social a mediados de diciembre de 1992, convocaron nuevamente a emitir opinión sobre los nuevos artículos a un importante número de organizaciones, las que en su gran mayoría volvieron a repetir las críticas efectuadas en la primera visita que habían efectuado. De todas formas el objetivo del oficialismo era que el dictamen definitivo fuera aprobado en las comisiones el día 29 de diciembre, para que luego pudiera ser discutido en el recinto de sesiones. En esa oportunidad el oficialismo fracasó en su intento de imponer el proyecto como dictamen de mayoría por carecer del suficiente número de legisladores que lo apoyaran, con lo cual nuevamente se pospuso su tratamiento para el año 1993.

Estas sucesivas postergaciones en la consideración del proyecto generaban una amplia preocupación en el Poder Ejecutivo. Si bien la bancada parlamentaria del oficialismo no había podido llegar a ningún acuerdo con la oposición, tampoco había podido vencer la resistencia de una docena de legisladores oficialistas de extracción gremial para que prestaran su acuerdo definitivo y se pudiera despachar el proyecto desde las comisiones.

La aprobación en comisiones

El partido gobernante continuaba en el mes de febrero de 1993 encerrado en un doble juego de oposiciones. Por un lado tanto la UCR, la Democracia Progresista, y algunos partidos provinciales sostenían discrepancias de fondo con el proyecto, y en consecuencia no podía contarse con sus voluntades para una eventual votación y por el otro los legisladores oficialistas de origen sindical que, ubicándose en una postura más negociadora, intentaban modificar el proyecto previsional.

Por otra parte, la movilización de organizaciones de jubilados había adquirido importancia y ya contaban con cierta periodicidad en las convocatorias. Todos los miércoles frente al Congreso se congregaba una importante cantidad de jubilados y pensionados nucleados bajo diferentes agrupaciones quienes bajo la consigna de rechazar cualquier tipo de reforma al sistema, solicitaban una recomposición de los haberes llevando la jubilación mínima a 450 pesos.

Ese marco opositor hizo que para lograr dictaminar el proyecto desde las comisiones se dependiera de constantes acuerdos con fuerzas representativas de partidos menores y se apelara a artilugios reglamentarios poco claros en la tradición parlamentaria.

El primer caso podemos ejemplificarlo con la paradoja que se produce en la postura parlamentaria asumida por el Diputado Juan Carlos Sabio que representaba al Partido Blanco de los Jubilados por la Provincia de Buenos Aires. Para su campaña electoral y durante la mayor parte de su mandato había rechazado las reformas que incluyeran un cambio radical del sistema, que disminuyeran el porcentaje de los futuros haberes previsionales o alterasen el régimen de edades de retiro.

Si bien el legislador Sabio no tenía un mandato expreso para cumplir ya que su partido carecía de estructura y tradición en la historia política argentina, el hecho de haber diseñado su campaña en base a la defensa de los intereses de los jubilados hacía esperable un comportamiento parlamentario más cercano a la oposición que al oficialismo. La realidad fue otra, ya que al llegar el momento de la votación, su firma apareció estampada en el dictamen de la mayoría oficialista con una disidencia parcial.

La restante estrategia utilizada para superar el trámite de las comisiones fue el uso de distintas tácticas para lograr el número suficiente de legisladores que votaran favorablemente ante la resistencia del sector gremial: una de ellas fue el reemplazo discrecional de legisladores en la integración de las comisiones; otra fue considerar favorablemente un dictamen omitiendo el pase de lista de los presentes y su presencia en el recinto de las comisiones para expresar su voluntad, tal como es la práctica parlamentaria, reemplazándolo con la firma de sus miembros y finalmente la restante táctica fue la omisión de giro del proyecto a otras comisiones para que lo analizaran.

El reemplazo en forma discrecional de dos legisladores pertenecientes a las comisiones mencionadas merece una especial referencia. Durante el mes de enero de 1993, se produjo el deceso del Diputado Federico Clérico, quien hasta el momento lideraba una tendencia dentro de las negociaciones encaminada a perfeccionar el proyecto de Ley, incorporando aspectos referidos con la voluntariedad del sistema, en franca disidencia con el proyecto oficial. Por otro lado, la renuncia del Diputado Felipe Solá, miembro de la bancada oficialista, para acceder al cargo de Secretario de Agricultura y Ganadería había generado otra vacante en las comisiones y debían ser cubiertas. En los días previos a la reunión del 24 de febrero, donde nuevamente se consideraría el proyecto, la Presidencia de la Cámara cubrió la vacante dejada por el renunciante diputado oficialista, dejando vacante la correspondiente al ex Diputado Clérico, en un claro intento para sumar voluntades favorables al proyecto, restando voces críticas⁷. Sobre el tema decía el Diputado Carlos Álvarez "Nosotros sabemos que este gobierno es profesional en subestimar la formalidad, porque subestima y desprecia la Constitución Nacional. Ya

7) Ver Observación al Orden del día 922. Baglini, Raúl y otros, Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 60, abril 28 y 29 de 1993.

sabemos que las formas son secundarias (...) pero no da la sociedad argentina para tratar de sacar un dictamen a cualquier precio, cambiando un diputado porque juega a favor de ustedes y no poniendo otro que a lo mejor juega en contra" ⁸.

En segundo lugar, con respecto al procedimiento a seguir para la aprobación de dictámenes, el Reglamento de la Cámara de Diputados obliga a tomar lista de los asistentes para saber si la comisión está funcionando con el quórum debido, luego se ponen a disposición de ella los distintos proyectos para que se produzca el debate. Una vez realizado el mismo debe efectuarse una votación para determinar cuál es el dictamen de mayoría y el de minoría, luego del cual se colocan las firmas en los despachos correspondientes.

En referencia a esa oportunidad, denunciaba el legislador Juan O. Gauna "...los que concurrimos a la cuestionada reunión de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social sabemos que más allá de no haberse pasado lista –fue una omisión involuntaria– había quórum, según lo dice el Presidente del Bloque Justicialista. Pero el señor Diputado Matzkin omite decir que los proyectos no se pusieron a consideración, que no hubo debate y que tampoco hubo votación, sino que solamente se procedió a la firma" ⁹.

Las acusaciones cruzadas entre los bloques sobre la legitimidad de lo actuado serían constantes en las intervenciones. Por un lado el oficialismo intentaba justificar su postura negando cada una de las imputaciones. Fue así que el Presidente del Bloque de Diputados del Justicialismo Diputado Jorge Matzkin, luego de relatar lo sucedido el 24 de febrero en la reunión plenaria de las comisiones y luego de leer los partes de asistencia a esa reunión decía "...ha sido una sesión citada en tiempo y forma, con la antelación debida y con la presencia casi unánime de los integrantes de ambas comisiones. Así fue como se empezó a sesionar y quienes tenían proyecto de dictamen los pusieron a consideración ante la solicitud planteada por la presidencia. En este sentido el Justicialismo puso a consideración su proyecto de dictamen que fue expuesto por su miembro informante. A continuación se preguntó si alguien más tenía algún otro proyecto de dictamen que presentar y así lo hizo el señor Diputado por la Democracia Progresista; pero nadie más presentó dictamen alguno. No vaya a ser que con la excusa de la vuelta a comisión se quiera esconder la falta de una propuesta concreta que no existió en el momento y en el lugar oportuno" ¹⁰.

En realidad los hechos no habrían sido tal como los relataba el legislador. Según aparece registrado en la versión taquigráfica del plenario de comisiones del 24 de febrero, el Diputado Gerardo Cabrera, en ejercicio de la presidencia, puso a consideración el proyecto dándole la palabra al miembro informante del oficialismo Diputado Juan González Gaviola, quien junto a los legisladores justicialistas de extracción sindical habían accedido a acompañar la iniciativa luego que el proyecto incorporara la creación de una AFJP oficial, en la órbita del Banco de la Nación con doble garantía de los depósitos allí efectuados.

Una vez finalizada su intervención el presidente del plenario preguntó si existía algún otro proyecto alternativo, recibiendo como respuesta en la voz del Diputado Rafael Martínez Raimonda que la Democracia Progresista, junto al Diputado Carlos Gómez Centurión habían presentado un dictamen de minoría con un proyecto alternativo.

Pero mientras esto ocurría, los miembros del oficialismo, además de los legisladores presentes, habrían hecho firmar el dictamen con el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo a los legisladores ausentes, fuera del recinto del plenario. De ese modo habían logrado superar en número de adhesiones a la oposición, con un procedimiento que luego sería cuestionado por la mayoría de los bloques durante el debate en general en el recinto de sesiones. Al ver el presidente del plenario de comisiones que contaba con un dictamen de 28 firmas (26 del PJ y 2 disidencias parciales de Juan C. Sabio y Humberto Romero) informó que se disponía del número necesario, que el

8) Versión taquigráfica de la reunión conjunta de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y Previsión Social, 24/02/93, pág. 34.

9) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 61, abril 29 y 30 de 1993, pág. 7087.

10) Diario de Sesiones H.C.D.N., 29 y 30 de abril de 1993, pág. 681.

correspondiente al oficialismo resultaba como mayoría, el restante como de minoría y dio por levantada la sesión.

Sobre la modalidad adoptada por el oficialismo, el Presidente del Bloque de Diputados de la UCR Diputado Raúl Baglini decía: "...De la exposición de los hechos hasta aquí formulada se desprende que se ha violado groseramente el artículo 92 del Reglamento de esta Honorable Cámara, por lo siguiente:

a) se ha impedido a los señores Diputados ejercer su derecho de exponer las razones en que fundamentaban su voto sobre el asunto considerado y

b) el pretendido despacho de comisión habría sido firmado fuera de la sala respectiva y presuntamente antes de la reunión en que debían aprobarse los despachos. Más aún, a ese momento no se sabían los nombres de los firmantes, que no se dieron a conocer en ningún momento de la sesión"¹¹.

En idéntico sentido se expresaba el Diputado Alfredo Bravo cuando afirmaba "Cabe destacar que con este irregular procedimiento aprobatorio del despacho, se cometieron las siguientes transgresiones:

a) No se procedió a pasar lista de los Diputados para dar a publicidad los nombres de los asistentes, de los ausentes con aviso o sin él (...). Esta omisión impidió verificar si los firmantes estaban o no en la citada reunión.

b) No se debatió ni se votó en la referida reunión el presunto dictamen que hoy se dice aprobado a pesar de lo que establecen expresamente los artículos 90 y 92 del mencionado Reglamento.

c) El despacho de comisión no fue firmado en la sala respectiva por los miembros asistentes"¹².

Las dudas sobre la legalidad de la reunión de las comisiones como la validez de lo aprobado, también tuvieron su crítica en los medios de prensa. Entre ellos el diario La Nación, en una nota editorial expresaba: "De acuerdo con el reparto de funciones que la Constitución Nacional ha establecido, el Congreso tiene la responsabilidad de dictar la Ley. En el cumplimiento riguroso y transparente de esa importante función reposan la credibilidad y el prestigio del estado de derecho. Es indispensable que la actividad legislativa se desarrolle con absoluta claridad y con observancia plena de las normas de fondo y forma que regulan el trabajo de los legisladores en las comisiones y en el recinto. El interés que pueda tener el gobierno o la Nación en su conjunto en que ciertas reformas estructurales del sistema económico o social sean diligenciadas con urgencia no justifica la violación de pasos legales o reglamentarios que llevan a la sanción de una Ley"¹³.

11) Observación Nº 1 al Orden del Día 922, Diario de Sesiones de la H.C.D.N., abril 28 y 29 de 1993, pág. 6907.

12) Observación Nº 91 al Orden del Día 922, Diario de Sesiones de la H.C.D.N., abril 28 y 29 de 1993, pág. 6952.

13) La Nación, 7 de marzo de 1993.

14) Los textos de proyectos de Ley, luego de ser aprobados por las comisiones del Congreso, se ponen a consideración en el recinto de sesiones, se imprimen en una publicación denominada Orden del Día y se les otorga un número. En esta oportunidad el proyecto que relatamos había sido publicado en el Orden del Día 922.

Conviene tener presente que al inicio del debate el contenido del Orden del Día 922¹⁴ estaba compuesto por lo siguiente: un régimen previsional mixto, con una participación del Estado administrando dos componentes de los futuros beneficios denominados Prestación Básica Universal y una Prestación Compensatoria, financiados con los aportes patronales mediante la modalidad de reparto. Con un tercer componente o haber del régimen de capitalización, financiado con los aportes personales, administrado por las AFJP, con la obligación para el Banco de la Nación Argentina de constituir una administradora que operara como testigo del nuevo sistema y que tendría un doble juego de garantías sobre los fondos depositados por los cotizantes; con edad de retiro, para ambos sexos fijada en 65 años.

Desde el mes de diciembre de 1992, varias fuerzas políticas de la oposición, conjuntamente con las organizaciones de jubilados que manifestaban semanalmente, el Congreso de Trabajadores Argentinos y organizaciones de la producción habían recolectado firmas para solicitar un plebiscito a fin de consultar sobre la pertinencia

de una reforma como la que se estaba llevando adelante. En todo el país se obtuvieron más de un millón de firmas y se entregaron a la Comisión de Previsión Social de la Cámara de Diputados el 10 de marzo de 1993, apoyadas por una movilización que convocó cerca de 30.000 personas en la plaza del Congreso rechazando la reforma. Si bien algunos legisladores del oficialismo ligados al sector gremial habían dado su voto para dictaminar en las comisiones, en esa oportunidad también marcharon afiliados a gremios vinculados con la Confederación General del Trabajo. Esto mostraba disidencias dentro del sector sindical, que se reflejarían luego en el debate en general en la Cámara de Diputados y en el Senado.

El debate en el recinto de sesiones

El Reglamento de la Cámara de Diputados establece que para poder iniciar una sesión es necesario contar con el quórum de la mitad más uno de sus miembros. En tal sentido, era preciso que 130 legisladores estuvieran en sus bancas y vencer de ese modo el requisito reglamentario.

Destruir el conflicto en las Comisiones no significó mucho avance, ya que la misma situación se presentaba ahora para poder tratar el dictamen en el recinto. La primera minoría (el Justicialismo) carecía de los legisladores necesarios para tener quórum propio y la segunda minoría (UCR) había adelantado la negativa a dar quórum para iniciar la sesión como medida extrema por lo que consideraban una falta de transparencia la aprobación del dictamen en la modalidad relatada.

Esta estrategia fue severamente cuestionada por el oficialismo ya que no se consideraba leal al funcionamiento democrático que quienes habían sido elegidos para legislar, utilizaran esa herramienta para obstaculizar el debate, ausentándose de las sesiones donde se intentaba tratar el proyecto de reforma. De todas formas, el recurso ya había sido utilizado varias veces en el pasado por los mismos que lo cuestionaban¹⁵.

A fin de lograr el número necesario de legisladores y poder comenzar el debate en general se inició una serie de negociaciones dirigidas a sumar adhesiones de partidos provinciales, bloques unipersonales y algunos diputados pertenecientes al bloque oficialista que aún se encontraban disconformes con el proyecto, proponiéndose la inserción de reformas al proyecto aprobado en el plenario de comisiones.

Un elemento que conviene tener en cuenta era la vigencia del mencionado Orden del Día 922. El Reglamento de la Cámara y la Ley Olmedo, que legisla sobre la vigencia de los proyectos presentados y los despachos de comisiones determina que todo proyecto dictaminado y que no sea tratado dentro de un mismo período legislativo sea destinado al archivo, requiriéndose que se inicie nuevamente el trámite de discusión en las comisiones, como si nunca hubiera sido analizado.

A medida que pasaban los días y se acercaba el 30 de abril —que marcaba por entonces el fin del período extraordinario de sesiones— el oficialismo contabilizaba 4 intentos frustrados de convocatoria. En una de esas oportunidades, el número había llegado hasta los 128 legisladores presentes y la oposición creía cercana una victoria con la estrategia elegida de no concurrir al recinto obligando al Justicialismo a legitimar con sus filas y otros partidos menores esta reforma.

Habiendo sido tan cuestionado el proyecto durante el trámite de aprobación y sumando las reformas en el texto que se continuaban negociando y que ahora tendrían que ser aprobadas por la Cámara de Diputados, se daban argumentos suficientes a la oposición para que en cuanta oportunidad tuviera solicitara la vuelta a comisión del expediente y reiniciar allí un análisis más detenido del proyecto y sus implicancias.

15) Más allá de la cuestionada honradez de la estrategia, ahora usada para perjudicar al Justicialismo demorando el tratamiento, cuando esta fuerza política se encontraba en la oposición, había procedido de igual modo en 23 oportunidades, entre las que se encuentran el tratamiento del presupuesto de 1986, la discusión sobre la suspensión de venta de Aerolíneas Argentinas y caso del "diputrucho" entre otros. Ver inserción solicitada por el Diputado Raúl Baglini. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, reunión 2da. Mayo 5 y 6 de 1993, págs. 368 y 369 y en Orlandi, 1993.

El inicio del debate en general

Finalmente, el 28 de abril, en el quinto intento de convocatoria del cuerpo para ese proyecto y con el quórum de rigor los legisladores iniciaron el tratamiento del proyecto en una maratónica sesión que duró cerca de dos días a cuyo fin se lo dio por aprobado en general.

De esta manera la Cámara de Diputados pudo considerar una de las leyes que más esfuerzos demandó para aprobarse en este nuevo período democrático. Más allá de las consideraciones que podamos efectuar al proceder de cada uno de los bloques legislativos, lo que quedaba en claro era que por una parte la UCR estaba utilizando todos los procedimientos reglamentarios para obstaculizar la aprobación de una iniciativa que no les satisfacía y por el otro, el oficialismo no dejaba de utilizar los aspectos del Reglamento que lo favorecieran ya que se encontraba acuciado por la posible caída del expediente y por las diversas presiones que propiciaban la puesta en marcha de un sistema bajo el régimen de capitalización.

Decía el Diputado Matzkin: "Esto es para que la sociedad argentina lo tenga en claro, la máquina de impedir. Lo hicieron en las comisiones!. No quisieron que existiese un dictamen! Pero les fue mal! También lo hicieron en el recinto en cuatro oportunidades para impedir la formación del quórum! Sin embargo alcanzamos el número suficiente para sesionar. Es la máquina de impedir que se escondía detrás de las cortinas!"¹⁶ haciendo alusión crítica al comportamiento algunos legisladores de la oposición de permanecer fuera del recinto espiando entre los cortinados el tablero de asistencia para ver si se lograba el número de 130 legisladores presentes.

Como miembro informante de la Comisión de Previsión y Seguridad Social intervino el Diputado Gerardo Cabrera quien efectuó un desarrollo histórico del sistema bajo reforma y enunció los principales aspectos del proyecto, entre los que se destacan los referidos a los derechos adquiridos por los jubilados del anterior régimen diciendo: "Con este proyecto, además de asegurar el cumplimiento de las normas, el gobierno ha querido insertar algo muy caro a los intereses de los jubilados, tal como dice la segunda parte del artículo 138: El Estado Nacional garantiza el cumplimiento de los derechos previsionales adquiridos con anterioridad a la vigencia de la presente Ley. Los jubilados necesitaron hacer miles de juicios al Estado para obtener sentencias judiciales firmes a fin de conseguir que se les reconozcan sus derechos, y aún así se dictaron Decretos por los cuales se suspendió la ejecución de esas sentencias. Este gobierno, en una clara muestra de justicia y sensibilidad les está diciendo por medio de este proyecto que el Estado les garantizará sus derechos. Este es el sentido fundamental de la iniciativa: garantizar los derechos previsionales adquiridos"¹⁷.

Resulta difícil encontrar en el parlamento argentino otro ejemplo como este proyecto donde el chantaje para conseguir y mantener el quórum resultó tan explotado. Bajo el argumento de mejorar la situación de las futuras jubilaciones del SIJP se permitieron concesiones que en gran medida carecieron de estudio o cálculo previo alguno y sólo obedecieron a una gran dosis de voluntarismo y demagogia.

A las circunstancias descriptas debe agregarse el permanente estado deliberativo por el que transitaban los distintos artículos del proyecto. Mientras se desarrollaban las intervenciones en el recinto eran frecuentes los conciliábulos alrededor del grupo de legisladores que efectuaban las negociaciones, con lo cual los distintos textos se prestaban a confusión y nadie sabía cuál era la versión definitiva, tal lo relatado por el Diputado Esteban Rodrigo cuando decía "...aquí no importó que lo que ocurrió anoche fue un papelón. Por ejemplo, se hicieron circular fotocopias que ni siquiera tenían el texto definitivo de las reformas que se proponían, se habló de tiempos verbales potenciales y se derivaron explicaciones a las exposiciones que luego harían otros legisladores durante el debate. Así se iban creando sobre la marcha argumentos para defender el proyecto que se estaba improvisando"¹⁸.

16) Diario de Sesiones, abril 28 y 29 de 1993, pág. 6825.

17) Diario de Sesiones, abril 28 y 29 de 1993, pág. 6954.

18) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 61, abril 29 y 30 de 1993, pág. 7101.

Por otra parte muy poco se tenía en cuenta las advertencias que efectuaban los distintos expositores, que muchas veces eran oídos por una docena de legisladores, la presidencia y el cuerpo de taquígrafos que registraba los dichos para el Diario de Sesiones. Bajo una profunda desazón, el Diputado Ricardo Molinas decía: "...pesa sobre mí la presión de la vergüenza por el espectáculo brindado por esta Honorable Cámara. Esta mañana, en presencia de delegaciones extranjeras del Parlamento Europeo a cuyo primer mundo estamos queriendo entrar aunque sea con fórceps, mientras un Diputado exponía su opinión había 25 legisladores en el recinto. Estamos conspirando contra la vigencia de las instituciones democráticas en un país donde la clase política está muy criticada –y no sin razón– y donde el Parlamento no goza de un gran prestigio; pareciera que este espectáculo quisiera invocar las ideas de Fujimori. Por eso, a esta altura de la vida en que uno está más cerca del arpa que de la guitarra, quiero hacer este llamado a mis pares y reclamarles cumplan con responsabilidad el mandato conferido por el pueblo y asistan a las sesiones no sólo en el momento de votar –porque esto no es una máquina de votar: para ello no haría falta el Parlamento, sino voluntades por escrito– sino que contribuyan a participar de la discusión. Que nadie sea tan soberbio o fatuo que crea que lo que pueda decir otro Diputado no tiene importancia o carece de trascendencia" ¹⁹.

El debate en general es utilizado siempre para fundamentar desde todo punto de vista la iniciativa en tratamiento. En esta oportunidad los ejes de la discusión giraron alrededor del pedido de vuelta a comisión del proyecto, la nulidad del Orden del Día y sobre la falta de consenso para el tratamiento de un proyecto que llevaría adelante la administración de un sistema que no era conocido por los ciudadanos.

Sobre este último aspecto decía el Diputado Moisés Fontela: "...considero que el intento que se realizó el 29 de diciembre del año pasado y las otras cinco anteriores convocatorias que fracasaron por falta de quórum, al igual que el resultado dividido de la votación que se realizó recién de la moción de vuelta a comisión del proyecto, patentizan la falta de consenso nacional respecto de este cambio que como dije afectará durante muchos años de vida la vejez digna de los argentinos. Ni siquiera hay consenso entre los que contribuyeron a dar quórum. Consenso nacional significa que una amplísima mayoría de los argentinos, una amplísima mayoría de los representantes de los argentinos esté de acuerdo con esta modificación fundamental" ²⁰.

Los aspectos vinculados con las ventajas y desventajas de cada sistema y sobre la viabilidad de las reformas propuestas resultaron vagas y difusas. El hecho de que hasta el comienzo de la discusión en particular no se conociera la composición del nuevo sistema y su texto definitivo hizo que muchos legisladores ignoraran los alcances del proyecto que se estaba considerando.

Muy diferentes eran los escenarios que podían proyectarse del sistema a cada reforma que se introducía y también lo eran sus consecuencias políticas y económicas. Establecer modelos y proyecciones confiables resultaba muy difícil ya que cada vez que se presentaba un estudio sobre el impacto de la reforma, generalmente preparados por consultores de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación, los legisladores ya habían introducido nuevas correcciones al texto del proyecto, dejando desactualizada la proyección.

Durante el debate existen desde todas las fuerzas políticas sin excepción intervenciones referidas al problema de las constantes modificaciones que se iban introduciendo durante la discusión en general. Esta modalidad de trabajo producía constantes errores de interpretación durante el debate ya que algunos legisladores hacían referencia en sus intervenciones a artículos que habían sido eliminados del proyecto o se reiniciaba el debate en aspectos que ya habían sido consensuados: un ejemplo risueño de lo que ocurría fue explicitado desde el oficialismo por el Diputado Oscar Lamberto cuando relataba la siguiente anécdota: "...en una ocasión un viajero proveniente de los Estados Unidos me trajo de recuerdo un cuadro con una leyenda que decía más o menos así: Ningún ciudadano está seguro ni su propiedad a

19) *Ibídem*, pág. 7073.

20) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 60, abril 28 y 29 de 1993, pág. 6979.

resguardo ni su vida asegurada cuando sesiona el Congreso de los Estados Unidos, Filadelfia, 1861. Cuando se hace referencia a temas como los que aquí se están tratando se tiene la sensación de que no es tan inexacto lo que se expresaba en ese cuadro porque, a pesar de que existe un dictamen de comisión, se abre el debate en torno a ciertos temas como que la Cámara estuviera constituida en comisión. Digo esto porque se mencionan puntos que ya han sido arduamente debatidos y sobre los que se ha arribado a acuerdos"²¹.

Por parte de la oposición el Diputado Enrique Olivera denunciaba "...los cambios que se han introducido y se están introduciendo a este proyecto hacen que ningún cálculo actuarial o económico-financiero realizado hasta la fecha tenga hoy validez. Anoche recibimos algunas notas por parte del Bloque Justicialista informándonos del contenido de algunas reformas. No obstante no hemos recibido ningún análisis sobre las consecuencias económica-financieras de esta nueva reforma adicional. No hemos recibido una reflexión adicional. No hemos recibido una reflexión sobre los efectos de la bipolarización que habrá de tener el sistema como consecuencia de las últimas modificaciones introducidas. Tampoco hemos recibido el recálculo del déficit durante el período de transición, los cálculos actuariales sobre la viabilidad de los nuevos regímenes estatal y privado, las nuevas fuentes de financiación del déficit fiscal ni la cuantificación respecto de la mentada neutralidad fiscal del sistema de incentivos que ahora se incorpora"²².

En igual sentido se expresaba el Diputado Ricardo Molinas cuando decía "...este proyecto todavía sigue sufriendo correcciones en los pasillos y conciliábulos. Por todas estas razones, creemos que debe volver a comisión para ser seriamente estudiado. No se puede decidir sobre un proyecto traído ayer a la 1 de la madrugada, con la obligación de hacernos presentes en el recinto a las 9,30 de la mañana. No hay tiempo material ni siquiera para hacer un control de determinadas cuestiones. Es poco serio que sigamos avanzando en particular"²³.

Finalmente, en una votación efectuada el 30 de abril a la 1,55 de la madrugada la Cámara de Diputados aprobó el proyecto en general, mediante quórum estricto, sin la participación de importantes fuerzas de la oposición, para dar paso al debate en particular –artículo por artículo– luego de un cuarto intermedio que se extendió por cerca de una semana, lapso durante el cual, se siguieron efectuando modificaciones.

El debate en particular

Si durante el tratamiento en general, las discusiones se desarrollaban en forma desprolija bajo presión por la falta de quórum; durante la aprobación en particular éstas se potenciaron debido a que cada capítulo o libro que se ponía a consideración requería de la cantidad de 130 legisladores para poder ser aprobado. Cada votación acontecía en lapsos que no superaban la hora de debate y esa razón hacía que todo el oficialismo debiera estar en sus bancas y ninguno de los aliados tuviera discrepancias o disconformidades con el texto a consideración.

Fue por ello que los legisladores que sostenían argumentos que no habían podido ser modificados en comisiones, tenían ahora la oportunidad para demostrar la efectividad que poseía el hecho de que si uno solo abandonaba el recinto todo el esfuerzo realizado en llegar hasta ese momento perdía sentido. Ese método fue aplicado preferentemente por los parlamentarios provenientes de partidos menores, de las organizaciones sindicales o legisladores de sexo femenino y de esa manera quienes pudieron realmente insertar reformas fueron solamente los Diputados vitales para sostener el quórum.

Al momento de debatirse la Ley artículo por artículo, se inició el verdadero debate sobre las reformas que se habían incorporado en las reuniones informales desarrolladas en dependencias anexas del recinto entre representantes del Poder Ejecutivo, los miembros disconformes del bloque oficialista y los legisladores aliados. Si bien el

21) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 2, mayo 5 y 6 de 1993, pág. 305.

22) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 61, abril 29 y 30 de 1993, pág. 7078.

23) *Ibídem*, pág. 7075.

tema de la opción entre un sistema de capitalización y otro de reparto aparece circunstancialmente al final del tratamiento en general, fue a esta altura de las discusiones donde se generó disputa sobre su instrumentación.

Amenazado el oficialismo con el retiro de varios legisladores de origen sindical y algunos oficialistas disconformes, se había comenzado a discutir informalmente mientras se desarrollaba el debate en general, la posibilidad de que el nuevo sistema se conformara mediante dos regímenes paralelos, uno de reparto administrado por el estado y uno de capitalización administrado por AFJP para derivar a ellos los aportes personales de los cotizantes según eligiera libremente cada uno de ellos. Esta incorporación hizo variar fundamentalmente la estructura del nuevo sistema, ya que el Estado, si bien recibiría los aportes de aquellos que optasen por quedarse en el régimen de reparto, también debía reconocer en los futuros beneficios un nuevo componente que se denominó Prestación Adicional por Permanencia (PAP).

Sobre la autoría de la modificación, el mismo miembro informante de esa bancada Diputado Juan González Gaviola confesaba: "...el fundamento de esta sustancial modificación que hemos realizado en el sentido de brindar la oportunidad de optar entre un sistema de reparto y otro de capitalización individual, -opción que se instituye en el artículo 29 bis- fue propuesta por las organizaciones obreras e impulsada en el seno del Bloque Justicialista por los Diputados de extracción gremial y se relaciona con el anhelo que muchos teníamos en el sentido de que este régimen, lejos de ser compulsivo agregara libertades a los futuros jubilados..."²⁴.

Varios argumentos que tanto el oficialismo como la oposición mencionaron durante el debate quedaron desactualizados por la incorporación de la opción. Durante las conversaciones en que se fue diseñando la nueva estructura, siempre se hizo referencia a que la prestación adicional por permanencia sería equivalente a un 0,50 % por cada año de aporte que se cotizara al nuevo sistema calculada sobre el promedio de remuneraciones de los 10 años inmediatamente anteriores a la edad de retiro. Una vez que se explicitó la modificación, comenzó la puja por aumentar ese reconocimiento a fin de equipararla con lo que podrían brindar las AFJP y se llegó así a una PAP del 0,85 % por cada año cotizado al nuevo sistema.

De todas formas la falta de proyecciones confiables hacía que las dudas fueran constantes. El Diputado Rafael Martínez Raimonda, en una encendida intervención se preguntaba "...¿quiénes se van a ir digamos automáticamente de un sistema al otro? Primero los que perciben sueldos altos o de medianos para arriba; me refiero a los que perciben más de 1.000 pesos de sueldo. Hemos visto que por el camino de la prestación básica universal más la remuneración, cobrarían 360 pesos, por lo que no van a encontrar mucho estímulo en el sistema de reparto ya que se suprime el 1,5 % por año de antigüedad que establece este régimen hasta la sanción de esta Ley y se lo reemplaza por el 0,50 % si opta por permanecer en el sistema de reparto. Significa darle un insignificante "caramelito" al que se queda, mientras que el que se va estará librado de los impuestos que sí tendrá que pagar el que se queda"²⁵.

La UCR, a propuesta del Diputado Raúl Baglini argumentaba: "Lo que yo propuse es que sea del 1,5 %, es decir, exactamente igual a la Prestación Compensatoria pues no me parece que pueda justificarse una diferenciación entre lo que reconocemos a quienes aportan al régimen público y quienes mañana decidan otra opción"²⁶.

Más allá de esta iniciativa tendiente a incrementar el reconocimiento estatal, cuando fue votada la moción la UCR no se encontraba en el recinto, con lo cual primó nuevamente el consenso logrado por los representantes sindicales con el porcentaje del 0,85 % en lugar del 0,5 %. Fue así que nuevamente el Poder Ejecutivo debió ceder, ante la presión ejercida para sostener el quórum un porcentaje superior sin ningún fundamento actuarial o cálculo económico financiero que demostrara su viabilidad.

24) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 2da., 5 y 6 de mayo de 1993, pág. 284.

25) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 61, 29 y 30 de abril de 1993, pág. 701.

26) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 2, mayo 5 y 6 de 1993, pág. 279.

Sobre el tema el Diputado Ruckauf denunciaba "...nadie me ha explicado cómo se va a financiar este sistema. Incluso me lo explico menos cuando se habla del 1,5 %. Pareciera que todo el mundo está dispuesto a dar y sumar, pero como nadie explica de dónde saldrá el dinero, casi estamos legislando algo que será inaplicable en algunos artículos"²⁷.

El protagonismo que habían adquirido los representantes sindicales debido a la presión ejercida hizo que muchas veces sus colegas se pronunciaran en contra del método utilizado y las contradicciones que poseían. Rafael Martínez Raimonda decía: "Me voy a referir a los dirigentes gremiales, quienes en representación de sus gremios o de la CGT o de las "62" –porque no se quién hizo el acuerdo ya que no ocurrió ni en el recinto ni en la comisión sino que lo hicieron con el Ministro– establecieron que como condición para volver al recinto y apoyar la Ley se aceptara este régimen de opción. Frente a ello me pregunto qué han tenido en mente. Mi primera reacción fue suponer que su actitud era buena porque contenía la idea de libertad y de la no intervención. También sería saludable que similar actitud la tuvieran en relación con las obras sociales, es decir que los afiliados tuvieran libertad para elegirlos. Los sindicatos no lo quieren pero nosotros sí queremos que tengan también la posibilidad de elección dentro de un espíritu de libertad.(...) ¿No será que están pensando en que puede ser un buen negocio, ya que ellos tienen influencia sobre los afiliados a sus gremios, erigirse en gestores del traslado de los trabajadores del sistema de reparto al de capitalización? No quiero pensar que esto sea así, espero que no ocurra eso. Una cosa es que los bancos estén apurados para que se sancione este régimen y otra es que lo mismo persigan los dirigentes gremiales. Creo que no pueden estar apurados para que de esto se haga un negocio..."²⁸.

Quizá comprometiendo una defensa de la postura asumida por los legisladores de origen sindical Oscar Castillo decía: "Sin conocer la razón aunque imaginándola, los dirigentes sindicales que tenemos el honor de ocupar bancas de Diputado Nacional estamos convirtiéndonos en el centro de atención por acompañar la reforma del régimen previsional. (...) He escuchado en esta Cámara la siguiente pregunta ¿Por qué esta entrega? Cuando vino el proyecto se nos acusaba de que la iniciativa era para la banca privada; cuando incluimos el Banco de la Nación Argentina, se nos dijo que ello estaba bien pero que el Presidente lo iba a vetar, cuando logramos que el señor presidente de la Nación públicamente se comprometiera en no vetar nos dijeron que el sistema era obligatorio, y cuando eliminamos la obligatoriedad, se nos dice que es inducida. ¡No hay nada que les venga bien, señor Presidente!"²⁹.

Otro aspecto que fue ligeramente tratado fue el vinculado con la obligatoriedad de los aportes. Si bien en una propuesta realizada por la UCR para encauzar el debate, previo al tratamiento en general, existió la sugerencia de diseñar un régimen voluntario para el componente de capitalización, la principal propuesta sobre la materia fue la señalada por el Diputado José M. Ibarbia cuando propuso suprimir a los trabajadores autónomos como contribuyentes obligatorios al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones argumentando que "...el sistema de reparto empeora cuando –como ocurre en forma obligatoria y extendida para todos los trabajadores– se le incorporan los autónomos a partir de la Ley Nº 18038, ya que estos últimos contribuyen en forma esporádica al sistema de previsión y de tiempo en tiempo el gobierno a cargo de su administración, compelido por necesidades financieras, otorgó blanqueos, moratorias o beneficios para que los trabajadores afiliados obligatoriamente vuelvan a entrar en la cadena de contribuyentes al sistema de reparto"³⁰.

Pero para el oficialismo, este tema nunca estuvo como instrumento de negociaciones, ni siquiera con la CGT, que tantas concesiones pudo lograr, tal lo manifestado por el miembro informante del oficialismo Diputado Juan González Gaviola cuando decía: "La discusión sobre la obligatoriedad o no del régimen de capitalización nunca fue el eje central de nuestros planteos. Lo que sí sosteníamos es que el régimen de

27) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 2, Mayo 5 y 6 de 1993, pág. 279.

28) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 61, abril 29 y 30 de 1993, pág. 7112.

29) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 61, abril 29 y 30 de 1993, pág. 7112.

30) Diario de Sesiones H.C.D.N., reunión, mayo 5 y 6 de 1993, pág. 255.

capitalización no podía ser obligatorio sin tener garantías de que por lo menos le devolvería a la gente la plata que se le hacía aportar de modo obligatorio. Allí queda el consenso, que logramos generando también dentro del sistema de capitalización una empresa estatal que actuara como testigo y pusiera un piso como garantía, a fin de no entregar, como decía el texto originario, a los aportantes atados de pies y manos a un capitalismo que no quería asumir riesgo sino sus prebendas. Por el mal funcionamiento del estado se entregaba un mercado cautivo; pero eso también lo modificamos. No es casual que algunos sectores afectados estén "apretando" y haciendo lobby para lograr la eliminación de algunos artículos que benefician a futuros jubilados"³¹.

El comportamiento de las distintas fuerzas políticas durante el debate originó prolongadas discusiones. La actitud de la UCR era la que la había caracterizado desde el inicio de la sesión. No prestaba asistencia durante las votaciones obligando al oficialismo a conseguir número para seguir adelante e incorporando algunos legisladores cuando se planteaban posibilidades de mejorar la norma, como intentando demostrar que era preciso que el proyecto volviera a comisión para que allí fuera perfeccionado. De todas formas, una vez hecha la propuesta no se presentaban a medir fuerzas con la oposición con lo que todo enriquecimiento resultaba en vano al no tener quien lo defendiera con sus votos.

Este método fue duramente criticado por quienes prestaban su voluntad para sostener el quórum. Alberto Albamonte llamaba a la reflexión a los radicales diciendo que "...este ya no es un recurso parlamentario sino una chiquilina: estar detrás de las cortinas, entrar, hablar y salir corriendo. (...) Nosotros seguiremos posibilitando el quórum todas las veces que sea necesario, pero llamamos a los radicales para que enriquezcan el debate y actuemos con mayor seriedad"³².

Por la UCR, quizá en la más clara confesión del procedimiento, el Diputado Carlos Raimundi decía: "Es cierto que tratamos de impedir. Más aún, si en el resto de esta jornada o en el día de mañana tuviéramos la posibilidad de impedir que se sancione este proyecto, y de lograr que regrese a su ámbito natural para que lo sigamos estudiando, no dudaríamos de valernos de esa posibilidad, y echaríamos mano de todos los mecanismos a nuestro alcance para obtener tal objetivo, no por haraganería ni para escondernos detrás de la cortina, sino para impedir que votemos contra nosotros mismos. Porque estos grupos económicos que van a absorber la friolera de muchos millones de dólares que significan la acumulación del 11 % del salario de cada trabajador argentino, controlarán así un gran poder de renta con el que podrán nombrar al Presidente de la Nación, elegir a sus Ministros y también a los legisladores. Como queremos seguir siendo representantes del pueblo, vamos a tratar con todo nuestro fervor que no se sancione este bochornoso y terrible proyecto"³³.

El debate sobre la garantía del Banco Nación en el recinto de sesiones

Una de las razones por la cual se destrabó el dictamen en las comisiones fue, como ya vimos, la obligación que se le imponía al Banco de la Nación Argentina de constituir una AFJP, que se crearía bajo la supervisión del organismo de control instituido por la Ley y sujeta a los mismos requisitos que el resto de las compañías del mercado. La gran diferencia radicaba en que el Estado Nacional garantizaría a los afiliados de la AFJP del Banco de la Nación los aportes depositados bajo dos alternativas: los depósitos efectuados en pesos con más la tasa de interés que devengue ese banco para las cajas de ahorro. Para los importes depositados en pesos convertidos a dólares: el valor de éstos al día del depósito más la tasa LIBO a 90 días. Quedando el resto de las AFJP habilitadas para brindar garantías pero a su costo y riesgo.

Esta parte final del artículo que por entonces tenía el número 39 fue el centro del debate durante bastante tiempo. En principio porque ni bien efectuadas las negociaciones con el Poder Ejecutivo y plasmadas en el Orden del Día generaron la denuncia por parte del Ministro de Economía de que no eran esos los términos de la garantía convenida, pero los dirigentes gremiales se aferraron a lo acordado y

31) Diario de Sesiones H.C.D.N., reunión 61, abril 29 y 30 de 1993, pág. 7133.

32) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 2, mayo 5 y 6 de 1993, pág. 289.

33) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 61, abril 29 y 30 de 1993, págs. 7103-4.

amenazaban con no presentarse en el recinto de sesiones si no recibían garantías de que el Presidente de la Nación mantendría esa parte del proyecto cuando promulgase la Ley.

Durante el debate en general el Diputado Martínez Raimonda decía: "...Realmente desde el punto de vista financiero y cambiario esta propuesta constituía un enunciado muy incierto, pero por lo menos era una forma de afirmar un derecho y otorgar alguna garantía. También se preguntó si eso quedaba subsistente, ante lo cual el Diputado González Gaviola contestó que efectivamente se mantenían las garantías. Sin embargo los diarios de hoy indican que mientras tanto el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el doctor Enrique Rodríguez, dice que sí, al igual que el titular de la CGT señor Naldo Brunelli, el Ministro Cavallo dice que no. Otra de las cosas que debemos esperar es la reforma de la reforma, ya que no sabemos quién tiene la razón, si el Ministro Rodríguez, el Ministro Cavallo o el titular de la CGT. Esta incertidumbre está manejando todo lo que ocurre alrededor de este proyecto"³⁴.

La mayor parte de los legisladores se encontraba, ante todas estas contradicciones, en un total desconcierto, aunque con la ligera presunción de que esta garantía sería de alguna u otra manera observada por el Poder Ejecutivo. De todas formas siempre se quiso obtener un compromiso, aunque sea verbal, de que se conservaría.

El Diputado Santín preguntaba al miembro informante "...cuál es el compromiso específico del Poder Ejecutivo alrededor de este artículo, que nunca termina de definirse con claridad", recibiendo como respuesta del Diputado González Gaviola "...es cierto que hubo algunos sectores –a quienes el radicalismo denunció como depositarios del negocio previsional– que ante la presencia de este artículo se expresaron públicamente en el sentido de que se vetase. Ha habido manifestaciones públicas del señor Presidente de la Nación, del secretario general de la Presidencia, del Ministro de Trabajo y del de Economía con respecto a que será respetada la voluntad del Congreso y no se vetará este artículo. Tengo entendido que el Presidente de la Nación también se ha expresado en este sentido en forma personal ante algunos Diputados de partidos provinciales"³⁵.

De todas formas las sombras que seguía dejando el oficialismo en el tema hacían que reiteradamente se solicitara ratificación de que no se vetaría, las que fueron respondidas por el Presidente del Bloque del Justicialismo Diputado Matzkin quien sostuvo "...Lo único que faltaría saber es si la bancada radical, ante un eventual veto –derecho que le asiste al Poder Ejecutivo– nos acompañará en la insistencia. De cualquier manera, aspiramos a que no haya veto", encontrando como respuesta del Bloque de la UCR al Diputado Raúl Galván diciendo: "...la pregunta que acaba de hacer el Presidente de la bancada justicialista demuestra la intencionalidad de vetar esta Ley. Por lo tanto, me tomo el atrevimiento de contestar en nombre del bloque de la UCR diciendo que no vamos a acompañar ningún pronunciamiento del oficialismo que signifique consentir o reconocer el veto del Presidente de la República"³⁶.

Como síntesis de la preocupación y preanunciado el destino final que tendría la norma el Diputado Molinas decía "¿Quién garantiza que esta entidad que se crea no será objeto de un veto por parte del Poder Ejecutivo, teniendo en cuenta la vetomanía a que nos tiene acostumbrados? (...) Todo queda en manos del Poder Ejecutivo. No dudamos de la buena fe de los legisladores que creen en la palabra empeñada y por eso nos manifiestan que no habrá veto. Yo tengo mis grandes dudas aunque quisiera equivocarme. Además nadie debe engañarse y hacerse el distraído, porque lo cierto es que esta Ley terminará como quiere el Poder Ejecutivo, sin reacción de esta Honorable Cámara. Nadie puede sostener seriamente que no se impondrá otra vez el autoritarismo y que no estaremos ante una sanción enervada..."³⁷.

De todos modos, en la sociedad estos temas eran casi inescrutables por su complejidad, por la celeridad de los cambios y por los distintos actores que efectuaban declaraciones contradictorias, sin embargo había cierto interés que en el nuevo sistema se instrumentaran garantías que aseguraran la permanencia del poder

34) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 61, abril 29 y 30 de 1993, pág. 7018.

35) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 61, abril 29 y 30 de 1993, pág. 7001.

36) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 61, abril 29 y 30 de 1993, pág. 7003.

37) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 61, abril 29 y 30 de 1993, pág. 7075.

adquisitivo de las cotizaciones depositadas a lo largo del tiempo. En una sociedad que había transitado hacía muy poco tiempo por dos hiperinflaciones y por altos niveles inflacionarios por prolongados años, la desconfianza en un sistema como el propuesto hacía atractivo que se instalara en la norma algún seguro de cambio. De todos modos, no siempre existía el conocimiento debido, prueba de ello es lo que decía el Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda Diputado Lamberto: "Recuerdo que una mañana me llamó un periodista para preguntarme si íbamos a dejar el artículo 39, porque según él representaba una garantía del sistema. Luego de hacer varias consideraciones me pide que quedemos en línea privada, oportunidad en la que me pregunta: ¿qué es el artículo 39?. Esto demuestra claramente lo que ocurre en la sociedad argentina cuando un tema tiene las características de una cuestión coyuntural y no se lo analiza profundamente"³⁸.

La edad de retiro

Si bien existieron discusiones por otros temas incorporados en la Ley que reflejaban la presión que efectuaban los asistentes a la sesión para otorgar el quórum, el debate vinculado con la disminución de la edad de retiro de las mujeres fue el más evidente. La presión que ejercieron las legisladoras para obtener la rebaja de 5 años en la edad jubilatoria estuvo a punto de hacer caer la sesión y para poder volver a convocarlas fue preciso reconsiderar una votación que habían perdido cuando se trató el capítulo I de la Ley donde figuraba el tema de la edad.

Desde que ingresó la iniciativa del Poder Ejecutivo y durante el debate en el plenario de la comisiones para todos los beneficios otorgados por el SIJP la edad de retiro se establecía sin diferencias de sexo a los 65 años, a la que se llegaba incrementándose escalonadamente en el año 2001 para los hombres y en el 2011 para las mujeres. Su tratamiento había sido pacífico y si bien existía cierta preocupación por parte del sector femenino, la escala era lo suficientemente generosa como para que no se viera como un cambio abrupto.

Pero la oportunidad que se presentaba en la discusión en particular hizo que la Diputada Silvia Troyano fundamentara la modificación en virtud de "...que la naturaleza humana diferencia a ambos sexos por el desgaste que provocan a la mujer la maternidad, la crianza de los hijos, la primera educación que estos reciben en el hogar a través de ella, y también la circunstancia derivada del divorcio, en la que la mujer queda con el peso del hogar sin contar con la responsabilidad de su cónyuge. Sintéticamente, y fundada en situaciones reales por todos ustedes conocidas ya que han sido traídos al mundo por una mujer, solicito que se modifique el artículo 19 que iguala a ambos sexos en edad jubilatoria, estableciendo la diferencia de 60 años para la mujer y 65 para el hombre. Por su parte, en el artículo 36 solicito que consecuentemente se respete el tope de 60 años para el caso de las mujeres. Esta es la solicitud que formulo a la comisión en nombre de las mujeres argentinas"³⁹.

Posteriormente en nombre del Partido Federal el Diputado Fescina decía "...voy a acompañar al bloque Justicialista en la propuesta formulada por la señora Diputada por Salta, lo que coincide con el planteo efectuado en las reuniones llevadas a cabo por la Comisión de Diálogo Político"⁴⁰.

La UCR, en la voz del Diputado Moure se pronunciaba de la siguiente manera: "...es imprescindible, justo, necesario y razonable plantear los 65 años para el hombre y los 60 para la mujer. Revisando los distintos sistemas previsionales existentes en el mundo, rescatamos que más del 39 % del conjunto de países ya adoptaron los 65 años para el hombre y en el caso concreto de la mujer los 60 años. La mujer tiene una sobrecarga de tareas. No voy a plantear la cuestión en términos de diferencias de sexos sino de que la mujer tiene efectivamente una sobrecarga de trabajo ya que tiene que atender el hogar. Eso hay que reconocerlo. Los estudios que en su momento recogimos de los gerontólogos en el marco de nuestros análisis nos recomendaban precisamente esa diferenciación. Ni siquiera en Chile se iguala la edad de retiro del hombre y la mujer"⁴¹.

38) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 2, mayo 5 y 6 de 1993, pág. 305.

39) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 2, mayo 5 y 6 de 1993, pág. 270.

40) *Ibidem*, pág. 270.

41) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 2, mayo 5 y 6 de 1993, pág. 275.

Casi en idéntico sentido se expresaba la Diputada Cristina Guzmán argumentando que "dicha diferencia no se basa en una discriminación en favor de la mujer, sino en una razón de justicia, ya que a lo largo de la vida la mujer atraviesa por distintas etapas: desde la maternidad hasta lo que se ha dado en llamar internacionalmente –por la Organización Internacional del Trabajo– la doble jornada laboral: dicha jornada la mujer la realiza tanto en su casa como en el trabajo, lo que implica un mayor desgaste y agotamiento prematuro de su capacidad laboral"⁴².

Expresaron también su adhesión para diferenciar las edades los Diputados Green, Sabio, Roy y Ruckauf, pero chocaron con la intransigencia de la comisión que estaba redactando las reformas a cargo del Diputado Oscar Parrili y que fundamentaba su negativa diciendo: "No existen razones que justifiquen tal modificación más allá de las políticas. (...) Creemos estar dando un mensaje muy claro y concreto, sobre todo para generar en aquellas mujeres trabajadoras que pueden acceder a la jubilación que les permita su capacidad de ahorro, la posibilidad de que continúen ahorrando, manteniendo niveles que en el momento de la jubilación tengan que ver con su aporte y no con un mero hecho de que figura en la Ley un adelantamiento de la fecha de su jubilación (...) Nosotros entendemos que también existen razones que avalan la necesidad de equiparar la edad de jubilación de la mujer con la del hombre y tienen que ver también con la expectativa de vida que ambos tienen, que como todos sabemos es mucho mayor en la mujer que en el hombre. De manera que el hecho de tener la mujer una jubilación a los 65 años de ninguna forma le está dando menores beneficios, ya que en todo caso se le dan los mismos beneficios que al hombre"⁴³.

Esta respuesta encerraba, para aquellos que habían comprendido cabalmente el funcionamiento del régimen de capitalización, el problema que le significaría a la mujer retirarse 5 años antes del mercado laboral. Un régimen de capitalización, no es más que un sistema de ahorro personalizado que un cotizante efectúa a lo largo de su vida activa y cuyo capital acumulado más sus rendimientos le servirán para financiar el beneficio previsional en la etapa pasiva. Si una persona, en este caso la mujer, deja de efectuar ahorros (cotizaciones mensuales) durante 5 años, su capital será sensiblemente menor que el de un hombre que se retira a los 65 años. De esta forma si bien existiría un "premio" por adelantar el descanso llevaría consigo un "castigo" con una fuerte disminución de los haberes.

Pero las palabras del miembro informante alertaban sobre un problema mayor. Como la determinación de los beneficios del régimen de capitalización obedecerán a estrictos cálculos actuariales sobre la base de la expectativa de vida a partir del retiro que tendrá cada cotizante y por el hecho de que la mujer vive generalmente más que el hombre, su capital acumulado deberá prorratearse por una mayor expectativa de vida, con lo cual nuevamente el "castigo" recaerá sobre el sector femenino, aquel que en un primer momento se pensó en beneficiar.

De todos modos, los argumentos sólo sirvieron para que se permitiera a la mujer, en caso que así lo decidiera, seguir trabajando hasta los 65 años.

Conjuntamente con todas las advertencias que se hacían en el recinto relacionadas a eventuales desfinanciamientos futuros, existieron en el proyecto serias deficiencias vinculadas con la técnica legislativa. La lectura del texto completo de los 193 artículos con que finalmente fue aprobado constituyen un ejercicio de difícil culminación hasta por los entendidos atento el uso del método de la remisión entre artículos. Por ejemplo recién iniciado el texto legal, en el artículo 19 al enumerarse los requisitos para el otorgamiento de la PBU se remite a la escala prevista en el artículo 128, que a su vez se vincula con el artículo 47 supeditado a lo establecido en los artículos 110 y 111. Dos destacados jurisconsultos, en referencia a ello sostenían: "Las deficiencias que adolece la iniciativa no consisten tan sólo en contradicciones o en la redacción incorrecta de algunas normas. A ello se suman gruesas fallas en la estructuración del proyecto, todo lo cual hace de su lectura una tarea penosa que provoca migraña y no facilita la inteligencia de sus preceptos"⁴⁴.

42) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 2, mayo 5 y 6 de 1993, pág. 278.

43) Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 2, mayo 5 y 6 de 1993, pág. 282.

44) Brito Peret, José y Jaime, Raúl, 1993.

De todos modos el proyecto fue aprobado el 6 de mayo de 1993 a las 2 de la madrugada luego de un debate agotador, que como colofón y a título ilustrativo del desánimo que vivía el cuerpo en esos momentos por llevar adelante una aprobación tan compleja, el Diputado Fescina decía: "Señor Presidente: voy a hacer la última observación de la noche pero antes me gustaría que elevemos una plegaria: que Dios premie a quien sea capaz de interpretar esta Ley"⁴⁵.

El debate en el Senado de la Nación y la promulgación de la Ley N° 24.241

El proyecto fue girado al Senado no siendo tratado hasta mediados de setiembre. Aquí las presiones se fundaban en conseguir un aumento en los haberes de los jubilados y obtener garantías por parte del Poder Ejecutivo de no usar el veto presidencial para eliminar las disposiciones referidas a seguridad y rentabilidad que se habían introducido en el debate en Diputados, incorporándose como dato relevante el rechazo del proyecto por parte del Presidente de la Comisión de Trabajo Senador Oraldo Britos, quien se excusó de llevar adelante el proceso legislativo en el Senado mediante una carta en la que afirmaba que "...el punto más importante que como peronistas debemos sostener hoy es —como cuando Perón decía que la jubilación era un derecho y no un privilegio— que la solidaridad no se privatiza, aún cuando esto sea difícil de sostener ante equipos técnicos que sólo argumentan con sentido económico, dejando de lado lo social, sin perjuicio de las razones que técnica o científicamente llevan a nuestros ministros a seguir sosteniendo una verdad que no tiene sentido ante la falta de expectativa de vida y desprotección que tienen nuestros ancianos" ⁴⁶.

Los ejes del debate se centraron en las conocidas deficiencias que tenía el proyecto girado de Diputados, que era imprescindible salvar en esta instancia. El propio oficialismo así lo reconocía pero presionados por el Poder Ejecutivo y con la promesa que una vez aprobado se enviaría una iniciativa para corregirlos, los senadores comenzaron su tratamiento en el recinto. En esta oportunidad el único inconveniente en las comisiones había sido el planteado por el Senador Britos, con lo cual teniendo asegurado el quórum no había demasiados obstáculos para lograr una sanción acelerada.

En referencia a los errores que contenía el proyecto el Senador Leopoldo Bravo decía: "A este proyecto se le deben introducir todas las modificaciones que sean necesarias, dejando así un texto claro que evite las incoherencias originadas en la amplitud de algunas de sus figuras, penalidades excesivas, superposición de sanciones, equiparación de penalidades entre las figuras de origen doloso y las de origen culposo, incremento de las penas en el caso de que el autor fuera funcionario público, exclusión de la libertad bajo caución y correlación entre el monto del perjuicio y la fianza. Esta enumeración, al sólo título de ejemplo, ponen de manifiesto la inconveniencia del tratamiento de este proyecto de Ley, y también la urgencia del Poder Ejecutivo que impulsa su consideración. El Senado debe ser custodio de la seguridad jurídica con las normas que sanciona. Aprobar entonces este proyecto, dejando que las modificaciones se hagan por vía del Decreto Reglamentario o bien por otra Ley aclaratoria o complementaria no hará más que contribuir al generalizado sentir de falta de seguridad jurídica, que embarga no sólo a los argentinos sino que también preocupa a aquellos que, desde afuera, quieren invertir en nuestro país"⁴⁷.

En similares términos se refería el Senador José Romero Feris diciendo que "...el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ya está preparando un proyecto de enmiendas, un proyecto corrector, con el cual, evidentemente, se están tratando de eliminar los defectos, que sin lugar a dudas, se han reconocido a esta iniciativa. Me pregunto entonces, y hago extensiva la pregunta a los integrantes del bloque oficialista: ¿Por qué motivo no podemos corregir este proyecto tratando conjuntamente las correcciones que están elaborándose? (...) Si se teme no reunir ulteriormente el quórum necesario en la Cámara de Diputados ¿Qué podemos hacer con respecto a este proyecto si no le

45) Diario de Sesiones H.C.D.N., mayo 5 y 6 de 1993, pág. 321.

46) Diario de Sesiones del Honorable Senado de la Nación, reunión 37, 22 y 23 de setiembre de 1993, pág. 3372.

47) Diario de Sesiones del Honorable Senado de la Nación, reunión 37, 22 y 23 de setiembre de 1993, pág. 3365.

incorporamos las mejoras que todos deseamos? Y a este respecto el Poder Ejecutivo no va a vacilar en darles carácter de Ley por el repetido camino de los Decretos de Necesidad y Urgencia, inconstitucional remedio y constante modo de legislar del actual gobierno"⁴⁸.

Finalmente los miembros del oficialismo, con la excepción del Senador Britos y algunas oposiciones puntuales del Senador Cafiero vinculadas con el tema de la opción y el régimen penal, dieron aprobación sin incorporar ninguna reforma al proyecto remitido por la Cámara de Diputados, sancionando la Ley Nº 24.241 el 23 de setiembre de 1993.

Tal como lo establece la Constitución, el Poder Ejecutivo disponía, desde su comunicación, de 8 días hábiles para observar o promulgar la Ley que le había remitido el Honorable Congreso de la Nación.

Durante todo ese tiempo, funcionarios del Ejecutivo intentaron consensuar con los legisladores un camino para evitar el veto de los artículos que no satisfacían a quienes debían implementar la norma. El propio Ministro de Economía visitó el Congreso el día previo a la promulgación llevándose la promesa de que los legisladores aprobarían una Ley correctiva antes de fin de 1993 derogando la disposición que dolarizaba el seguro de cambio instalado en la garantía de los depósitos de la AFJP del Banco de la Nación. En base a este acuerdo se procedió a efectuar una observación parcial de la norma, eliminándose varias incorporaciones que se habían hecho en el debate de la Cámara de Diputados.

Entre ellas figuran la eliminación del ANSeS en la tarea de recaudación y fiscalización de los aportes del nuevo sistema; la observación total de la garantía que determinaba un haber mínimo equivalente al 40 % del salario medio de la economía, como así también el artículo que obligaba al Estado a recomponer los haberes de los jubilados a los porcentajes legalmente vigentes con lo recaudado en la privatización de YPF.

Quedaba ahora para el Poder Ejecutivo la tarea de la reglamentación y puesta en marcha del sistema en un lapso que la Ley fijaba entre los 9 y 18 meses de la promulgación. El desafío no era fácil. El Poder Ejecutivo se había propuesto poner en funcionamiento el nuevo sistema en el tiempo mínimo que le otorgaba la Ley con lo cual a través del Decreto Nº 56/94 dispuso que entre el 2 de mayo y el 1º de julio de 1994 los cotizantes deberían optar a qué régimen destinarían sus aportes personales y quienes lo hicieran por el de capitalización deberían además elegir la empresa que administraría sus ahorros.

En ese escaso tiempo se debía además constituir el organismo de control, designar Superintendente, iniciar la tarea de reglamentación de la Ley, habilitar las administradoras, efectuar una campaña de esclarecimiento para que los afiliados tuvieran herramientas para optar, etc. Desde un primer momento, ante la necesidad de cubrir el puesto del encargado del organismo de control, comenzaron a aparecer los contratiempos. Como el proyecto original preveía que el Superintendente sería designado a propuesta del Ministerio de Trabajo, esa cartera pretendía ubicar un funcionario afín al Ministro de ese área. Por su parte el Ministerio de Economía pretendía lo mismo ya que el lanzamiento del nuevo sistema era de vital importancia para el desarrollo del Plan de Convertibilidad. Llegado el mes de noviembre de 1993 en un intento de mediar en la cuestión se decidió ubicar en la cima del organismo al señor Felipe Murolo que hasta el momento venía desempeñándose en el área del Ministerio de Economía, inventándose los cargos de Superintendentes adjuntos y designándose allí a dos funcionarios propuestos por el Ministerio de Trabajo.

Por otra parte los meses corrían, varios grupos económicos llevaban adelante proyectos para constituir AFJP y el Senado no daba respuestas al compromiso que habían asumido de reformar la garantía que se le había dado a la AFJP del Banco de

48) Diario de Sesiones del Honorable Senado de la Nación, reunión 37, 22 y 23 de setiembre de 1993, pág. 3358.

la Nación. Si bien el Poder Ejecutivo no había vetado la garantía, llegado el momento en que las compañías autorizadas lanzaron la campaña de la afiliación y careciendo de respuestas desde el Poder Legislativo, mediante el Decreto Nº 660 del 3 de mayo de 1994 el Presidente de la República derogó la parte correspondiente a la garantía en dólares que instituía el artículo 40 de la Ley Nº 24241, quedando vigente la establecida en pesos.

Síntesis

Con la sanción de esta Ley se cerraba un ciclo que había durado aproximadamente dos años en el que la iniciativa del Poder Ejecutivo se hacía realidad, no sin antes haber tenido que sufrir una metamorfosis:

En una primer instancia este proyecto instauraba un régimen mixto donde el Estado otorgaría una prestación igualitaria para todos los afiliados denominada PBU y se capitalizaban los aportes personales de los cotizantes menores de 45 años, quedando los mayores en un régimen de reparto de similares características que el instituido por las Leyes N°s 18.037/8 reconociendo acotados beneficios, con edad de retiro ubicada a los 65 años para ambos sexos y desconociéndose los aportes efectuados al viejo sistema.

Luego pasó a ser un régimen donde todos los aportantes tendrían que cotizar a las AFJP, el Estado otorgaría la PBU y reconocería los aportes al viejo sistema mediante una Prestación Compensatoria, con un tercer componente administrado por AFJP mediante un régimen de capitalización de los aportes personales.

Después por iniciativa de la CGT y algunos legisladores justicialistas fue preciso que se permitiera que las organizaciones gremiales pudieran participar incorporándose o constituyendo administradoras de fondos, y se creara una AFJP dentro de la órbita del Banco de la Nación Argentina con garantía para los depósitos de los cotizantes.

Por demandas de los mismos actores se instrumentó la opcionalidad del sistema. Ahora cada cotizante podría elegir entre permanecer en el régimen estatal de reparto con los componentes de PBU+PC más un reconocimiento por los aportes personales que no se derivarían a las AFJP denominada prestación adicional por permanencia (PAP), o elegir destinarlos a una AFJP para que esos aportes personales se capitalicen y formen un fondo de pensiones incorporándose la diferenciación de las edades de retiro entre el hombre y la mujer.

Hasta aquí la transformación en la órbita legislativa. Finalmente vendría, mediante Decreto Nº 660/94 del Poder Ejecutivo, la anulación de la garantía en dólares del Banco de la Nación (luego receptada en el Congreso mediante la aprobación de la Ley Nº 24.347) y las postergaciones en el inicio del nuevo sistema, las prórrogas a la fecha de opción y la modificación a la posibilidad de ir de un sistema a otro, que fueron apareciendo a medida que se intentaba llevar adelante la implementación de la Ley.

La reconstrucción del proceso que llevó a la instauración de un nuevo sistema previsional permitió exhibir, en alguna medida, la trama de intereses que confrontaron durante un largo período y la improvisación que campeó en momentos claves como la discusión en el parlamento. De esta manera concluye nuestra contribución dejando para otros artículos el análisis del nuevo régimen y su lanzamiento, y la evaluación de su funcionamiento.

Bibliografía

Brito Peret, José y Jaime, Raúl; 1993 "La reforma previsional. Algunas observaciones al proyecto de Ley aprobado por la Cámara de Diputados sobre el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones", en Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires, agosto de 1993, Nº 8.

Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, reuniones:

Nº 60 del 28 y 29 de abril de 1993.

Nº 61 del 29 y 30 de abril de 1993.

Nº 2 del 5 y 6 de mayo de 1993.

Diario de Sesiones del Honorable Senado de la Nación, Buenos Aires, reunión 37 del 22 y 23 de setiembre de 1993.

Diario La Nación, 7 de marzo de 1993.

Isuani, Ernesto y San Martino, Jorge; 1993: La reforma previsional argentina. Opciones y Riesgos, Buenos Aires, CIEPP-Miño y Dávila Ed.

Orlandi, Hipólito; 1993: "Relaciones mayoría-minoría en Diputados: presentismo, quórum y consenso" en Memoria y Proyecto, Buenos Aires, Año 1, Nº 1, setiembre-octubre de 1993.

Trámite Parlamentario Nº 27, Buenos Aires, Cámara de Diputados de la Nación, viernes 5 de junio de 1992.

Plan para el financiamiento de la vivienda y la construcción Ley N° 24.441. Contenido y resultados esperados

Eduardo Sguiglia
Alberto Delgobbo

Introducción

Eduardo Sguiglia.
Director Nacional de Organización
Económica del Ministerio de Economía
y Obras y Servicios Públicos.

Alberto Delgobbo.
Director de Análisis de la Organización
Económica del Ministerio de Economía
y Obras y Servicios Públicos.

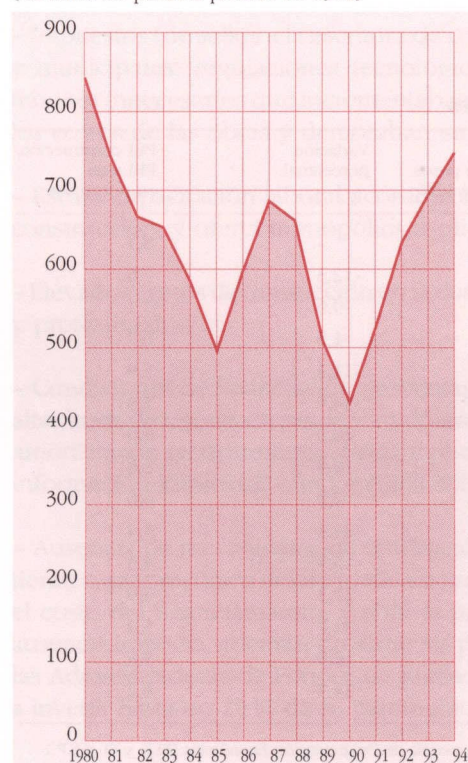
La construcción de viviendas, al igual que la industria de la construcción en su totalidad, ha iniciado un proceso de reactivación en los años '90. Los principales indicadores económicos de la actividad presentan, luego de un decenio de virtual estancamiento, tasas de crecimiento superiores, incluso, al resto de la economía (Cuadro 1). Es evidente que la estabilidad macroeconómica, la reaparición del crédito que ésta trae aparejada, y el cambio en las expectativas son algunas de las razones que explican —como en el pasado— ese reciente comportamiento positivo.

Sin embargo, el extenso déficit habitacional que todavía afecta a millones de personas de bajos y medianos ingresos es difícil de abatir sin la participación, selectiva y flexible, del sector público.

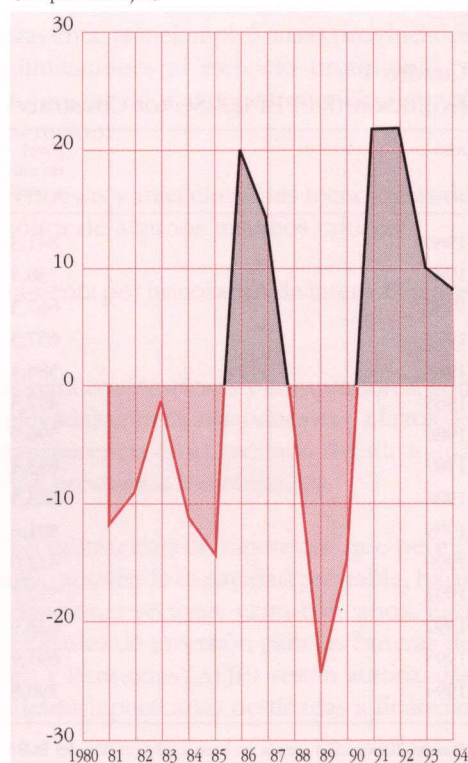
El sector público participa, desde hace algunos años, en la construcción de viviendas para segmentos de la población con bajos ingresos principalmente a través del Fondo

Gráfico 1
Evolución del PBI del Sector Construcciones

Nivel
(en miles de pesos a precios de 1986)



Variación
(en porcentajes)



Datos: Cuadro 1.

Nacional de la Vivienda (FONAVI). En la actualidad los recursos del Fondo provienen de la recaudación del impuesto a los combustibles y son manejados, desde setiembre de 1992, por los gobiernos provinciales.

En la práctica, este sistema de licitación ha presentado un muy bajo nivel de recupero de los recursos asignados por lo que de hecho ha funcionado como un mecanismo de subsidios. Además de los problemas que presenta la titularidad de las unidades y el recupero de las viviendas construidas, existe consenso en que el mejoramiento en la asignación de los recursos disponibles del FONAVI debería contemplar al menos los siguientes aspectos: mayor precisión y transparencia sobre los potenciales beneficiarios y la selección de los mismos, complementariedad con fuentes de financiamiento privadas, y adecuada verificación por parte de las provincias de los fondos invertidos.

En cuanto a la amplia porción de la sociedad que constituyen las familias de ingresos medios –cuyo acceso a los créditos inmobiliarios de los últimos cuatro años fue limitado– el estado argentino carecía hasta hace poco tiempo de políticas eficaces que permitieran establecer soluciones duraderas a sus problemas habitacionales.

El plan de desregulación y reactivación de la industria de la construcción, y el acuerdo sectorial y la Ley N° 24.441 que lo sustentan, tiende a complementar las políticas públicas en materia de viviendas y es de esperar que sus resultados, con el transcurso del tiempo, así lo demuestren.

Gráfico 1 (continuación)

PBI Construcción/PBI total



Datos: Cuadro 1.

Cuadro 1

Evolución del PBI del Sector Construcciones

Año	Nivel en miles de pesos a precios de 1986	Variación porcentual	PBI construcción/PBI total en porcentaje
1980	841,3	-	8,1
1981	738,4	-12,3	7,6
1982	667,3	-9,6	7,1
1983	657,3	-1,5	6,7
1984	584,4	-11,1	5,9
1985	497,5	-14,9	5,3
1986	596,9	20,0	6,0
1987	683,4	14,5	6,6
1988	663,3	-2,9	6,6
1989	501,6	-24,4	5,4
1990	422,6	-15,7	4,5
1991	512,7	21,3	4,9
1992	623,9	21,7	5,4
1993	691,9	10,9	5,8
1994	790,8	14,3	6,2

Fuente: Elaboración propia en base a información del BCRA y Secretaría de Programación Económica (M.E. y O. y S.P.).

El plan de desregulación y reactivación de la industria de la construcción

En el proceso de construcción y venta de una vivienda intervienen numerosos y variados costos que repercuten, obviamente, en el precio final por metro cuadrado. Estos costos, en grandes rasgos, se pueden agrupar en directos (terreno, materiales, mano de obra, honorarios, etc.), indirectos (permisos, tasas y derechos, gastos financieros, etc.) y de comercialización (títulos, comisiones, sellados, etc.), siendo los últimos, generalmente, a cargo del comprador. A simple vista, pareciera que todos los ítems son imprescindibles para el desarrollo y la reproducción del proceso. Sin embargo, el estudio minucioso de los mismos revela que varios de ellos son susceptibles de ser reducidos o eliminados en aras de un mejor precio final, sin que se altere la calidad o la propiedad del bien. Las dilaciones en los permisos de construcción y las regulaciones que limitan la incorporación de nuevas tecnologías, por ejemplo, retardan la maduración de un proyecto e incrementan sus costos financieros y, por ende, el precio por metro cuadrado. Si a este importante aspecto le sumamos las insuficiencias del financiamiento a constructores y a compradores, se puede asegurar que la actividad presenta una serie de restricciones que alejan, para unos, la posibilidad de construir y, para muchos, la posibilidad de hacerse con una vivienda propia.

En consecuencia y tomando en consideración lo anterior, la Dirección Nacional de Organización Económica se propuso como objetivo la formulación de un plan que permitiera remover las restricciones, internas y externas, que no sólo gravitan innecesariamente en los costos y en los precios sino que también limitan las fuentes de financiamiento.

En otras palabras, se evaluó la necesidad de potenciar el desarrollo de la construcción de viviendas y de bajar sus costos mediante la reorganización del mercado inmobiliario, afectando la oferta y la demanda, y la generación de instrumentos que permitieran captar recursos de largo plazo (nacionales e internacionales) destinados al sector.

El relevamiento del mercado local y de otros países (ver Anexo 1), permitió detectar, básicamente, las siguientes restricciones:

- Impuestos (de sellos a la escritura de compraventa, por ejemplo), tasas provinciales y municipales, regulaciones tecnológicas, limitaciones al ejercicio profesional, y trámites innecesarios que incrementaban (sin agregar valor ni prestar servicio alguno) los costos de las obras y demoraban su concreción.

- Escasa capacitación laboral acorde con las nuevas y más eficientes tecnologías de construcción, y oferta monopólica u oligopólica de algunos insumos críticos.

- Elevados costos de transacción en la compra-venta por honorarios de intermediarios y profesionales.

- Condiciones de financiación desventajosas para constructores y compradores, con altas tasas de interés en pesos y en dólares, elevadas comisiones bancarias, plazos de amortización relativamente cortos, y poca transparencia en el mercado debido a una información imprecisa e incompleta sobre los préstamos inmobiliarios.

- Ausencia de mecanismos de titulación (securitización) de hipotecas¹ que permitieran captar recursos del mercado de capitales, ampliar la capacidad prestable, bajar el costo del financiamiento, y abrir la participación a sectores extra-bancarios. Esta ausencia impedía, además, canalizar las posibilidades de inversión para las carteras de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) –están autorizadas a invertir hasta un 20 % de su patrimonio en letras hipotecarias destinadas a financiar

1) La titulación (en inglés securitización) de hipotecas constituye un mecanismo de desintermediación para financiar la compra de viviendas. En un mercado securitizado la emisión de títulos (v. gr. letras hipotecarias) a cargo de los bancos u otros agentes autorizados hace que los fondos para el otorgamiento de créditos hipotecarios provenga directamente de los inversores nacionales e internacionales (tenedores de títulos) quienes asumen de esta forma el riesgo hipotecario (total o parcialmente según el caso). Asimismo los bancos tienen la posibilidad de ofrecer el servicio de administración de las carteras hipotecarias (v. gr. realizar la cobranza mensual de las cuotas de los créditos, intimar el pago a los deudores en mora, ejecutar la garantía hipotecaria).

viviendas nuevas– y contradecía, al mismo tiempo, la creciente tendencia mundial en el campo de las finanzas de convertir activos en valores.

En función de superar las restricciones indicadas y de alcanzar los objetivos fijados, el plan comprendió la articulación de tres aspectos: el impulso de un acuerdo sectorial entre todos los actores involucrados, la definición de la participación pública a través del Banco Hipotecario Nacional (BHN), y la formulación de un proyecto de Ley que resumiera todas las reformas necesarias para los propósitos del plan.

Los acuerdos sectoriales alcanzados

En el "Acuerdo para la Construcción", signado a fines de junio de 1994, las distintas partes, incluido el gobierno nacional, se comprometen a dar cumplimiento a las diferentes obligaciones asumidas y se invita a los gobiernos provinciales a adherir al contenido del mismo, especialmente en cuanto a la eliminación de tasas, impuestos y a la simplificación de trámites.

El gobierno nacional se comprometió, entre otros puntos, a elevar al Congreso Nacional el proyecto de Ley marco (facilitando la titulización de hipotecas, los contratos de leasing, etc.), a instrumentar a través del BHN el sistema de titulización que permita a los bancos adherentes o a otras personas jurídicas ceder las hipotecas originadas en el financiamiento de la adquisición de viviendas nuevas, a mantener las disminuciones de las contribuciones patronales sobre la nómina salarial, a eximir del impuesto de sellos a las escrituras públicas de compra venta de inmuebles destinados a viviendas, a derogar las restricciones al ejercicio profesional, a transparentar la actividad inmobiliaria, a financiar parcialmente los programas de capacitación de mano de obra, y a asegurar la participación de la banca comercial y provincial –con criterios regionales– en los mecanismos de financiación.

El sector empresario –a través de la Unión Argentina de la Construcción, la Cámara Argentina de la Construcción y la Cámara de la Vivienda Económica de la República Argentina– suscribió el acuerdo asumiendo el compromiso de construir y comercializar viviendas de acuerdo a las normas técnicas y económicas que determine el BHN, y a formular y ejecutar –conjuntamente con las organizaciones gremiales y los proveedores de insumo– un programa de capacitación de mano de obra. Los proveedores de insumos, con la firma de la mayoría de las cámaras que los agrupan, se comprometieron, a su vez, a mantener la estabilidad de precios y promover su reducción, a cumplir con los estándares de calidad que se fijen, y a procurar un mayor nivel de estandarización en los bienes producidos.

Cuadro 2
Relación entre cuotas de un crédito hipotecario (sistema francés de amortización) y sectores de la población con capacidad de pago, tomando como base la reducción esperada en los costos de la construcción.

Hipótesis de financiamiento: 75 % del valor de una unidad de 70 metros cuadrados

Monto de préstamo en pesos	Tasa (anual) porcentaje	Plazo años	Cuotas pesos	Total a amortizar pesos	Hogares ¹ unidades
39.000	14	15	519	93.420	1.586.081
39.000	12	15	468	84.240	1.586.081
39.000	10	15	419	75.420	1.586.081

1) Se trata de hogares que por su nivel de ingresos pueden afrontar los valores de cuotas estimadas. La información proviene de INDEC (Encuesta Permanente de Hogares).

La Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina, además de asumir los programas de capacitación, acordó instrumentar un sistema de cobertura de accidentes de trabajo que permita reducir el costo de la prima y a renegociar el contrato laboral en aquellos aspectos que afecten la eficiencia y la productividad.

Finalmente, las instituciones financieras (suscribieron ADEBA, ABRA, FEBANCOOP, entre otras entidades) se comprometieron a financiar las obras que se inicien con los mecanismos dispuestos en el plan, a publicar tanto las tasas de interés nominal y efectiva anual de los créditos hipotecarios como el costo financiero total de las operaciones, y a reducir los gastos de escrituración y administrativos a cargo del cliente.

El rol del Banco Hipotecario Nacional

La construcción de las nuevas unidades titulizables deberá realizarse bajo las pautas técnicas de habitabilidad fijadas por el BHN y a un precio final no superior, en la actualidad, a los 750 pesos el metro cuadrado (con gastos incluidos) en la Capital Federal. El precio del metro cuadrado para ciudades del interior se ajustará de acuerdo a procedimientos determinados por la misma entidad pública y tomando como base un seguimiento de costos que las diferentes delegaciones llevan adelante.

La financiación de las obras será parcialmente afrontada con recursos de las empresas constructoras y, en parte por la banca minorista (actualmente cubre entre el 60 % y el 80 % del costo de los proyectos) de conformidad con las condiciones que fije el mercado.

Para acceder a la vivienda el comprador debe realizar un ahorro previo equivalente al 25 % del valor del inmueble, lo que opera como condición para acceder a un préstamo hipotecario. Así por ejemplo para una vivienda de 70 metros cuadrados en Capital Federal a un precio final de 52.500 pesos y un préstamo hipotecario a 15 años por el 75 % de ese monto, se obtienen valores de cuotas entre 420 y 520 pesos, conforme al nivel de tasa de interés vigente (ver Cuadro 2).

Las hipotecas generadas por esta operatoria estarán estandarizadas con vistas a su posterior titulización con la intervención del Banco Hipotecario Nacional. Tal proceso se inicia una vez finalizados los proyectos y colocados los inmuebles, lo que evitará un recalentamiento del mercado.

Se establece como requisito básico a la banca minorista que por cada peso destinado a la financiación de obras podrá venderle al BHN un peso de la cartera de hipotecas –previamente calificadas– que los mismos proyectos inmobiliarios generen. Asimismo, con el objeto de que los beneficios del plan sean usufructuados en todo el territorio nacional, el BHN fijará requisitos en materia de distribución regional de las carteras a titular. El BHN se encargará de colocar en el mercado de capitales las carteras hipotecarias adquiridas.

El riesgo de las hipotecas será compartido entre el BHN y los bancos originantes, en tanto que la demanda de hipotecas titulizadas estará concentrada en fondos de Fideicomiso o figuras equivalentes constituidos ad-hoc².

2) Sancionada el 22/12/94, publicada en el Boletín Oficial el 16/01/95.

Ley N° 24.441/95

A los efectos de posibilitar la aplicación de todas las medidas propuestas en el plan, el proyecto de Ley, aprobado a fines de 1994, comprendió importantes modificaciones a la legislación preexistente y la introducción de nuevas figuras jurídicas. El plan, como se ha mencionado, dispone medidas que involucran a la oferta y a la demanda de viviendas.

Por el lado de la demanda, las medidas se orientan a constituir mecanismos que permitan captar recursos de largo plazo para el financiamiento de las viviendas, en particular la titulización de hipotecas. Por el lado de la oferta se propone, en líneas generales, reducciones de costos, simplificación de regulaciones, y limitaciones a los márgenes de intermediación. En ese sentido, se describen a continuación los aspectos más relevantes de la Ley.

Medidas orientadas a la demanda

Los contratos de Fideicomiso

Es ampliamente reconocida, tanto desde el punto de vista de la doctrina como desde los operadores económicos, la necesidad de realizar una amplia reglamentación del Código Civil en lo referente a esta institución, escasamente desarrollada en nuestro país. La figura del Fideicomiso ya estaba en la legislación pero en forma imperfecta. Este déficit fue cubierto por la Ley (Título I) que, bajo la figura del Fideicomiso Financiero, prevé viabilizar la titulización de carteras hipotecarias.

El Fideicomiso Financiero se distingue por la calidad particular de los dos sujetos del negocio: el fiduciario, que debe ser una sociedad expresamente autorizada, y el beneficiario, que estará constituido por los titulares de certificados de participación. De modo que el patrimonio fideicomitado puede servir de garantía a la emisión de títulos valores a ser colocados por oferta pública.

Es de destacar que el patrimonio no puede sufrir agresión de los acreedores del fiduciante, salvo fraude, ni del fiduciario. Por lo que en caso de quiebra de éste simplemente el Fideicomiso se extingue; y si se trata de Fideicomiso Financiero en base al cual se hayan emitido títulos valores, será la junta de obligacionistas la que decidirá qué hacer con ese patrimonio separado, el que en cualquier caso deberá ser enajenado como unidad en favor de una sociedad autorizada para hacer Fideicomiso financiero o ser continuada la administración hasta la extinción del Fideicomiso.

El Fideicomiso cumplirá un rol central en el financiamiento hipotecario de viviendas, como receptor de los derechos creditorios instrumentados mediante la letras hipotecarias, permitiendo la transferencia del riesgo hipotecario desde las entidades bancarias hacia el mercado de capitales y como instrumento de canalización de los ahorros de la comunidad.

Letras hipotecarias

La Ley autoriza la constitución de letras hipotecarias (Título III). Se trata de títulos valores que tienen incorporados un crédito con garantía hipotecaria cuyo régimen de circulación será extremadamente sencillo y adaptado a su carácter nominativo, con las debidas salvaguardas para acreedor, deudor y terceros, mediante el endoso nominativo, sin perjuicio de su transferencia por cesión conforme a las normas ordinarias del Código Civil.

Con la finalidad de que las letras hipotecarias cumplan una función en el crecimiento del mercado de capitales, la titulización y el consecuente financiamiento de la actividad de construcción y préstamo de largo plazo para la vivienda, se dispone que los sujetos autorizados para hacer oferta pública como fiduciarios o a administrar

fondos comunes de inversión, podrán emitir títulos de participación que tengan como garantía letras hipotecarias o constituir fondos comunes con ellas.

La letra hipotecaria resulta también un instrumento relevante en cuanto a celeridad y reducciones de costos que requieren las transacciones globales de conjuntos de hipotecas.

Asimismo el proyecto incorpora el principio de que en materia de letras hipotecarias el plazo se presume establecido en beneficio del deudor, quien podrá cancelar las obligaciones antes del vencimiento, admitiendo de tal modo el prepago hipotecario.

Régimen especial de ejecución hipotecaria extrajudicial

El régimen especial de ejecución de hipotecas (Título V) constituye uno de los capítulos esenciales de la Ley. Su finalidad es agilizar las ejecuciones de aquellas hipotecas en las cuales se hayan emitido letras hipotecarias, lo que alentará la inversión en este tipo de créditos al disminuir el riesgo de incobrabilidad, y por ende reducirá también la tasa de interés y aumentará los plazos para el repago de los créditos.

Para obtener tal resultado el proyecto trae como solución la posibilidad de la venta privada de la cosa, con una reducida intervención judicial previa optativa destinada a la desocupación del inmueble hipotecado. Debe ponderarse que la desocupación previa redundaría necesariamente en la obtención de un mejor precio en la subasta, en beneficio del deudor, fomentando la presencia de ofertantes genuinos, a más del acreedor dispuesto a compensar su crédito y los compradores habituales de inmuebles litigiosos.

El procedimiento prevé la intervención auxiliar del escribano, la venta por el martillero que designe el acreedor, la realización de adecuada publicidad y debida notificación al deudor y ocupantes. También propicia, en resguardo y tutela del deudor, y es significativo destacarlo, no autorizar la inclusión, en la liquidación, de gastos que excedan en 3 % del monto del crédito.

A fin de balancear adecuadamente el procedimiento se incorporan los siguientes puntos:

i) La solicitud de suspensión cautelar de la subasta por parte del deudor cuando se verifiquen supuestos de grave irregularidad en el trámite seguido por el acreedor.

ii) Impugnación a posteriori de la ejecución por incumplimiento de las condiciones que habilitan el procedimiento extrajudicial, errores en la liquidación de la deuda e incumplimiento de los recaudos previstos para la venta, en cuyo caso el acreedor deberá indemnizar los daños causados, sin perjuicio de las sanciones penales y administrativas de las que se hiciere pasible.

iii) Posibilidad del deudor de recuperar la propiedad del inmueble con posterioridad a la subasta si pagara al adquirente el precio obtenido en la subasta dentro de los 30 días.

iv) Si el precio obtenido en la subasta no alcanzara a cancelar la totalidad de la acreencia hipotecaria, la liquidación del saldo remanente deberá necesariamente ser aprobada en sede judicial con intervención del deudor, quien podrá pedir la reducción equitativa del saldo cuando el precio obtenido en ella fuere sustancialmente inferior al de plaza.

El procedimiento especial de ejecución extrajudicial de hipotecas que se propone guarda un adecuado equilibrio entre las partes, y representará tanto para deudores como para acreedores una contribución sustancial al desarrollo del préstamo y financiamiento de la vivienda, reducirá los riesgos y costos de ambas partes.

El régimen de letras hipotecarias, que posibilita la circulación y transmisión ágil y sin costo de los derechos reales hipotecarios, y el régimen especial de ejecución extrajudicial constituyen el soporte jurídico adecuado para que empresarios de la construcción, entidades financieras, e inversores y ahorristas participen en la construcción y financiamiento inmobiliario, integrados o no al régimen de la oferta pública de títulos negociables.

Contratos de leasing

Estos contratos, que con distintas variantes constituyen formas de alquiler con opción de compra, también se encontraban insuficientemente reglamentados dentro del Código Civil. En el caso particular del leasing inmobiliario, constituirá un importante instrumento destinado a facilitar el acceso a la vivienda para aquellos sectores de la población que alquilan una vivienda y presentan una capacidad de ahorro insuficiente.

Uno de los aspectos de mayor transcendencia contemplados en la Ley (Título II) es la fijación de un mecanismo eficaz para la recuperación del inmueble en caso de incumplimiento, que resguarde al propio tiempo los derechos del tomador.

Desde una perspectiva más global la posibilidad de generar este tipo de contratos para bienes muebles (v.gr. bienes de capital, plantas industriales, etc.) tendrá efectos igualmente positivos en términos de incentivar la inversión productiva pues liberan recursos que de otro modo quedarían inmovilizados bajo la forma de activos fijos.

Además de los aspectos relevantes hasta aquí resumidos, la Ley incorpora nuevas figuras penales destinadas a sancionar la inadecuada utilización de los nuevos instrumentos financieros creados. A estos efectos se incorpora al Código Penal dos tipos especiales de defraudación, relativos el primero al titular fiduciario, al administrador del fondo común de inversión y al dador del leasing, y el segundo al acreedor que ejecuta extrajudicialmente la hipoteca, en fraude o perjuicio de los derechos de los contratantes. Asimismo, en otro orden, se modifica la Ley Nº 24.083, de fondos comunes de inversión, con el objeto de incorporar el fondo común inmobiliario. Este mecanismo tiene una amplia difusión a nivel internacional como promotor de la inversión inmobiliaria.

Medidas orientadas a la oferta

En cuanto a aquellas medidas destinadas a reducir costos, precios y márgenes de intermediación, la Ley introduce varias reformas a la legislación de fondo, entre ellas las siguientes:

i) Se establece que para la matriculación y el desempeño del corredor inmobiliario no sea exigible el hallarse domiciliado en el lugar donde pretende ejercer, y que en el caso de viviendas nuevas éste recibirá únicamente comisión del comitente. En las restantes operaciones la comisión del comprador no podrá exceder el 1,5 % del valor de la compra.

ii) Se estipula que en los créditos hipotecarios para la vivienda –otorgados de conformidad con las disposiciones de la Ley– los gastos de escrituración por la traslación del dominio e hipoteca a cargo del cliente por todo concepto, excluidos los impuestos e incluido el honorario profesional, no podrán superar el 2 % del precio de venta o valuación del inmueble.

iii) Se tiende a ratificar el principio constitucional según el cual los instrumentos públicos tienen eficacia en todo el país, y que la Ley local no puede discriminar a los documentos emanados de otras jurisdicciones. De esta forma se elimina la exigencia establecida por algunas leyes locales que planteaban la intervención de notarios locales para efectuar trámites registrales.

iv) Se desregulan las actividades profesionales reafirmando la orientación del Decreto Nº 2.284/91, que fuera ratificado por la Ley Nº 24.307, y el pacto fiscal suscripto por la Nación y las Provincias, aprobado por la Ley Nº 24.130.

v) Se fijan pautas mínimas a las cuales se ha de sujetar las regulaciones locales de la ejecución hipotecaria, en función de alcanzar una ejecución más rápida y menos costosa para las partes, aún en aquellos casos en que corresponda su trámite en sede judicial federal, nacional o provincial.

vi) El capítulo destinado a las modificaciones de las leyes impositivas propicia la aplicación de incentivos fiscales orientados en lo fundamental a difundir la utilización de los nuevos instrumentos de financiamiento como el Fideicomiso y el Fondo Común Inmobiliario, de modo que posibiliten su incorporación al mercado de capitales y al régimen de oferta pública de títulos circulatorios con garantía hipotecaria, en condiciones fiscales similares (en cuanto al impuesto al valor agregado y al impuesto a las ganancias) a las restantes obligaciones negociables.

vii) En el ámbito de la Capital Federal se proponen medidas tendientes a disminuir gastos y tiempo innecesario en trámites que pesan sobre la obra en construcción. En este sentido se establece el principio del silencio positivo respecto del permiso de obra; se deroga la exigencia de autorización de gestores por parte de los profesionales de la construcción; se reduce el costo del derecho de ocupación y uso de la vía pública y de la contribución por publicidad. Asimismo, tanto en ese ámbito como en el nacional se eliminan restricciones que afectan el libre ejercicio de las profesiones de arquitecto, ingeniero y agrimensor, como la prohibición de pactar la disminución de los aranceles establecidos por los colegios; la obligación de percibir honorarios por etapas; la intervención del colegio profesional en la extensión del "Certificado de Encomienda Profesional" y el visado del "Letrero Reglamentario de Obra".

Resultados esperados

Los resultados esperados se orientan en varias direcciones y pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

i) Las reducciones de costos previstas en el proceso de construcción, como en los gastos de intermediación y en las condiciones de financiación para la compra permitirá acceder a viviendas de buena calidad a una amplia franja de la población con ingresos medios o medios bajos. El impacto esperado en la estructura de costos final (aproximadamente una reducción del 25 %), incluyendo tanto a las iniciativas que tienen un efecto virtualmente inmediato como a las que requerirán un período mayor, se puede observar en el Cuadro 3. La exención del impuesto de sellos a las escrituras públicas de compraventa de inmuebles destinados para vivienda de cualquier categoría fue efectivizada a partir de febrero de 1995. Además, con una hipótesis de titulación de 4.000 millones en los próximos cuatro años se construirán no menos de 300.000 viviendas nuevas por sobre el nivel de construcción de 1994 (Cuadro 4).

ii) El efecto multiplicador que conlleva la reactivación de la construcción tendrá un claro impacto en el nivel de actividad agregado de la economía y a su vez implicará una duplicación en la participación sectorial dentro del PBI, que la ubicaría en los valores observados durante los períodos de máxima expansión (Cuadro 4).

iii) Teniendo en cuenta que la construcción es una actividad mano de obra intensiva se prevé un sustancial incremento de la demanda de trabajadores, tanto directa como indirecta. Según puede observarse en el Cuadro 4 al momento de estar en pleno funcionamiento el plan al sector aportará 230.000 nuevos puestos de trabajo directos y 70.000 indirectos.

Cuadro 3

Costo de la construcción. Modelo INDEC construcción estándares.

Reducciones de costos esperadas de acuerdo a su gravitación porcentual

	Reducción directa inmediata en el costo total	Cursos de acción	Norma ámbito de aplicación
Impuestos sellos	2,13	Exención impuesto de los sellos para inmuebles nuevos y para viviendas de interés social	Decreto
Ingresos brutos mano de obra:	2,25	Aplicación Pacto Fiscal Federal	
Leyes sociales	2,91	Aplicación Pacto Fiscal Federal/Reducción cargas sociales	Pacto Fiscal Federal
Municipalidad	1,00	Trámite automático de registro de planos: El registro de planos y número de expediente se dará en un mismo acto postergando el análisis sobre la documentación para la fiscalización	Ley Nº 24.441 Ley Nº 24.441
		Reducción del costo de ocupación y uso de la vía pública/MCBA	Ley Nº 24.441
		Supresión del Registro Municipal de Profesionales	Ley Nº 24.441
		Derogación del visado previo Consejos Profesionales	Ley Nº 24.441
		Derogación tasas municipales	Ley Nº 24.441
Total parcial	8,29		
	Reducción indirecta esperada sobre costo total porcentaje	Cursos de acción	Norma ámbito de aplicación
Gastos inmobiliarios	4,25	Modificación del Código de Comercio: Derecho a percibir comisiones solamente por el comitente Derogar restricciones al ejercicio de corredores	Ley Nº 24.441 Ley Nº 24.441
Gastos de escribanías (incluye inscripción en el registro, terrenos y pre-horizontalidad),	2,44	Derogar restricciones jurisdiccionales para los actos de los escribanos	Ley Nº 24.441
Agrimensura	0,04	Desregulación aranceles profesionales Instar derogación expresa de restricciones al ejercicio profesional	Ley Nº 24.441 Ley Nº 24.441
		Derogar la múltiple imposición previsional	Ley Nº 24.441
		Eliminación matrícula múltiple	Ley Nº 24.441
		Derogación del visado previo Consejos Profesionales	Ley Nº 24.441
Tasa de interés/hipotecas	4,96	Securitización/Monto máximo gastos de escrituración/transparencia de mercado	Ley Nº 24.441
Gastos bancarios			
Materiales/Insumos críticos (cemento acero, arena y canto rodado, artefactos sanitarios instalación sanitaria y gas carpintería metálica, etc.)	2,55	Flexibilizar normas técnicas Homogeneizar Normas Nacionales e Internacionales Eliminar restricciones a la comercialización	Resolución MEOSP Resolución MEOSP
Honorarios proyecto/dirección	1,52	Apertura portuaria/Nuevas áreas de explotación y cabeceras de Puerto	Decreto
		Instar derogación expresa de restricciones al ejercicio profesional	Ley Nº 24.441
		Estudiar la posibilidad de derogar la múltiple imposición previsional	Ley Nº 24.441
		Eliminación matrícula múltiple	
Total parcial	15,76		
Reducción esperada			
Total. Costo por metro cuadrado	24,05		

iv) El sesgo regional que se dará al plan permitirá que los beneficios derivados de las medidas a instrumentar sean usufrutuados por aquellas provincias con mayores dificultades de empleo, de reconversión de actividades productivas y de déficit habitacional, entre otros problemas sociales.

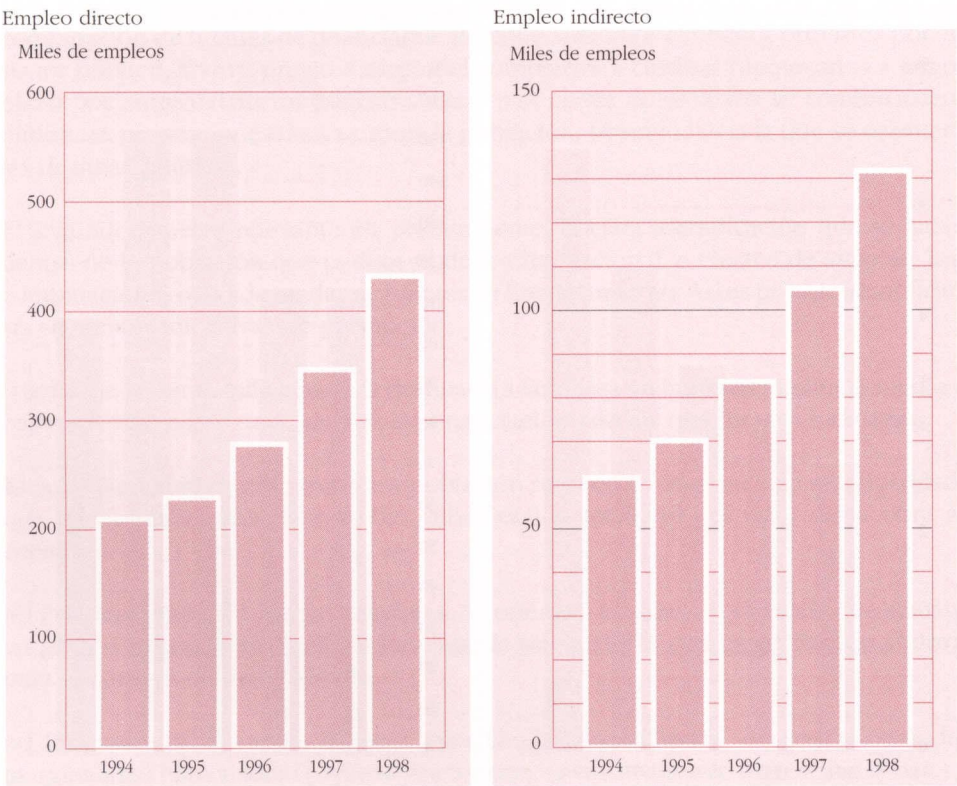
Cuadro 4
Plan nacional de desregulación y reactivación de la industria de la construcción de viviendas.

Impacto en el nivel de empleo y de actividad del sector viviendas

	1994	1995	1996	1997	1998	1998/1994 incremento porcentual
Empleo directo	203.000	233.000	280.000	350.000	437.000	115
Empleo indirecto	61.000	70.000	84.000	105.000	131.000	115
Metros cuadrados construidos	5.400.000	6.480.000	8.100.000	10.530.000	13.689.000	153
Unidades construidas	108.000	130.000	162.000	210.000	274.000	153
Participación porcentual en el PBI	2,7	3,0	3,6	4,5	5,6	107

Hipótesis: D) Se supone un monto de securitización de carteras hipotecarias por valor de 4.000 millones de dólares (2.000 millones de dólares a cargo del BHN y 2.000 millones de dólares a cargo del sector privado).
II) Se prevé que la cantidad de metros cuadrados construidos se incrementará más que proporcionalmente que el nivel de empleo debido a la introducción de nuevas tecnologías.

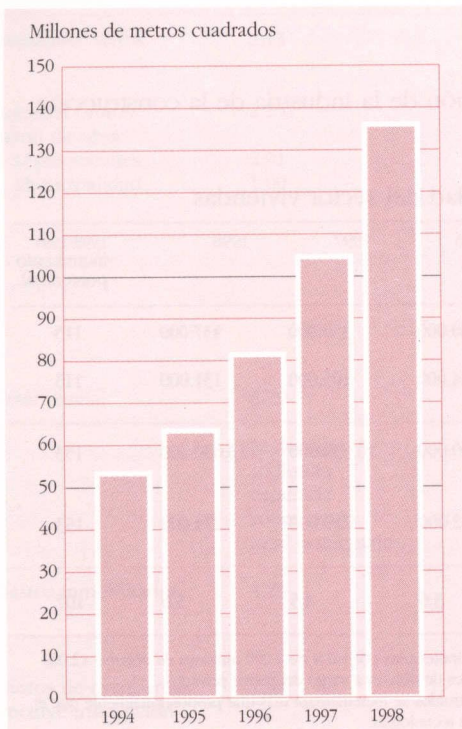
Gráfico 2
Impacto en el nivel de empleo del sector



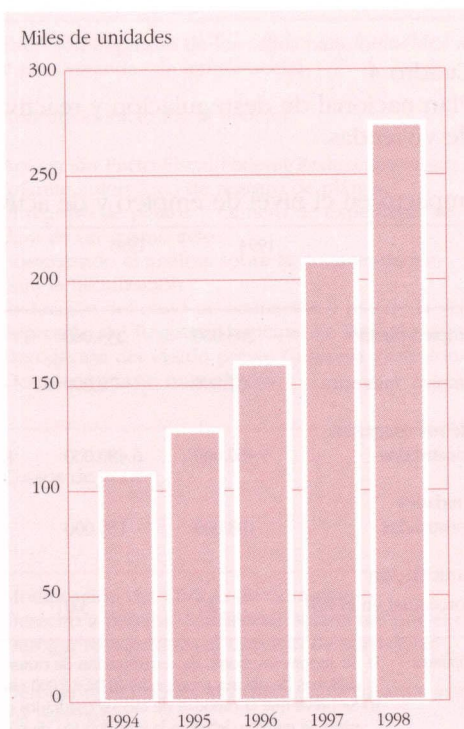
Datos: Cuadro 4.

Gráfico 2
Impacto en el nivel de actividad del sector

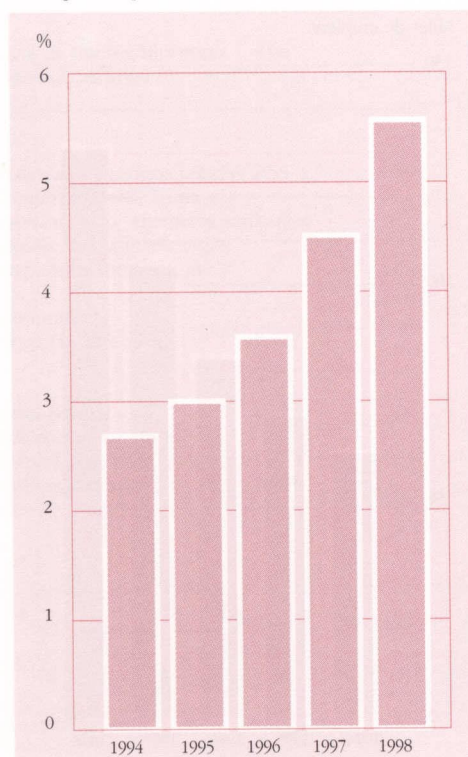
Metros cuadrados construidos



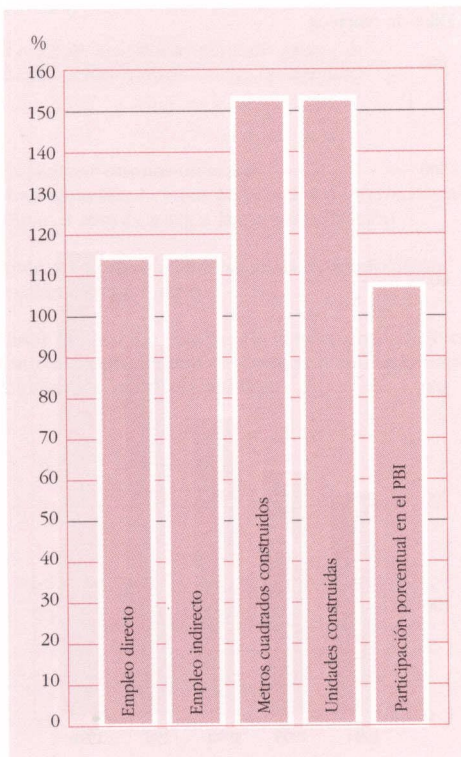
Unidades construidas



Participación porcentual en el PBI total



1998/1994 incremento porcentual



Datos: Cuadro 4.

v) Si bien el paquete de medidas tiene un costo fiscal significativo, resulta inmediato que los efectos de la reactivación sectorial en términos de recaudación impositiva y previsional operarán como contratendencia más que compensado el costo de la iniciativa. Debe destacarse, además, que si se toma en consideración la recaudación impositiva la mayor parte del incremento de los recursos fiscales se concentra en impuestos nacionales coparticipables, es decir en el impuesto al valor agregado y el impuesto a las ganancias.

vi) Las mejoras tecnológicas en el proceso de construcción llevan implícitas, asimismo, una recalificación de los trabajadores y un incremento de productividad del sector.

Anexo 1

Algunos antecedentes internacionales en materia de financiamiento

La experiencia internacional demuestra que el desarrollo del mercado de viviendas presenta variadas modalidades donde se combina la participación de los sectores público y privado de la economía. Cabe mencionar que todas estas variantes se desarrollan bajo condiciones macroeconómicas estables, que permiten desarrollar mecanismos de construcción y financiación a mediano y largo plazo. A modo de antecedentes se describen a continuación los aspectos salientes de las experiencias de Chile, Japón y Estados Unidos.

Chile

El rol del sector público respecto del mercado chileno de viviendas se orienta a brindar soluciones habitacionales para sectores de la población con ingresos medios y bajos. Las políticas públicas que son llevadas adelante por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, están dedicadas, en lo fundamental, a financiar la adquisición de inmuebles nuevos y, en menor medida, a ofrecer recursos para la ampliación de viviendas deficitarias.

Dos características de esta operatoria merecen ser destacadas. Por un lado la combinación de fuentes de financiamiento entre subsidios explícitos provistos por el sector público, ahorro previo a cargo del comprador y créditos hipotecarios a largo plazo por parte del sector bancario. Estas tres clases de recursos se combinan en diferentes proporciones de acuerdo a la población, objetivo hacia la que se orientan las distintas políticas.

El segundo aspecto relevante es, precisamente, la clara identificación que se hace dentro de la población que padece el déficit habitacional, a efectos de alcanzar las combinaciones más adecuadas de fuentes de financiamiento. Así es posible identificar las siguientes iniciativas de promoción:

i) Subsidio general unificado. Está destinado a familias con ingresos medios o medios bajos sin vivienda y tiene un mix de financiación con las tres fuentes indicadas.

ii) Subsidio habitacional rural. Para población rural en condiciones de marginalidad que posee un terreno. El subsidio cubre casi la totalidad del valor de la obra a construir.

iii) Programa especial para trabajadores. Se orienta a familias sin vivienda que actúan en grupos organizados, preferentemente de trabajadores con capacidad de ahorro para la compra de una vivienda.

iv) Programa de viviendas básicas. Para familias sin vivienda, en condiciones de marginalidad habitacional y que se encuentran en los niveles de ingresos más bajos. En este caso el componente de crédito es especialmente benigno.

v) Programa de viviendas progresivas. Destinado a ampliar viviendas de población en condiciones de marginalidad y hacinamiento.

Los componentes crediticios de estos programas tienen una tasa de interés que oscila entre el 8 % y el 10 % anual con gastos bancarios incluidos, en tanto que los plazos de amortización varían entre 12 y los 20 años.

Los mecanismos de financiamiento exclusivamente privados están compuestos por créditos hipotecarios y un mercado secundario de hipotecas, que en su mayor parte se canaliza a través de la emisión de letras hipotecarias. Estos títulos se colocan en el mercado bursátil, en tanto que las entidades bancarias originantes se encargan, previo descuento de una comisión, de enviar los montos de renta a los inversionistas. Queda de tal forma constituida la garantía para los tenedores de letras por el aval que los bancos otorgan a las emisiones.

Otros títulos de menor difusión son los mutuos hipotecarios que tienen menor liquidez y están respaldados por las hipotecas correspondientes, pero no tienen garantía bancaria. Pueden ser emitidos por compañías de seguros y bancos, y se destinan exclusivamente a la adquisición, ampliación o terminación de viviendas urbanas.

Finalmente los fondos de inversión inmobiliaria son patrimonios integrados por personas físicas o jurídicas que invierten en los valores que la Ley los autoriza. A diferencia de los mutuos hipotecarios donde el inversor rescata su inversión cuando lo desea, quien participa de un fondo de inversión debe recurrir al mercado secundario para rescatar su cuota parte.

Japón

La escasa superficie disponible para construcción en Japón hace que el sector público tenga una importante participación en el mercado a efectos de garantizar una adecuada cobertura de las necesidades de la población. Por tal motivo existen programas que combinan la financiación tanto de la compra como de la construcción de inmuebles, incluyendo en este último caso la construcción de viviendas para alquiler. Asimismo existen corporaciones públicas que se dedican a la construcción de viviendas.

Al igual que en el caso chileno todas las variantes señaladas se direccionan hacia sectores de población específicos. La estructura básica de las políticas de vivienda en Japón está articulada en los siguientes programas:

i) Government Housing Loan Corporation (GHLC). Está orientado a financiar la compra o construcción de vivienda propia de individuos con ingresos familiares medios, e incluye el financiamiento a empresas constructoras.

ii) Housing and Urban Development Corporation (HUDC). Esta corporación pública se dedica a la construcción de viviendas tanto para usuarios finales como para empresas que las ponen en alquiler. Se orienta fundamentalmente a la franja de la población con ingresos medios.

iii) Construcción de viviendas con subsidios estatales para alquiler privado. Aquí se concentra buena parte de los recursos públicos destinados a superar las fuertes restricciones especiales de Japón. Son subsidios otorgados principalmente a propietarios de tierras ubicadas en áreas metropolitanas.

iv) Local Housing Supply Corporation. Son compañías que se dedican a la construcción de viviendas con fondos provenientes del ahorro de los trabajadores, de empleados y de préstamos de la GHLC. Esta corporación, además financia a los ahorristas que compran viviendas bajo tal modalidad.

Las tasas de interés para estas líneas de financiamiento se ubican entre el 5 % y el 8 % anual en tanto que los plazos de amortización máximos alcanzan los 35 años y, en general, no son inferiores a 20 años.

El segmento privado absorbe alrededor del 60 % de los préstamos para la adquisición de viviendas con niveles de tasas de interés que oscilan entre el 5 % y el 6,5 % y plazos no inferiores a 15 años. La operatoria está a cargo tanto de bancos como de compañías privadas especializadas en:

- i) préstamos para la vivienda,
- ii) garantías de préstamos para la vivienda,
- iii) seguros sobre garantías de préstamos para la vivienda.

Estados Unidos

La experiencia de Estados Unidos constituye una referencia obligada desde el punto de vista del financiamiento hipotecario, tanto por constituir el mercado más importante a nivel mundial, como por la larga trayectoria de distintas instituciones tanto públicas como privadas que impulsaron su desarrollo. En función de ello se describen sintéticamente las modalidades que adquirió la operatoria de estos agentes a través del tiempo.

La Federal National Mortgage Association (FNMA) fue creada en 1938 como corporación gubernamental para asegurar el flujo de préstamos para hipotecas.

En 1968 se produce una reestructuración, cuyos principales resultados son la privatización de FNMA o "Fanni Mae", que se dedica a la compra de hipotecas de sectores subsidiados (v. gr. veteranos de guerra y sectores de bajos ingresos) combinando características de banco mayorista y de agencia de garantía. Fanni Mae financia sus operaciones emitiendo deuda y titulizando (securitizando) carteras hipotecarias. Tiene como respaldo, además, una línea de crédito directa del Tesoro que nunca fue utilizada.

Como parte de la mencionada reforma se crea la Government National Mortgage Association (Ginnie Mae) dirigida a garantizar las hipotecas de los sectores de bajos recursos. Su operatoria consiste en agrupar hipotecas homogéneas que son depositadas en un trustee que certifica que los documentos están en regla.

Basados en éstos se emite un bono que se vende entre los bancos de inversión para su colocación entre inversores institucionales, bancos, etc., que cuenta con pleno respaldo del gobierno estadounidense.

La Federal House Loan Mortgage Association o "Freddie Mac" creada por el Congreso en 1970 para desarrollar un mercado secundario sobre la base de préstamos convencionales. Actualmente opera reuniendo y homogeneizando pools de hipotecas, y emitiendo cuotas partes de bonos respaldados por esas hipotecas. Estos bonos se rematan entre los bancos de inversión. Freddie Mac se respalda por sí misma y puede acceder a redescuentos de la Reserva Federal.

Todas estas instituciones cuentan con distintos sistemas de garantías, lo que actúa como factor dinamizador del mercado al otorgar mayor liquidez a las hipotecas, permite darles un tratamiento en términos de normas bancarias similar a los bonos del gobierno no exigiéndose requisito de capital, disminuye el costo del crédito y facilita la solución habitacional a sectores de la población definidos (v. gr. de bajos ingresos).

Anexos estadísticos

Anexo 1

Evolución del mercado oficial del dólar

(Tipo vendedor para transferencias financieras)

Años (fin de)	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Pesos ley 18.188 por dólar estadounidense (Un peso Ley 18.188 = 100 pesos m/n)						
1975 ¹	9,98	9,98	15,06	15,06	15,06	30,03
76	65,68	74,50	140,33	140,33	140,33	140,33
77	295,00	315,00	339,00	355,00	375,00	393,00
78	643,00	683,00	723,00	763,00	780,00	792,00
79	1.059,00	1.108,00	1.160,00	1.213,00	1.267,00	1.320,00
1980	1.667,00	1.710,00	1.751,00	1.789,00	1.825,00	1.858,00
81	2.036,00	2.265,00	2.373,00	3.170,00	3.284,00	6.600,00
82	10.075,00	10.050,00	11.600,00	12.000,00	14.600,00	15.750,00
83	54.070,00	60.330,00	67.370,00	74.410,00	81.130,00	
Pesos argentinos por dólar estadounidense (Un peso argentino = 10.000 pesos Ley = 1.000.000 pesos m/n)						
1983						8,8910
84	26,3140	29,0720	32,7340	37,5360	44,0040	51,2670
1985	223,4800	268,1500	342,8900	444,2100	601,9800	
Austales por dólar estadounidense (Un austral = 1.000 pesos argentinos = 10.000.000 pesos Ley = 1.000.000.000 pesos m/n)						
1985						0,8010
86	0,8010	0,8010	0,8010	0,8410	0,8610	0,8910
87	1,3320	1,5410	1,5410	1,5410	1,6220	1,8020
88	5,5400	6,1700	6,2000	7,4900	9,2000	11,2100
89	17,5100	28,2000	49,8000	77,0000	177,0000	262,0000
1990	1.870,00	5.970,00	4.660,00	5.010,00	5.010,00	5.270,00
91	9.430,00	9.990,00	9.635,00	9.810,00	9.910,00	9.975,00
Pesos por dólar estadounidense (Un peso = 10.000 australes = 10.000.000 pesos argentinos = 100.000.000.000 pesos Ley = 10.000.000.000.000 pesos m/n)						
1992	0,9910	0,9910	0,9930	0,9910	0,9910	0,9910
93	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
94	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
95	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	

1): Desde el 26/8/1975 hasta el 4/3/1976 se aplicó para ciertas transferencias un tipo de cambio denominado financiero especial.

Anexo 2

Evolución del mercado libre del dólar

(Basado en los tipos de cambio en los mercados internacionales)

(Fin de mes, promedio compra-venta)

Años (fin de)	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
Pesos ley 18.188 por dólar estadounidense (Un peso Ley 18.188 = 100 pesos m/n)						
1975	22,65	23,45	28,35	36,45	47,00	53,00
76	196,00	270,00	325,00	255,00	245,00	247,50
77	297,50	332,50	342,50	364,50	372,00	390,00
78	636,50	679,50	717,50	759,50	765,50	783,50
79	1.048,50	1.098,50	1.151,50	1.202,50	1.257,50	1.310,50
1980	1.659,50	1.698,50	1.745,50	1.782,50	1.819,50	1.854,50
81	2.038,50	2.267,50	2.485,50	3.200,00	3.625,00	7.050,00
82	10.300,00	10.000,00	11.800,00	14.800,00	21.250,00	24.250,00
83	69.250,00	80.000,00	93.250,00	93.500,00	98.500,00	
Pesos argentinos por dólar estadounidense (Un peso argentino = 10.000 pesos Ley = 1.000.000 pesos m/n)						
83						11,50
84	35,25	44,85	52,85	58,40	65,65	73,65
1985	266,00	356,00	464,00	557,50	673,00	
Austales por dólar estadounidense (Un austral = 1.000 argentinos = 10.000.000 pesos Ley = 1.000.000.000 pesos m/n)						
1985						0,855
86	0,885	0,865	0,925	0,910	0,890	0,880
87	1,613	1,720	2,035	2,070	2,060	2,145
88	5,485	6,165	6,385	7,315	9,190	11,350
89	17,635	28,100	48,400	80,250	225,000	535,000
1990	1.860,00	5.840,00	4.645,00	4.925,00	4.995,00	5.310,00
91	9.250,00	10.275,00	9.630,00	9.832,50	9.922,50	9.992,50
Pesos por dólar estadounidense (Un peso = 10.000 australes = 10.000.000 argentinos = 100.000.000.000 pesos Ley = 10.000.000.000.000 pesos m/n)						
1992	0,9905	0,9899	0,9934	0,9895	0,9895	0,9915
93	0,9991	0,9991	0,9997	0,9978	1,0001	0,9983
94	0,9984	1,0015	1,0011	0,9986	0,9985	0,9974
95	1,0006	1,0017	1,0014	1,0014	1,0002	

Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Promedio anual	Años (fin de)
35,43	44,25	46,75	48,35	52,85	60,97	31,98	1975
140,33	140,33	140,33	140,33	264,00	277,00	150,32	76
417,00	440,00	475,00	515,00	559,00	599,00	423,08	77
809,00	834,00	870,00	911,00	961,00	1.007,00	814,67	78
1.373,00	1.425,00	1.476,00	1.526,00	1.575,00	1.622,00	1.343,67	79
1.888,00	1.914,00	1.937,00	1.956,00	1.976,00	1.998,00	1.855,75	1980
7.300,00	7.450,00	7.670,00	9.200,00	10.650,00	10.600,00	6.049,83	81
39.000,00	39.000,00	39.000,00	39.000,00	43.400,00	48.570,00	26.837,08	82
							83
9,9710	11,2820	13,0860	15,8170	19,2920	23,2710	11,2784	83
61,7710	74,4200	91,8340	120,1240	148,7200	178,8900	74,7238	84
							1985
0,8010	0,8010	0,8010	0,8010	0,8010	0,8010	0,6240	1985
0,9210	1,0080	1,0700	1,1310	1,1810	1,2590	0,9638	86
1,9770	2,2705	2,6355	4,0500	4,3400	5,1000	2,9752	87
12,9600	14,4100	14,9900	15,1100	15,6700	16,5400	11,3258	88
655,0000	655,0000	655,0000	655,0000	655,0000	1.800,0000	473,8758	89
5.450,00	6.200,00	5.615,00	5.570,00	5.130,00	5.590,00	5.112,0833	1990
9.960,00	9.965,00	9.910,00	9.910,00	9.910,00	9.990,00	9.866,25	91
0,9910	0,9910	0,9920	0,9920	0,9940	1,0000	0,9923	1992
1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	93
1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	94
							95

Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Promedio anual	Año (fin de)
66,50	76,00	110,00	142,50	132,50	127,00	72,12	1975
250,00	263,00	247,00	245,50	273,00	276,00	257,75	76
411,50	437,50	468,50	510,50	550,50	599,50	423,13	77
797,50	832,50	861,50	911,50	956,50	998,00	808,29	78
1.365,50	1.414,50	1.463,50	1.515,50	1.567,50	1.611,50	1.333,92	79
1.872,50	1.910,50	1.932,50	1.946,50	1.972,50	1.997,50	1.849,33	1980
7.200,00	7.450,00	7.590,00	9.050,00	11.100,00	10.400,00	6.121,37	81
58.500,00	49.000,00	47.500,00	55.000,00	63.500,00	68.000,00	36.158,00	82
							83
14,75	19,30	25,90	24,10	24,15	25,65	15,73	83
82,25	108,50	121,80	139,25	180,50	205,00	97,33	84
							1985
0,950	0,950	0,900	0,930	0,865	0,875	0,720	1985
0,925	1,165	1,213	1,265	1,425	1,668	1,085	86
2,553	3,083	3,625	4,045	4,335	5,095	2,865	87
12,570	14,395	14,830	15,100	15,590	16,380	11,230	88
655,00	659,50	647,00	720,50	1.007,50	1.940,00	546,990	89
5.465,00	6.265,00	5.725,00	5.565,00	5.195,00	5.815,00	5.133,75	1990
9.972,50	9.972,50	9.902,50	9.912,50	9.908,50	10.027,50	9.883,21	91
0,9919	0,9910	0,9911	0,9911	0,99275	0,99725	0,99162	1992
0,9996	1,0013	1,0013	0,9991	0,9975	0,9984	0,9993	93
0,9984	0,9991	0,9993	0,9990	0,9999	1,0014	0,9994	94
							95

Anexo 3

Precios al consumidor en la Capital Federal - Series empalmadas

Años	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
(índices: base 1974 = 100)						
1980	42.980,4	45.279,8	47.903,5	50.861,8	53.803,0	56.891,1
81	78.909,6	82.206,1	87.132,6	93.998,9	101.085,6	110.557,1
82	194.719,7	204.999,8	214.681,5	223.670,3	230.515,9	248.713,9
83	625.001,0	706.376,1	785.958,7	866.668,4	945.231,8	1.094.802,3
84	3.235.680,5	3.785.497,0	4.552.364,8	5.394.433,1	6.315.757,0	7.447.019,0
1985	28.355.499,5	34.216.046,3	43.282.961,8	56.036.517,3	70.110.667,4	91.519.079,2
86	113.332.426,5	115.247.612,9	120.602.160,2	126.312.044,7	131.398.425,3	137.371.186,1
87	215.223.316,5	229.219.559,1	248.014.225,1	256.358.706,9	267.060.290,4	288.429.896,7
88	599.850.444,9	662.428.867,6	760.064.763,6	891.039.649,0	1.031.121.738,6	1.216.360.061,0
89	2.921.022.968,8	3.201.183.743,9	3.745.535.338,8	4.995.525.991,5	8.915.401.953,0	
(índices: base 1988 = 100)						
1980	0,0029071	0,0030625	0,0032400	0,0034401	0,0036391	0,0038479
81	0,005337	0,005560	0,005893	0,006358	0,006837	0,007478
82	0,013170	0,013866	0,014520	0,015128	0,015591	0,016822
83	0,04227	0,04778	0,5316	0,05862	0,06393	0,07405
84	0,2189	0,2560	0,3079	0,3649	0,4272	0,5037
1985	1,918	2,315	2,928	3,791	4,742	6,190
86	7,665	7,795	8,157	8,543	8,887	9,291
87	14,56	15,50	16,77	17,34	18,06	19,51
88	40,58	44,81	51,41	60,27	69,74	82,27
89	197,57	216,52	253,34	337,88	603,01	1.293,3
1990	16.329,6	26.383,8	51.587,1	57.453,9	65.271,9	74.343,3
91	141.703,9	179.950,3	199.821,0	210.832,2	216.745,0	223.515,6
92	249.445,3	254.818,5	260.168,7	263.516,4	265.290,0	267.370,1
93	286.923,3	289.019,1	291.192,1	294.236,0	298.021,5	300.165,2
94	305.819,7	305.808,9	306.235,2	306.980,6	308.044,6	309.236,7
95	321.241,0	321.232,2	319.789,0	321.251,5	321.319,0	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Anexo 4

Precios al por mayor- Nivel general - Series empalmadas

Años	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
(índices: base 1960 = 100)						
1975	3.183,9	3.583,5	3.794,9	3.938,3	4.144,3	5.949,5
76	16.040,6	20.629,3	31.788,1	40.149,7	42.058,2	44.037,8
77	74.276,7	79.484,1	82.592,5	87.337,3	92.845,1	99.006,7
78	177.845,6	187.243,5	204.225,5	222.761,7	242.772,3	254.407,6
79	431.893,9	466.265,8	503.841,6	536.350,6	584.697,1	645.995,3
1980	936.662,8	975.516,3	1.013.156,7	1.052.241,4	1.108.713,9	1.190.067,7
81	1.449.209,0	1.524.008,8	1.597.487,5	1.794.975,6	1.938.734,0	2.301.136,0
82	4.519.517,3	4.770.705,7	4.988.391,3	5.290.381,5	5.780.532,0	6.671.319,0
83	18.690.031,2	21.159.915,2	23.441.008,4	25.051.959,2	27.614.007,0	31.614.469,6
84	92.876.416,0	107.646.145,0	127.406.121,0	152.477.479,0	181.146.016,0	211.245.377,0
(índices: base 1981 = 100)						
1981	58.424339	61.439866	64.402133	72.363794	78.159362	92.769468
82	182.202711	192.329281	201.105197	213.279823	233.040064	268.951821
83	753.481872	853.054355	945.015805	1.009.960706	1.113.248740	1.274.525948
84	3.744.279237	4.339.715543	5.136.331866	6.147.074615	7.302.836352	8.516.281242
1985	29.541,6	34.811,7	44.453,6	58.460,8	76.706,0	109.134,1
86	113.122,4	114.008,9	115.618,6	119.063,1	122.326,7	127.907,3
87	188.156,7	201.133,6	216.930,3	221.105,4	231.892,8	247.431,7
88	564.391,2	639.829,8	743.813,2	869.022,4	1.071.278,7	1.328.884,1
89	2.862.595,9	3.103.311,4	3.689.952,0	5.829.773,2	11.919.608,6	27.829.679,6
1990	237.527.251,0	445.808.861,4	763.608.756,0	820.003.528,9	884.588.810,9	957.845.997,0
91	1.452.701.941,5	2.003.070.756,7	2.012.077.454,7	2.039.989.108,0	2.061.653.155,7	2.083.193.911,9
92	2.076.531.548,3	2.085.881.075,1	2.116.877.531,2	2.119.010.009,6	2.119.193.669,0	2.136.322.827,0
93	2.151.428.589,1	2.168.033.217,7	2.154.381.636,5	2.171.506.098,9	2.180.335.547,4	2.178.206.832,4
94	2.135.037.803,5	2.130.647.509,3	2.126.808.783,0	2.137.859.807,4	2.151.095.010,7	2.183.565.760,4
95	2.293.124.201,1	2.285.198.219,2	2.289.853.810,7	2.350.468.772,4	2.357.350.248,3	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Promedio anual	Años
59.493,2	61.528,6	64.324,1	69.222,2	72.460,1	75.223,2	58.330,9	1980
121.887,7	131.545,4	140.937,2	149.142,6	159.898,4	173.972,1	119.272,8	81
289.151,3	331.560,8	388.223,8	437.476,4	487.112,9	538.852,2	315.806,5	82
1.231.139,6	1.443.435,3	1.751.87,1	2.049.213,4	2.443.365,7	2.875.869,3	1.40.577,7	83
8.808.526,6	10.821.008,4	13.801.919,7	16.468.827,9	18.934.866,9	22.660.905,5	10.185.567,2	84
97.187.857,2	100.165.526,6	102.164.175,0	104.152.736,0	106.619.618,4	110.000.056,3	78.650.895,1	1985
146.660.510,5	159.543.830,4	171.081.606,5	181.434.419,1	191.042.249,2	200.097.194,9	149.510.305,5	86
317.617.283,9	361.184.552,1	403.393.619,3	482.243.133,5	531.764.362,7	549.854.872,7	345.863.651,6	87
1.528.245.844,3	1.950.427.906,1	2.178.478.36,6	2.374.398.213,1	2.510.075.997,5	2.681.753.141,8	1.532.020.415,8	88
							89
0,004023	0,0041616	0,0043507	0,00468200	0,0049010	0,0050879	0,0039453	1980
0,008244	0,008897	0,009533	0,010088	0,010815	0,011767	0,008067	81
0,019557	0,022430	0,026258	0,029590	0,032947	0,036446	0,02136	82
0,08327	0,09763	0,11849	0,13860	0,16526	0,19451	0,09480	83
0,5958	0,7319	0,9335	1,1139	1,2807	1,5327	0,6889	84
6,573	6,775	6,910	7,044	7,211	7,440	5,320	1985
9,920	10,791	11,571	12,272	12,922	13,534	10,112	86
21,48	24,43	27,28	32,61	35,97	37,19	23,39	87
103,37	131,92	147,35	160,60	169,77	181,39	103,62	88
836,3	5.288,8	5.783,6	6.107,2	6.505,4	9.112,3	3.294,6	89
82.391,3	95.028,2	109.926,1	118.379,9	125.696,5	131.574,4	79.530,5	1990
229.306,9	232.289,9	236.393,2	239.586,4	240.518,2	242.079,7	216.061,9	91
271.992,4	276.063,0	278.917,0	282.447,8	283.749,7	284.554,7	269.861,1	92
301.130,8	301.179,1	303.661,1	305.377,6	305.552,2	305.512,1	298.497,5	93
312.091,7	312.735,6	314.876,0	315.885,0	316.599,2	317.287,7	310.966,8	94
							95

Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Promedio anual	Años
7.859,9	9.059,0	10.239,5	11.161,5	12.271,2	13.422,6	7.384,0	1975
46.724,2	50.482,7	54.940,4	57.375,2	61.304,4	65.273,8	44.233,7	76
104.653,7	117.813,3	126.392,6	143.494,6	154.836,4	161.322,3	110.338,0	77
266.911,5	289.967,6	309.322,3	340.049,5	369.003,5	392.502,0	271.417,7	78
694.568,3	796.357,8	838.183,4	847.025,8	876.185,0	898.270,4	676.636,3	79
1.224.989,0	1.260.672,5	1.297.036,0	1.367.261,2	1.403.320,9	1.414.426,4	1.187.005,4	1980
2.596.229,5	2.838.304,7	3.040.592,7	3.227.174,3	3.582.107,0	3.963.178,6	2.487.761,5	81
8.529.622,9	9.907.441,4	11.807.675,3	12.984.250,3	14.795.986,9	16.300.720,5	8.862.212,0	82
35.249.991,0	41.574.611,0	51.729.678,9	60.481.626,7	70.235.090,0	83.339.451,0	40.848.486,0	83
243.617.824,0							84
104.666057	114,425231	122,580399	130,102369	144,411353	159,774117	100,293208	1981
343,868673	399,414929	476,022174	523,455371	596,494879	657,157672	357,276883	82
1.421,090683	1.676,065458	2.085,463361	2.438,294982	2.831,502372	3.359,799951	1.646,792019	83
9.838,9	11.994,1	14.961,1	17.259,4	19.792,3	24.389,9	11.118,5	84
108.105,7	109.767,7	110.417,2	111.235,0	112.061,0	113.150,5	84.820,4	1985
134.433,2	147.035,2	157.004,3	165.263,5	173.438,5	178.661,5	138.990,3	86
270.716,3	310.239,9	361.786,5	471.979,3	492.346,1	503.554,8	309.772,8	87
1.661.381,8	2.191.883,4	2.332.473,1	2.439.089,1	2.533.337,0	2.676.814,1	1.587.683,2	88
86.023.640,1	93.311.297,9	95.646.495,8	97.106.578,5	98.845.768,7	146.859.751,9	56.085.704,5	89
995.256.552,4	1.166.853.764,1	1.273.162.785,2	1.303.441.670,3	1.320.656.292,5	1.319.356.682,8	957.342.579,4	1990
2.090.567.867,0	2.082.487.515,9	2.091.328.561,7	2.106.595.513,5	2.088.601.908,2	2.067.971.230,3	2.015.019.957,7	91
2.155.922.755,1	2.168.934.008,1	2.184.079.608,6	2.186.460.661,3	2.145.774.719,5	2.133.895.544,6	2.135.740.329,8	92
2.175.132.137,3	2.184.957.388,0	2.185.623.300,4	2.194.233.106,6	2.160.484.227,1	2.135.858.697,0	2.170.015.064,9	93
2.198.625.790,2	2.204.269.378,0	2.211.424.611,2	2.226.093.014,8	2.245.306.184,4	2.260.799.714,5	2.184.294.447,3	94
							95

Anexo 5

Precios al por mayor - No agropecuario total (nacional e importado)

Años	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
(índices: base 1960 = 100)						
1975	3 160,9	3 638,5	3 924,1	4 063,6	4 222,7	6 407,0
76	16 707,4	21 167,4	34 267,3	43 559,4	45 964,9	47 233,0
77	74 805,5	80 436,7	83 916,4	89 091,7	93 589,3	99 399,8
78	184 130,0	195 933,5	211 478,5	229 862,3	249 921,1	264 707,5
79	440 979,1	476 907,3	518 749,9	554 125,4	602 511,7	659 893,1
1980	969 205,9	1 014 975,8	1 062 669,7	1 101 315,7	1 150 236,5	1 223 253,6
81	1 584 722,3	1 666 874,5	1 753 438,2	1 971 273,8	2 142 540,9	2 488 109,3
82	4 774 234,5	5 082 174,1	5 362 099,7	5 636 276,6	6 165 815,1	6 930 955,8
83	19 501 288,7	21 871 666,8	24 626 889,6	26 394 990,3	29 187 407,5	32 820 048,2
84	96 759 367	110 249 322	129 947 095	156 165 459	186 287 973	218 095 769
(índices: base 1981 = 100)						
1981	59,813794	62,914548	66,181810	74,403802	80,868111	93,911253
82	180,198813	191,821692	202,387210	212,735749	232,722662	261,602150
83	736,057075	825,524678	929,517869	996,253101	1 101,650158	1 238,760629
84	3 652,087701	4 161,252870	4 904,726045	5 894,312589	7 031,257416	8 231,811576
1985	29 480,4	35 102,5	45 355,7	60 103,2	79 886,5	114 068,0
86	113 462,3	114 139,3	115 770,4	119 154,4	121 735,8	126 750,6
87	186 159,4	198 752,1	213 397,8	217 321,1	226 377,3	242 150,9
88	564 307,1	642 437,1	751 291,2	883 501,4	1 095 800,6	1 342 530,8
89	2 842 360,4	3 060 162,8	3 604 949,7	5 789 112,3	11 848 102,3	27 405 297,7
1990	238 260 937,5	454 822 106,7	782 898 051,9	842 581 720,9	900 744 064,2	968 430 646,1
91	1 489 630 982,3	2 082 201 657,8	2 089 043 865,3	2 100 710 417,8	2 101 217 636,6	2 108 594 859,4
92	2 093 381 340,0	2 091 856 476,6	2 116 622 558,4	2 128 137 469,6	2 137 039 333,5	2 159 487 892,8
93	2 143 862 741,2	2 155 860 201,5	2 160 313 051,4	2 168 049 987,9	2 171 873 085,5	2 174 473 117,4
94	2 149 021 878,3	2 148 801 587,8	2 154 600 083,5	2 173 361 369,1	2 186 250 950,5	2 213 526 021,9
95	2 298 607 688,6	2 300 538 497,9	2 315 394 394,7	2 381 425 635,9	2 383 978 119,3	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Anexo 6

Precios al por mayor - Agropecuario nacional

Año	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
(índices: base 1960 = 100)						
1975	3 240,8	3 446,0	3 472,1	3 625,4	3 948,0	4 807,3
76	14 374,9	19 284,4	25 598,2	31 637,1	32 305,4	36 060,1
77	72 949,4	77 098,8	79 280,2	82 950,3	90 978,2	98 015,4
78	162 145,3	165 539,6	186 105,5	205 019,9	224 908,1	228 679,4
79	409 178,1	439 662,6	466 587,5	491 940,4	540 182,4	611 247,8
1980	855 358,9	876 950,0	889 500,0	929 675,0	1 004 985,6	1 107 132,9
81	1 110 910,1	1 167 355,4	1 208 175,6	1 354 869,4	1 429 970,4	1 834 338,8
82	3 883 444,1	3 992 995,0	4 055 350,2	4 426 710,9	4 818 524,9	6 022 741,7
83	16 663 724,7	19 381 643,1	20 479 402,2	21 698 046,9	23 684 983,9	28 602 846,3
84	83 177 469	101 139 044	121 052 142	143 258 722	168 296 122	194 129 246
(índices: base 1981 = 100)						
1981	55,314475	58,125001	60,157522	67,461705	71,201136	91,335462
82	193,364585	198,819347	201,924140	220,414945	239,924161	299,884566
83	829,720765	965,051454	1 019,711113	1 080,389913	1 179,323550	1 424,193927
84	4 141,575456	5 035,918839	6 027,432503	7 133,143354	8 379,806434	9 666,090246
1985	29 964,9	32 782,5	38 166,8	47 016,1	54 546,2	74 755,5
86	110 740,1	113 084,9	114 544,5	118 410,7	126 425,9	135 946,7
87	202 045,0	217 696,8	241 506,7	247 435,2	270 279,1	284 182,6
88	564 867,1	621 548,9	691 592,9	768 014,0	900 295,9	1 233 601,0
89	3 003 064,4	3 403 306,2	4 281 216,6	6 110 584,0	12 411 545,4	30 774 820,6
1990	232 381 077,3	382 936 684,2	629 173 610,8	662 663 837,3	772 002 690,5	884 064 762,2
91	1 194 126 188,0	1 451 899 064,1	1 475 998 500,8	1 617 072 042,6	1 781 444 695,8	1 906 315 092,2
92	1 959 219 133,2	2 044 316 206,8	2 118 713 714,0	2 055 493 357,9	1 994 964 337,1	1 975 056 124,5
93	2 204 161 516,1	2 252 863 626,4	2 113 126 859,2	2 195 637 007,7	2 239 339 791,1	2 204 284 367,2
94	2 037 712 308,1	2 004 274 967,0	1 933 316 612,4	1 890 668 460,7	1 906 302 433,1	1 974 963 123,2
95	2 254 919 295,5	2 178 345 761,8	2 111 961 475,4	2 134 850 757,4	2 171 888 034,5	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Promedio anual	Años
8.664,9	9.946,2	10.846,7	11.594,6	12.728,3	14.169,2	7.780,6	1975
48.742,3	51.628,7	55.341,8	57.931,0	61.841,4	65.538,4	45.826,9	76
105.431,1	118.622,1	128.408,8	145.829,8	158.528,4	166.274,0	112.027,8	77
278.288,2	296.062,0	312.921,3	340.353,9	368.385,0	397.159,5	277.433,5	78
705.517,9	791.952,9	835.864,9	868.439,4	897.484,9	928.904,5	690.110,9	79
1.264.622,2	1.304.591,5	1.343.377,7	1.451.611,2	1.492.841,7	1.532.863,8	1.242.630,4	1980
2.800.537,9	3.047.155,3	3.245.371,3	3.446.156,2	3.747.053,7	4.149.027,6	2.670.188,4	81
8.802.867,6	10.127.643,7	12.031.325,9	13.340.921,4	15.234.435,5	17.027.257,9	9.209.667,3	82
36.559.878	41.871.520	51.205.870	60.147.395	72.219.185	88.156.686	42.046.902	83
258.888.677							84
105.703565	115.011897	122.493367	130.071796	141.428878	156.600990	100.783650	1981
332.255631	382.258009	454.110632	503.540034	575.008872	642.677201	347.609887	82
1.379.916879	1.580.399582	1.932.715515	2.270.204638	2.725.842537	3.327.387952	1.587.019220	83
9.771,5	11.835,2	14.594,6	16.908,9	19.597,9	24.221,9	10.900,5	84
111.928,4	112.065,8	112.038,0	112.557,8	112.867,0	113.381,6	86.569,6	1985
133.521,8	143.667,4	151.780,8	158.706,0	167.603,8	176.385,6	136.889,8	86
265.100,4	302.115,2	354.081,2	473.265,6	495.093,5	505.041,6	306.571,3	87
1.665.941,9	2.206.684,0	2.305.690,6	2.402.405,9	2.521.976,7	2.667.958,9	1.587.543,9	88
87.658.542,4	94.005.778,8	95.263.241,2	96.218.600,8	97.994.560,6	145.822.489,5	55.959.433,2	89
996.758.694,1	1.160.551.630,0	1.263.704.934,6	1.296.496.133,5	1.329.353.402,0	1.340.746.891,6	964.612.434,4	1990
2.108.588.325,7	2.099.088.017,0	2.103.739.467,6	2.115.878.236,0	2.112.116.005,3	2.092.277.508,0	2.050.273.898,2	91
2.171.584.904,7	2.172.163.772,9	2.173.109.482,7	2.175.698.658,3	2.152.445.895,8	2.140.726.225,0	2.142.687.834,2	92
2.173.799.856,5	2.178.364.102,2	2.172.049.574,4	2.173.491.369,4	2.160.632.033,9	2.142.720.223,6	2.164.624.112,1	93
2.225.457.465,6	2.228.854.749,3	2.233.815.611,1	2.244.925.909,0	2.262.365.313,5	2.276.993.660,5	2.208.164.550,0	94
							95

Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Promedio anual	Años
5.850,2	6.844,2	8.723,1	10.079,5	11.129,4	11.558,3	6.393,7	1975
41.683,3	47.617,6	53.933,2	55.982,0	59.957,7	64.606,6	40.253,4	76
102.702,7	115.782,4	121.348,2	137.652,4	145.607,6	148.949,4	106.109,6	77
238.495,0	274.729,4	300.309,0	339.253,9	370.507,8	380.838,6	256.377,6	78
667.172,5	807.265,1	843.879,8	793.503,0	822.942,7	821.733,9	642.941,3	79
1.125.962,8	1.150.948,3	1.181.262,4	1.156.638,1	1.179.791,5	1.118.740,4	1.048.078,8	1980
2.086.144,9	2.316.860,3	2.529.287,6	2.680.407,9	3.170.136,8	3.499.010,7	2.032.289,0	81
7.846.893,1	9.356.921,8	11.248.349,8	12.092.875,1	13.700.360,7	14.486.068,5	7.994.269,6	82
31.977.700,1	40.829.329	53.031.251	61.309.220	65.276.748	71.310.201	37.853.758	83
205.486.742							84
103.873400	115.361189	125.938377	133.462964	157.847563	174.222864	101.191805	1981
390.712777	465.900179	560.078228	602.128861	682.168841	721.290831	398.050953	82
1.592.234766	2.032.975393	2.640.533941	3.052.710859	3.250.262133	3.550.680051	1.884.815657	83
10.307,3	13.100,3	17.512,4	19.699,7	21.143,8	25.557,4	12.308,7	84
81.464,9	93.746,4	99.112,7	102.007,1	106.432,0	111.526,0	72.626,8	1985
140.764,9	170.473,8	193.365,5	210.915,8	214.055,8	194.491,0	153.601,6	86
309.798,1	366.792,1	415.404,6	462.934,4	473.122,7	493.109,5	332.025,6	87
1.629.356,6	2.088.401,2	2.518.656,0	2.694.193,1	2.612.042,7	2.738.058,6	1.588.385,7	88
74.614.071,4	88.455.216,2	98.297.946,1	103.274.128,1	104.757.123,7	154.052.043,2	56.952.922,2	89
984.745.613,9	1.210.695.820,4	1.339.027.693,5	1.351.834.014,9	1.260.118.462,2	1.170.441.570,1	906.673.819,8	1990
1.965.099.002,5	1.966.910.157,5	2.004.931.946,4	2.041.989.889,8	1.924.871.671,6	1.898.723.863,6	1.769.503.861,4	91
2.046.909.575,4	2.146.507.229,2	2.260.553.609,3	2.261.483.329,8	2.099.349.975,1	2.086.350.599,1	2.087.409.776,0	92
2.184.482.420,6	2.230.954.236,5	2.280.239.889,5	2.338.776.632,5	2.159.531.194,4	2.088.142.065,3	2.207.628.300,5	93
2.011.792.501,3	2.033.070.251,1	2.055.502.794,2	2.094.950.195,3	2.126.497.220,5	2.147.989.405,7	2.017.636.005,6	94
							95

Anexo 7

Precios al por mayor - No agropecuario nacional

Años	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
(índices: base 1960 = 100)						
1975	3.133,8	3.623,5	3.899,4	4.036,6	4.179,5	6.265,3
76	16.010,6	19.797,0	31.295,2	40.039,5	42.644,7	44.179,6
77	71.367,2	76.810,7	78.919,1	82.760,6	87.132,4	93.231,8
78	178.361,3	190.038,2	205.391,9	224.289,7	245.023,9	259.504,2
79	440.669,0	477.714,1	520.359,1	554.890,4	603.780,8	660.737,9
1980	973.447,5	1.017.717,2	1.066.073,8	1.105.642,0	1.155.803,3	1.231.591,4
81	1.595.729,5	1.673.241,0	1.760.578,3	1.966.017,3	2.138.242,0	2.458.573,8
82	4.697.018,6	5.009.590,8	5.273.579,1	5.536.409,3	5.968.958,4	6.699.291,5
83	18.737.833,8	21.045.485,6	23.649.939,4	25.352.594,8	28.044.994,4	31.646.533,3
84	93.258.494	106.353.973	125.698.417	151.850.705	181.630.17	211.670.499
(índices: base 1981 = 100)						
81	60,856324	63,812379	67,143161	74,977987	81,546119	93,762610
82	179,130162	191,050726	201,118446	211,141999	227,638121	255,490828
83	714,604624	802,611523	901,937557	966,871713	1.069,551736	1.206,903597
84	3.556,598500	4.056,020655	4.793,759598	5.791,129174	6.926,828414	8.072,476195
1985	28.862,6	34.240,2	44.361,8	58.824,3	78.062,0	110.811,0
86	110.063,8	110.500,2	111.925,5	115.387,9	117.977,5	122.827,4
87	180.997,9	193.343,4	207.110,0	211.084,7	219.824,1	235.447,8
88	539.261,6	614.727,9	720.232,9	846.472,1	1.052.718,9	1.289.160,8
89	2.734.939,3	2.938.276,4	3.428.547,5	5.243.464,7	10.455.464,6	24.972.258,0
1990	230.024.614,9	433.059.366,6	763.247.835,5	823.493.931,9	885.787.181,3	954.816.780,7
91	1.495.838.140,2	2.075.675.428,7	2.086.116.699,0	2.101.640.937,1	2.104.878.027,3	2.117.181.578,0
92	2.103.793.504,4	2.104.075.955,3	2.130.389.886,7	2.140.849.976,1	2.151.855.013,9	2.177.046.630,6
93	2.152.341.518,2	2.166.339.891,5	2.173.382.926,3	2.181.576.126,6	2.186.387.555,4	2.190.995.689,4
94	2.165.673.292,3	2.164.731.149,7	2.171.255.926,6	2.190.574.103,4	2.201.526.971,6	2.229.325.237,2
95	2.295.716.352,0	2.298.685.311,5	2.314.632.537,4	2.380.312.071,3	2.383.907.101,3	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Anexo 8

Costo de la construcción en la Capital Federal

Años	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
(índices: base 1960 = 100)						
1975	4.731,4	4.868,8	5.731,7	5.928,6	6.214,9	13.262,8
76	27.233,4	37.659,3	56.070,4	60.804,4	60.529,3	62.680,9
77	78.358,0	82.003,2	92.866,0	96.587,5	97.913,7	101.715,8
78	187.024,4	192.261,8	204.286,8	231.608,8	247.581,6	262.447,0
79	432.152,3	459.845,8	503.982,1	551.619,9	630.350,7	680.728,9
1980	1.047.061,3	1.075.031,8	1.129.740,8	1.177.474,6	1.253.729,7	1.359.734,0
(índices: base 1980 = 100)						
1979						
1980	70,56706	72,45214	76,13927	79,35631	84,49554	91,63974
81	137,6	144,5	151,9	162,1	169,7	184,1
82	302,7	317,7	334,4	346,3	364,5	383,7
83	1.143,1	1.271,3	1.456,1	1.686,0	1.880,8	2.143,1
84	7.230,6	8.212,1	9.726,4	11.546,4	13.333,8	16.426,9
1985	54.624,2	64.807,3	81.907,8	104.291,4	135.903,8	187.769,2
86	181.426,6	182.046,8	184.394,2	198.069,7	204.147,5	215.048,4
87	342.565,0	359.694,9	373.566,2	382.206,3	411.479,5	464.078,5
88	999.409,9	1.092.688,6	1.278.538,0	1.447.350,3	1.794.994,9	2.111.550,6
89	4.690.382,7	5.142.540,1	5.925.550,5	9.131.138,4	19.205.711,6	44.963.630,7
1990	393.801.908,8	763.477.221,5	1.189.517.639,2	1.306.004.491,3	1.452.405.598,6	1.619.114.161,7
91	2.655.980.450,6	3.717.473.760,1	3.986.122.309,6	4.038.115.021,0	4.081.374.901,0	4.170.492.863,3
92	4.353.793.920,8	4.406.204.345,9	4.499.773.154,2	4.613.598.753,0	4.691.329.742,2	4.874.340.674,4
93	5.445.162.852,3	5.449.546.591,0	5.534.931.993,4	5.609.816.482,2	5.649.886.043,3	5.686.329.462,8
94	6.080.596.456,3	5.977.923.230,4	5.967.091.343,1	6.008.466.837,6	6.027.890.604,0	6.061.957.669,3
95	6.105.470.990,8	6.112.544.661,1	6.294.686.143,3	6.403.134.579,5	6.373.243.373,8	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Promedio Anual	Años
8.466,9	9.670,2	10.521,6	11.201,3	12.297,1	13.584,3	7.573,3	1975
45.683,2	48.645,2	52.441,9	55.066,4	59.093,2	62.391,1	43.107,3	76
98.790,7	112.829,5	122.251,2	140.268,9	152.760,3	160.299,2	106.451,8	77
273.671,4	292.346,4	309.720,1	337.714,7	366.298,3	395.696,3	273.171,3	78
707.088,2	796.068,0	841.086,7	872.790,6	901.849,1	933.623,2	692.554,8	79
1.272.230,5	1.312.345,2	1.351.305,1	1.461.464,8	1.503.211,9	1.543.841,9	1.249.556,2	1980
2.753.377,5	3.009.648,1	3.214.469,7	3.416.955,0	3.714.023,5	4.115.353,7	2.651.350,8	81
8.391.987,7	9.677.703,6	11.591.040,6	12.855.866,6	14.521.011,0	16.290.842,1	8.876.108,3	82
35.447.812,5	40.670.873	50.132.260	58.240.206	69.950.590	85.788.832	40.725.663	83
252.230.168							84
105.005537	114.778926	122.590206	130.312387	141.641686	156.947212	101.114545	81
320.045170	369.078508	442.047426	490.284086	553.787685	621.283720	338.508074	82
1.351.872953	1.551.064779	1.911.893645	2.221.106304	2.667.705125	3.271.728035	1.553.154301	83
9.619,3	11.662,2	14.409,8	16.630,3	19.125,4	23.699,0	10.695,2	84
108.320,5	108.523,5	108.586,7	109.176,0	109.447,3	109.945,3	84.096,8	1985
129.905,7	139.553,6	147.082,1	154.028,6	162.681,7	171.319,0	132.771,1	86
257.650,7	293.745,0	342.880,1	453.568,1	475.025,2	484.520,7	296.266,5	87
1.605.590,2	2.116.077,8	2.224.407,8	2.312.779,4	2.426.434,8	2.569.492,8	1.526.446,4	88
82.511.139,3	89.656.287,1	91.177.152,8	92.298.060,6	94.052.198,4	138.473.481,6	53.161.772,5	89
985.666.843,0	1.148.676.883,1	1.261.744.541,7	1.300.376.592,1	1.337.831.168,4	1.355.975.381,2	956.725.093,4	1990
2.118.359.646,9	2.109.216.943,6	2.113.960.579,3	2.126.861.142,4	2.122.245.007,9	2.102.491.471,7	2.056.205.466,8	91
2.188.243.174,7	2.187.774.246,0	2.188.535.343,3	2.190.721.288,9	2.161.506.808,1	2.147.672.814,3	2.156.038.720,2	92
2.190.009.322,9	2.195.465.132,2	2.189.446.052,4	2.191.359.795,8	2.178.080.208,0	2.159.517.972,8	2.179.575.182,6	93
2.236.437.568,52	2.237.268.382,9	2.240.771.654,5	2.251.186.656,1	2.263.979.934,8	2.272.378.708,6	2.218.759.382,2	94
							95

Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Promedio anual	Años
16.043,6	16.643,1	17.131,8	17.367,0	21.065,0	22.307,7	12.608,0	1975
60.542,9	61.090,8	65.052,4	65.175,5	69.044,5	70.969,0	58.071,0	76
114.473,3	125.391,7	131.225,0	143.356,2	152.247,2	159.581,9	114.643,3	77
275.306,5	290.380,1	301.944,3	319.678,7	344.047,0	403.113,1	271.640,1	78
752.045,9	803.380,8	864.736,1	911.674,5	947.320,7	976.007,8	709.487,1	79
1.605.032,0	1.691.422,5	1.776.768,2	1.818.982,1	1.899.403,9			1980
	54.14409	58.27915	61.44258	63.84496	65.77839	47.81610	1979
108.17169	113.99400	119.74591	122.59093	128.01099	132.83641	100.00000	1980
201,2	211,5	224,9	240,9	260,3	275,8	197,0	81
468,0	544,2	676,0	787,7	900,8	1.015,6	536,8	82
2.469,5	2.825,0	3.508,1	4.168,9	5.305,9	6.694,1	2.879,3	83
19.426,4	23.413,6	28.655,9	34.041,8	39.540,4	46.626,7	21.515,1	84
176.685,0	176.919,0	175.949,1	175.611,5	176.665,9	177.093,8	140.685,7	1985
243.145,6	257.707,3	273.145,9	296.758,3	306.321,0	320.719,2	238.577,5	86
480.483,7	538.460,5	632.714,8	804.391,8	842.853,8	879.861,4	542.696,4	87
2.564.000,7	3.321.746,3	3.658.893,9	3.863.367,0	4.103.801,8	4.542.743,6	2.564.923,8	88
147.680.478,2	149.818.009,9	150.681.292,7	157.363.885,4	166.107.776,7	281.629.550,3	95.194.995,6	89
1.678.320.643,3	1.915.942.675,5	2.135.197.469,8	2.255.792.550,6	2.386.250.099,7	2.496.065.649,4	1.632.657.509,1	1990
4.175.918.255,9	4.220.960.542,4	4.241.088.507,2	4.257.142.639,9	4.276.784.773,0	4.305.317.984,2	4.010.564.334,0	91
5.108.926.809,6	5.140.745.199,8	5.262.055.893,8	5.263.990.049,4	5.346.129.270,7	5.414.143.069,9	4.914.585.907,0	92
5.662.947.073,7	5.835.096.035,8	5.959.419.470,7	6.045.845.273,8	6.065.201.652,2	6.171.123.885,3	5.759.608.901,4	93
6.015.511.743,9	6.038.181.691,4	6.038.152.550,7	6.061.384.462,8	6.063.516.386,3	6.082.689.253,3	6.035.280.185,8	94
							95

Anexo 9

Dólares de Estados Unidos por Derechos Especiales de Giro (DEG)
(fin de período)

Años (fin de)	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Promedio anual
1975	1,23890	1,26038	1,24747	1,24144	1,24682	1,23641	1,19098	1,18700	1,16427	1,18578	1,17102	1,17066	1,21176
76	1,16875	1,16873	1,15633	1,15070	1,14231	1,14610	1,14694	1,15077	1,15709	1,15471	1,14982	1,16183	1,15450
77	1,15233	1,15601	1,15916	1,16221	1,16162	1,16587	1,17144	1,16188	1,16354	1,17999	1,18340	1,21471	1,16934
78	1,21512	1,22670	1,23667	1,22609	1,21985	1,23953	1,25986	1,27081	1,28107	1,34879	1,27241	1,30279	1,25831
79	1,28544	1,28917	1,28682	1,27269	1,26893	1,29110	1,30051	1,30030	1,31775	1,28577	1,30805	1,31733	1,29356
1980	1,31574	1,30377	1,25118	1,29474	1,31135	1,32438	1,31200	1,31529	1,31244	1,29004	1,27672	1,27541	1,29859
81	1,24418	1,22328	1,22852	1,19858	1,17015	1,15060	1,12723	1,13271	1,14460	1,15118	1,18072	1,16396	1,17631
82	1,14784	1,12689	1,11309	1,12967	1,12410	1,09224	1,09208	1,08309	1,07234	1,06237	1,07953	1,10311	1,10220
83	1,08645	1,08995	1,07867	1,08163	1,07734	1,06835	1,05563	1,04461	1,05684	1,05928	1,05058	1,04695	1,06636
84	1,03409	1,06013	1,06420	1,04712	1,04140	1,03121	1,01333	1,01663	0,99901	0,99623	0,98935	0,98021	1,02274
1985	0,97499	0,95942	0,99127	0,99117	0,99295	0,99828	1,03737	1,03536	1,05940	1,07165	1,09319	1,09842	1,02529
86	1,11115	1,15584	1,13827	1,17596	1,14314	1,17757	1,20371	1,20689	1,21342	1,18661	1,21030	1,22319	1,17884
87	1,26759	1,26419	1,28563	1,30626	1,28658	1,27802	1,26723	1,29313	1,27964	1,32109	1,37379	1,41866	1,30348
88	1,36642	1,36101	1,38729	1,38417	1,36483	1,31061	1,29648	1,28818	1,29039	1,34592	1,36637	1,34570	1,34228
89	1,31093	1,32150	1,29271	1,29566	1,24362	1,24639	1,28749	1,24652	1,27981	1,27782	1,28771	1,31416	1,28369
1990	1,32559	1,31681	1,30083	1,30247	1,31200	1,32388	1,36564	1,38595	1,39256	1,43078	1,42677	1,42266	1,35883
91	1,43476	1,42053	1,34081	1,34081	1,34084	1,31452	1,33400	1,33698	1,36800	1,36652	1,38072	1,43043	1,36787
92	1,39733	1,38091	1,37174	1,36976	1,39632	1,43117	1,44416	1,48286	1,47284	1,40595	1,37896	1,37500	1,40892
93	1,38188	1,37610	1,39773	1,42339	1,42847	1,40360	1,39072	1,40758	1,41840	1,39293	1,38389	1,37356	1,39849
94	1,38067	1,39930	1,41260	1,42138	1,41733	1,44837	1,4433	1,4477	1,4674	1,4845	1,4567	1,4599	1,43660
1995	1,4767	1,4944	1,5605										

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales, Fondo Monetario Internacional.

Anexo 10

Producción de hierro primario, acero crudo y laminados
(en miles de toneladas)

Período	Hierro primario		Hierro esponja	Acero crudo	Laminados terminados en caliente			Laminados en frío
	Total	Arrabio			Total	No planos ¹	Planos ²	
1975	1.042,9	1.042,9	2.198,4	2.283,0	1.487,8	795,2	782,7	
76	1.309,7	1.279,5	30,2	2.408,6	1.997,4	1.260,1	737,3	719,6
77	1.385,0	1.100,2	284,8	2.683,8	2.287,6	1.323,4	963,8	883,0
78	1.824,6	1.434,8	389,8	2.786,4	2.192,8	1.388,3	804,5	800,0
79	1.938,3	1.135,3	803,0	3.203,1	2.605,2	1.600,4	1.004,8	904,8
1980	1.793,0	1.035,4	757,6	2.702,1	2.174,7	1.457,9	716,8	689,4
81	1.720,3	915,0	805,3	2.527,1	1.977,2	1.333,5	643,7	577,6
82	1.893,6	1.015,4	878,2	2.913,0	2.341,2	1.482,5	858,7	738,9
83	1.862,1	912,8	949,3	2.965,6	2.531,6	1.570,9	960,7	845,1
84	1.791,5	893,9	897,6	2.652,1	2.441,3	1.412,4	1.028,9	817,8
1985	2.298,8	1.309,7	989,1	2.945,3	2.056,9	1.378,0	678,9	574,4
86	2.557,9	1.623,3	934,6	3.242,4	2.544,9	1.466,4	1.078,5	919,1
87	2.785,3	1.751,9	1.033,4	3.602,8	2.899,8	1.651,7	1.248,1	1.001,6
88	2.662,7	1.595,7	1.067,0	3.623,8	3.125,9	1.742,3	1.383,6	990,6
89	3.336,4	2.169,0	1.167,4	3.882,8	3.063,1	1.656,3	1.406,8	882,9
1990	2.967,8	1.932,5	1.035,3	3.635,6	2.892,1	1.524,0	1.368,1	733,3
91	2.259,0	1.305,3	953,7	2.971,7	2.671,5	1.457,2	1.124,3	673,2
92	1.933,1	966,1	1.027,4	2.679,9	2.411,4	1.519,4	892,0	717,4
93	2.150,4	994,2	1.156,2	2.858,4	2.778,5	1.504,4	1.274,1	822,8
94	2.658,3	1.385,2	1.269,1	3.274,1	3.414,2	1.786,9	1.627,3	1.088,2
En. - Ab. 94	765,6	368,5	397,1	981,8	998,3	550,8	447,5	306,0
En. - Ab. 95	897,9	456,8	441,1	1.109,0	1.100,7	600,7	500,0	318,1

1): Incluye tubos sin costura.

2): Incluye la producción total de chapas y flejes laminados en caliente, incluyendo la producción destinada a la relaminación de chapas y flejes en frío.

3): Cifras no sumables a la producción de laminados planos en términos de laminados en caliente.

Anexo 11

Producción de Petróleo, Gas natural y Energía Eléctrica

Años	Petróleo (miles de m³)	Gas (millones de m³)	Energía ¹ Eléctrica (millones de Kw h)
1975	22.968	10.275	24.553
76	23.147	11.032	25.198
77	25.047	11.663	27.187
78	26.255	11.504	28.882
79	27.434	12.815	33.015
1980	28.560	13.466	35.676
81	28.852	13.629	35.193
82	28.470	15.523	36.164
83	28.474	17.181	38.898
84	27.838	18.764	40.819
1985	26.675	19.113	41.463
86	25.189	19.246	44.988
87	24.857	19.168	48.037
88	26.123	22.734	48.471
89	26.702	24.207	46.440
1990	28.060	23.018	47.265
91	28.440	24.643	50.138
92	32.246	25.043	52.204
93	34.447	26.632	53.609
94	38.764	27.406	58.204
En. - Feb. 1994	5.941	3.977	18.249 ²
En. - Feb. 1995	6.626	4.190	19.465 ²

1): Para Consumo Público, no incluye importación ni autoproducción.

2): Valor correspondiente Enero Abril

Fuente: Secretaría de Energía.

Anexo 13

Producción de productos agrícolas (en miles de toneladas)

Periodo	Trigo	Maíz	Sorgo	Soja	Girasol
1975	8.570	5.855	5.060	695	1.085
76	11.000	8.300	6.600	1.400	900
77	5.300	9.700	7.200	2.500	1.600
78	8.100	8.700	6.200	3.700	1.430
79	8.100	6.400	2.960	3.500	1.650
1980	7.780	12.900	7.550	3.770	1.260
81	8.300	9.600	8.000	4.150	1.980
82	15.000	9.000	8.100	4.000	2.400
83	13.000	9.500	6.900	7.000	2.200
84	13.600	11.900	6.200	6.500	3.400
1985	8.700	12.100	4.000	7.100	4.100
86	8.700	9.250	2.997	6.700	2.157
87	9.000	9.200	3.200	9.900	2.875
88	8.540	4.900	1.500	6.500	3.133
89	10.294	5.047	2.016	10.667	3.757
1990	11.014	7.700	2.251	10.905	4.027
91	9.867	10.699	2.766	11.330	3.407
92	9.685	11.380	2.846	11.018	2.809
93	9.872	10.901	2.839	11.053	2.956
94	9.604	10.246	2.160	11.318	3.903

Fuente: Secretaría de Agricultura.

Anexo 12

Balanza comercial argentina (en millones de dólares corrientes)

Años	Exportación	Importación	Saldo
1975	2.961	3.946	-985
76	3.916	3.033	883
77	5.655	4.165	1.490
78	6.399	3.834	2.565
79	7.813	6.711	1.102
1980	8.020	10.539	-2.519
81	9.143	9.430	-287
82	7.626	5.337	2.289
83	7.836	4.504	3.332
84	8.107	4.585	3.522
1985	8.396	3.814	4.582
86	6.852	4.724	2.128
87	6.360	5.819	541
88	9.133	5.322	3.811
89	9.579	4.203	5.376
1990	12.354	4.077	8.277
91	11.978	8.276	3.702
92	12.235	14.872	-2.637
93	13.118	16.784	-3.666
94	15.788	21.606	-5.818
En. - Feb. 94	1.929	3.065	-1.136
En. - Feb. 95	2.679	3.286	-607

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos y BCRA.

Anexo 14

Faena total de vacunos (en miles de cabezas)

Años	Cabezas (miles)
1975	12.146
76	13.868
77	14.748
78	16.250
79	15.225
1980	13.830
81	14.650
82	12.362
83	11.426
84	12.221
1985	13.690
86	14.500
87	12.500
88	11.900
89	12.200
1990	12.300
91	12.300
92	11.762
93	11.895
94	11.677

Fuente: Secretaría Programación Económica.