

**PROGRAMA SECTORIAL DE REFORMA DE LAS CAJAS PREVISIONALES PROVINCIALES  
(CPP)**

**(AR-0201)**

**RESUMEN EJECUTIVO**

**PRESTATARIO:** Nación Argentina

**ORGANISMO  
EJECUTOR:** Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOSP) y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS).

**MONTO Y FUENTE:**

BID: (OC)	US\$ 320 millones
Banco Mundial	US\$ 320 millones
Total:	US\$ 640 millones

**PLAZOS Y  
CONDICIONES  
FINANCIERAS:**

Plazo de amortización:	15 años
Período de desembolso:	2 años
Período de gracia:	5 años
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de compromiso:	0,75% anual sobre el balance no desembolsado del préstamo

**SELECCION DE  
MONEDAS:** El Gobierno de la Nación Argentina ha decidido que este préstamo sea denominado enteramente en dólares.

**OBJETIVOS:** El objetivo central del Programa consiste en apoyar al Gobierno de la Nación Argentina en el proceso de: (i) fortalecer el marco institucional del sistema previsional y consolidar la reforma a nivel nacional, promoviendo primero, una mayor equidad al homogeneizar la normativa y su aplicación, y segundo apoyando el desarrollo del mercado de capitales, estimulando el ahorro y la inversión privados, al permitir a los empleados provinciales incorporarse al sistema de Administradoras de Fondos de Jubilaciones (AFJP); y (ii) apoyar el logro del equilibrio fiscal provincial, disminuyendo el fuerte impacto que tienen los déficits de las Cajas Previsionales Provinciales (CPP) en las finanzas provinciales. Adicionalmente, el Programa apoyará el fortalecimiento de la administración y controles de ANSeS para prevenir el fraude y la evasión en el sistema consolidado.

**DESCRIPCION:** El Programa de tipo sectorial se desembolsaría en

tres tramos. El primero de US\$160 millones y los dos siguientes de US\$80 millones cada uno. El desembolso de cada tramo se justificará con la transferencia de las CPP a ANSeS, las que conjuntamente deberán alcanzar a una suma transferible equivalente al tramo correspondiente. Asimismo, los desembolsos de cada tramo del financiamiento se condicionarán al mantenimiento de un marco macroeconómico satisfactorio y la realización de acciones de reforma que se resumen en la Carta de Políticas (Anexo III-1), la Matriz de Condiciones (Anexo III-2) y los Criterios de Elegibilidad (Anexo III-3). Los componentes del Programa serían: (i) la transferencia de las CPP a ANSeS; (ii) la reestructuración y fortalecimiento institucional de ANSeS; y (iii) el control y depuración de beneficios incorrectamente otorgados. El primer componente conlleva la transferencia de contribuyentes activos, jubilados y pensionados, así como de los correspondientes ingresos y gastos. Asimismo, apoya el desarrollo del mercado de capitales al permitir la incorporación de los empleados provinciales al sistema de AFJP. El segundo componente enfoca la reestructuración de ANSeS para mejorar su funcionamiento administrativo y financiero, absorber eficientemente las CPP, y disminuir el impacto fiscal del desequilibrio del sistema de seguridad social. El tercer componente permite eliminar beneficios otorgados incorrectamente, generando un significativo ahorro al sistema previsional. Para los dos últimos componentes se ha diseñado un Plan Estratégico de fortalecimiento institucional con un costo de US\$40.0 millones a ser financiados con recursos nacionales y del BM en partes iguales, para mejorar el funcionamiento de la administración y sistemas de control de ANSeS (ver Anexo II-1).

**ESTRATEGIA DEL  
BANCO EN EL PAIS  
Y EN EL SECTOR:**

La estrategia del Banco en Argentina se concentra en tres áreas básicas: proseguir con las reformas del Estado; reducir la pobreza y elevar la calidad de vida vía provisión de empleo y aumento de cobertura de servicios; y elevar la productividad y la competitividad de los sectores de bienes transables.

El Programa propuesto se justifica porque cumple con la estrategia del Gobierno Argentino y del Banco en relación a la modernización del sector público y a mejorar el aparato administrativo del Estado, así como en apoyar y consolidar el proceso de reformas sociales, particularmente por medio de la reestructuración de ANSeS. El mismo se enmarca en las prioridades establecidas y convenidas con el país en

oportunidad de la misión de programación efectuada el 11 de noviembre de 1995.

**CLASIFICACION  
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 6 de febrero de 1996 clasificó esta operación en la Categoría II.

**EFFECTOS SOBRE  
LA POBREZA:**

El Programa tiene como propósito principal contribuir a la reforma del Estado argentino y, en particular a consolidar el sistema de previsión social, razón por la cual no se conforma a los criterios establecidos por el Octavo Aumento General de Recursos para el cumplimiento del objetivo de equidad social y reducción de la pobreza (Documento AB1704).

**BENEFICIOS:**

La transferencia de las CPP al sistema nacional aportará importantes beneficios económicos al país. Los más significativos serían los siguientes: (i) contribuir a mejorar el ahorro consolidado de la administración pública, al reducir costos como efecto de la eliminación de las CPP y la obligación de las provincias de reducir sus déficits fiscales; (ii) contribuir a ampliar el mercado de capitales, la inversión y el ahorro, al permitir que los empleados provinciales puedan optar por el sistema de las AFJP para el manejo de sus fondos de retiro; (iii) fortalecer la equidad del sistema previsional en el pago de beneficios, al ampliar la cobertura de las normas nacionales para el pago de jubilaciones y pensiones, que la fragmentación del sistema ha deteriorado; y (iv) disminuir el fraude y la evasión en el pago de aportes, al responsabilizar de su cobro a la Dirección General Impositiva (DGI) y garantizar el pago por parte de las provincias con los ingresos provenientes de la coparticipación de impuestos nacionales. A largo plazo, la consolidación de la reforma previsional resultará en una reducción del déficit fiscal consolidado y en una mejora del perfil de inversión, considerando que una importante parte de las reservas de previsión social serán administradas con criterios de mercado.

**RIESGOS:**

Un riesgo de la operación que afectaría la dimensión del Programa está relacionado con la posible negativa de algunas provincias a transferir las CPP al sistema nacional. Sin embargo, un buen número de provincias han expresado interés en adherirse al programa, el cual permitirá una reducción de los egresos provinciales, por el compromiso de no incurrir en gastos adicionales como resultado de este alivio fiscal. Un segundo riesgo está relacionado con la eventualidad que la Suprema Corte Federal decida declarar inconstitucional algunos artículos de la Ley de Solidaridad

Previsional (Ley No.24463) en relación al mantenimiento de los derechos adquiridos. Esta decisión podría afectar el ajuste de los beneficios jubilatorios provinciales a los del sistema nacional. Otro riesgo consistiría en un cambio sustancial de la situación macroeconómica, aspecto que dificultaría el manejo del proyecto. No obstante, el gobierno ha manifestado su voluntad de mantener el actual curso de política económica, evidenciándolo con la renegociación de las metas para 1996-97 del convenio "stand-by" del Fondo Monetario Internacional (FMI) la que se espera sea aprobada por el Directorio del Fondo Monetario Internacional en octubre del corriente año. Dos aspectos fundamentales que podrían coadyuvar a un deterioro de la situación macroeconómica serían: (i) un continuo incremento de la evasión fiscal y de aportes al sistema de la seguridad social ocasionado por el agudizamiento de la situación recesiva que se inició en 1995; y (ii) la transferencia de egresos y déficits de las CPP al Gobierno Federal se utilicen para incrementar otros gastos a nivel provincial. Asimismo, cualquier contratiempo en el proceso de reorganización y mejora de las actividades de ANSeS podría limitar su capacidad para realizar una efectiva administración del sistema previsional consolidado.

Con objeto de minimizar los riesgos mencionados, el programa contempla desembolsos del crédito a medida que se compruebe que las CPP han sido transferidas al sistema nacional. Con respecto a los otros riesgos mencionados, la condicionalidad del Programa contempla obligaciones a nivel del Gobierno Nacional y de ANSeS, así como requisitos de elegibilidad y compromisos por parte de las provincias para participar en el Programa y poder efectivizar la transferencia de las CPP. Estas obligaciones minimizan los riesgos señalados y contribuirán a introducir disciplina fiscal en las provincias.

**CONDICIONES  
CONTRACTUALES  
ESPECIALES:**

Las condiciones especiales del Contrato de Préstamo se presentan en Apéndice II.

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Marco macroeconómico

- 1.1 Argentina está llevando a cabo un proceso de profunda transformación económica y social desde 1991, realizando reformas estructurales destinadas a consolidar la estabilidad macroeconómica y alcanzar un nivel de desarrollo autosostenible. Las reformas han abarcado privatizaciones, apertura de la economía, reforma tributaria, integración regional y desregulación de mercados. La pieza central del programa ha sido la introducción de la Ley de Convertibilidad en 1991, que garantiza la convertibilidad plena del peso argentino a un tipo de cambio fijo (P\$1 = US\$1), permite transacciones en dólares, y proscribire la creación de medios de pago, excepto si se utilizan para comprar divisas.
- 1.2 El programa ha logrado importantes resultados. La hiperinflación se redujo drásticamente de 2,314% en 1990 a una tasa de 1,7% en 1995, tendencia que continuó en los primeros ocho meses de 1996. Como consecuencia, la economía experimentó un crecimiento promedio anual de 7,7% en 1991-94, impulsada por el aumento del consumo. La privatización de empresas públicas fue amplia. Asimismo, se normalizaron las relaciones con los acreedores externos, lo cual dio lugar a una elevada entrada de capitales del exterior.
- 1.3 No obstante, la economía experimentó una desaceleración a partir del segundo semestre de 1994, la que se convirtió en recesión durante 1995 por la crisis financiera provocada por la pérdida de confianza de los inversionistas del exterior. La salida de depósitos resultó en la contracción del crédito a la producción y al consumo, agravando el clima recesivo de la economía y el proceso de deterioro y cierre de empresas. El desempleo alcanzó el 18% en mayo y el 16,4% en octubre de 1995. En este contexto, se produjo una disminución del Producto Bruto Interno (PBI) del 4,4% en 1995; una seria crisis y redimensionamiento del sistema financiero; y un desequilibrio fiscal del 1% del PBI, vinculado a: (i) la reducción de las recaudaciones previsionales por rebaja de aportes y traspaso de afiliados al sistema de capitalización y (ii) la caída de las recaudaciones de impuestos al consumo, particularmente el Impuesto al Valor Agregado (IVA). No obstante, hubo resultados positivos en la gestión de 1995: la tasa de inflación alcanzó a únicamente el 1,7%; las exportaciones crecieron 31,5% con relación a las de 1994, y el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos disminuyó de US\$11.910 millones en 1994 a US\$3.560 millones en 1995.
- 1.4 Ante la problemática fiscal, a principios de 1995, el gobierno aumentó la tasa del IVA del 18% al 21%, implantó moratorias tributarias 1/, y redujo el nivel de salarios públicos, gastos de

---

1/ En la moratoria de octubre de 1995, los contribuyentes declararon deudas impositivas por US\$4.000 millones, que serán efectivizados en el curso de 1996.

seguridad social y otros. El impacto recaudatorio fue limitado por la profundización de la caída del nivel de actividad económica. Con relación al sistema financiero, el gobierno inyectó liquidez y estableció dos fondos fiduciarios para el rescate de bancos privados y para facilitar la privatización de bancos públicos provinciales. Estas acciones tranquilizaron los mercados financieros y facilitaron el retorno de los depósitos bancarios, así como la remonetización de la economía.

- 1.5 Las perspectivas para 1996, reflejan una recuperación moderada de la economía. El crecimiento anual se prevé no será superior al 2,5%; y las cuentas fiscales del Tesoro Nacional reflejan una situación deficitaria para el período enero-septiembre de 1996 de unos US\$4.500 millones, relacionada con el menor dinamismo de los ingresos fiscales. Los resultados del déficit fiscal a junio de 1996 (US\$2.500 millones) excedieron la meta de US\$1.475 millones acordada con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para dicha fecha. El FMI en agosto revisó las metas del programa del país en el marco del convenio "stand-by", que fue aprobado en abril de 1996. Se espera que el Directorio del FMI apruebe la revisión de las metas de dicho convenio en octubre del corriente año. El FMI ha informado que continuará su apoyo a la Argentina.

B. El sistema nacional de previsión social

1. Antecedentes

- 1.6 El sistema previsional nacional de reparto confrontó en 1992 una profunda crisis a consecuencia de lo siguiente: (i) reducción progresiva de la relación entre el número de aportantes y el número de beneficiarios (en diciembre de 1995 fue de únicamente 1,5 a 1); (ii) alta evasión de aportes y contribuciones; (iii) bajas edades de retiro y menores requisitos de tiempo de servicio; (iv) alta tasa de reemplazo del salario, calculado en base al salario neto percibido en los tres años precedentes a la jubilación o en los tres mejores años de los diez últimos de aportes; (v) otorgamiento de beneficios no justificados; (vi) deficientes normas y procedimientos de calificación de invalidez; y (vii) regímenes de privilegio para ciertos grupos de presión. Como resultado, el 5% de los jubilados y pensionados recibían casi la tercera parte del total de los beneficios del sistema. La situación financiera era insostenible, lo que requería financiamientos complementarios del Gobierno Nacional de hasta un 50% del gasto total en jubilaciones y pensiones.

2. La reforma

- 1.7 Enfrentado a esta situación, el gobierno impulsó la aprobación de la Ley 24.241 en octubre de 1993, que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) con cobertura universal, con el objeto de: (i) restaurar normas de equidad que la fragmentación del sistema había deteriorado; y (ii) restablecer el equilibrio financiero del sistema previsional a largo plazo. El nuevo sistema

previsional, vigente desde julio de 1994, sustituyó al sistema de reparto por un sistema mixto, que combina elementos de reparto con otro de capitalización individual basado en contribuciones definidas. La jubilación dejó de estar vinculada al salario neto del trabajador y reemplazó en parte la transferencia intergeneracional con el ahorro individual previsional. El Decreto No. 507 de 1993 traspasó a la DGI la responsabilidad de recaudar los aportes sobre la nómina salarial, que anteriormente realizaba ANSeS.

1.8 El sistema creado por la reforma previsional de 1993 tiene dos componentes:

- a. un primer pilar obligatorio universal de administración pública (ANSeS) que tiene tres tipos de beneficios: (i) una Prestación Básica Universal (PBU), equivalente a 2.5 veces el Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO) 2/, o sea, igual al 27,5% del salario promedio imponible 3/, y sujeta a un período contributivo de 30 años, al alcanzar la edad de retiro (hombres 65 años; mujeres 60); (ii) una Pensión Compensatoria (PC) transitoria por las contribuciones al antiguo sistema, equivalente al 1,5% del salario promedio indexado de los últimos 10 años de empleo, multiplicado por el número de años de contribución al sistema anterior hasta un máximo de 35 años; y (iii) los beneficios pagados a los actuales jubilados. Este pilar se financia con un aporte patronal del 16%.
- b. un segundo pilar con componentes de administración privada y pública, a elección del trabajador. El componente privado está manejado por las AFJP en un sistema de contribución definida basado en cuentas individuales de capitalización. El sistema de las AFJP también ofrece seguros de invalidez y muerte con beneficios definidos. El componente público, administrado por la ANSeS, denominado Prestación Adicional de Permanencia (PAP), provee un beneficio equivalente al 0,85% del salario promedio de los 10 últimos años, multiplicado por los años de servicio en el nuevo sistema. La contribución al segundo pilar es de 11% sobre planillas y es aportada por los trabajadores. En el sistema de las AFJP, la misma cubre también los gastos administrativos y primas de seguro de invalidez y muerte estimados en 3,5% del salario. El 7,5% restante del aporte a las AFJP queda para acumulación en las cuentas individuales. El Estado obliga a las AFJP a garantizar un nivel mínimo de rentabilidad y provee protección por insolvencia de las compañías de seguro.

---

2/ El cálculo de AMPO fue de \$72.00 en marzo de 1995, con lo que la PBU (2.5 veces el AMPO) alcanzaba a \$180.00 en esa fecha.

3/ La contribución personal sobre el salario imponible es 11%. El AMPO se calcula dos veces al año como el cociente de las contribuciones personales sobre el número de aportantes activos. Con la contribución del 11% fija, AMPO es igual al 11% de los salarios promedios imponibles. En consecuencia, 2.5 veces el AMPO es equivalente al 27,5% del salario promedio imponible.

- 1.9 Todos los trabajadores tienen la opción de adherirse a las AFJP o al PAP del segundo pilar. Asimismo, los afiliados a una AFJP pueden transferir sus cuentas a otra AFJP, y los afiliados al PAP pueden incorporarse posteriormente a las AFJP, sin limitaciones de tiempo; sin embargo, los afiliados de las AFJP podrán regresar al sistema PAP sólo hasta septiembre de 1996.

### 3. Prestaciones jubilatorias

- 1.10 En resumen, bajo el esquema previsional aprobado en 1993, el afiliado recibiría, al retirarse:

- a. **bajo el sistema público:** una prestación básica universal (PBU), una prestación compensatoria por contribuciones al antiguo sistema (PC), y una prestación adicional de permanencia (PAP); y
- b. **bajo el sistema privado:** una prestación básica universal (PBU), una prestación compensatoria por sus contribuciones al antiguo sistema (PC), y un Haber de Capitalización (HC). La PBU y la PC son del sistema público y la HC estaría basada en el monto acumulado en la Cuenta de Capitalización Individual (CCI).

- 1.11 Además, la ley 24.347 de 1994 estableció la prestación por edad avanzada a los 70 años de edad y 10 de servicios con aportes. De éstos, se requieren que cinco años de servicios sean prestados dentro de los 8 años anteriores al cese de actividad. La jubilación equivale al 70% de la PBU (P\$126).

### 4. Modificaciones del sistema en 1995

- 1.12 La Ley de Solidaridad Previsional No. 24.463 de marzo de 1995, modificó parcialmente el sistema público descrito en los párrafos anteriores, estableciendo que: (i) el Estado Nacional garantiza el otorgamiento y pago de prestaciones hasta agotar el monto de los fondos asignados en la Ley de Presupuesto, eliminando la actualización de las PBU calculadas por el AMPO, como establecía la ley 24.241, por una prestación vinculada al desempeño de las finanzas públicas; (ii) el pago de beneficios se limita a un máximo de P\$3.100 por mes; y (iii) las nuevas jubilaciones de privilegio quedan suprimidas.
- 1.13 La Ley de Solidaridad Previsional, asimismo, modificó el Pacto del Gobierno Federal con las provincias en cuanto a los derechos adquiridos, ya que las jubilaciones nacionales se sujetan a límites máximos y su incremento periódico a las posibilidades fiscales. Ello incorpora una dificultad para la transferencia de las Cajas Previsionales Provinciales (CPP) al sistema nacional por la posible resistencia de los jubilados provinciales.

## 5. Cuestionamiento judicial

- 1.14 Los esfuerzos del Gobierno por reducir los beneficios a niveles más acordes con las posibilidades del sistema han sido combatidos judicialmente por los interesados. La mayoría de los beneficiarios vieron reducirse sus prestaciones en términos reales como consecuencia de mecanismos de indexación imperfectos en épocas de alta inflación. La erosión de los haberes jubilatorios representaba un incumplimiento de disposiciones legales, que vinculaban las jubilaciones con los salarios en actividad.
- 1.15 Con la estabilización lograda por el Plan de Convertibilidad, los jubilados y pensionados que fueron afectados, iniciaron acciones legales contra la administración del sistema para obtener la actualización de los haberes jubilatorios, logrando sentencias favorables. El Gobierno reconoció deudas por un monto de US\$ 13.347 millones 4/ para satisfacer dicha obligación. Los pagos se realizaron parte en efectivo y parte en los Bonos de Consolidación de Deuda (BOCON). El total de bonos colocados ascendió a US\$8.300 millones. El pago en efectivo tuvo un máximo de US\$1.560 por beneficiario que aceptaba esta opción. Frente a esta situación, el Gobierno pasó la Ley de Solidaridad Previsional de marzo de 1995, estableciendo topes jubilatorios y reconocimiento de pagos de acuerdo con las posibilidades del presupuesto nacional.

## 6. Situación financiera

- 1.16 La mayor dificultad del nuevo sistema previsional radica en el equilibrio financiero del pilar público de reparto, el cual aún registra importantes problemas para su completa consolidación. Entre éstos, son especialmente preocupantes: (i) el financiamiento de las obligaciones del viejo sistema de reparto de jubilados y pensionados; (ii) la resolución de las acciones legales contra ANSeS por la reducción de haberes jubilatorios y pérdidas de privilegios; y (iii) las dificultades de ANSeS para administrar eficientemente la consolidación de los diferentes regímenes jubilatorios a su cargo. 5/
- 1.17 En cuanto al financiamiento de obligaciones del viejo sistema, los problemas principales se derivan de: (i) una elevada relación de dependencia (1.5 contribuyente por beneficiario), la cual se debe en parte a altos niveles de evasión, bajas edades de jubilación, y normas de jubilación e invalidez poco estrictas; y (ii) una elevada

---

4/ La Ley 23.982 reconoció US\$ 8.081,8 millones y la Ley 24.130 reconoció US\$ 5.265,3 millones.

5/ La situación financiera del sistema de pensiones se deterioró notablemente entre 1991 y 1994, previo a la reforma del sistema previsional. El gasto en pensiones pagadas se incrementó en relación al PIB del 3,8% en 1991 a 4,9% en 1994, mientras que las contribuciones al sistema sólo subieron de 3,1% del PIB en 1991 a 3,6% del PIB en 1994. Consecuentemente, el déficit ascendió de 0,7% del PIB en 1991 a 1,3% del PIB en 1994 y representó un 26% de las pensiones pagadas en 1994 y un 36% de los ingresos por aporte a esa fecha. El mismo fue cubierto principalmente a través de mayores transferencias del Tesoro de la Nación.

tasa de reemplazo del salario (81%). Además, en la Suprema Corte Federal está pendiente la decisión sobre la constitucionalidad de varios artículos de la Ley 24.463 respecto de derechos adquiridos y preclusión de juzgados.

- 1.18 La reforma previsional de 1993 (párrafo 1.7) tomó dos medidas para mejorar la tasa de dependencia. Primero, elevó la edad de jubilación a 60 años para mujeres y 65 años para hombres. Segundo, aumentó el período mínimo de elegibilidad para obtener una pensión del pilar público el cual se incrementó de 15 a 30 años de contribución.
- 1.19 En el largo plazo, la situación financiera del régimen básico de pensiones dependerá de: (i) la disminución de la evasión; (ii) las tasas de desempleo; (iii) la aplicación rigurosa de los principios de la Ley de Solidaridad Previsional, particularmente la eliminación de la indexación automática de haberes previsionales; y (iv) la aplicación de estrictos requisitos de jubilación.
- 1.20 En cuanto a la resolución de los problemas legales que enfrenta ANSeS, éstos se derivan de acciones judiciales orientadas a revertir los cambios introducidos por la reforma. El nuevo sistema provocó numerosas acciones legales contra ANSeS, en reclamo por la reducción de haberes jubilatorios y pérdidas de privilegios (125.000 juicios que representarían US\$2.500 millones). De éstos, cerca de 60.000 casos están pendientes de decisión en la Corte Suprema de Justicia.
- 1.21 Finalmente, las dificultades administrativas de ANSeS resultan de la consolidación de las Cajas Previsionales existentes en 1991, el Fondo Nacional de Empleo, las asignaciones familiares y los recursos administrados por cuenta de terceros. Estos problemas se enfrentarían con el Plan Estratégico de Fortalecimiento Institucional de ANSeS (Anexos II-1 y II-2).

C. El programa de reformas provinciales

1. Aspectos financieros

- 1.22 El sector público argentino es altamente descentralizado; los niveles provinciales y municipales representan alrededor del 45% de los gastos del sector público. En 1994, las provincias cubrían el 97% del gasto en educación básica, 92% del gasto en salud y 84% de los gastos de asistencia social. Los ingresos propios de las provincias representaban sólo 18% de los ingresos del sector público y el 37% de sus gastos. La diferencia se cubría con transferencias e ingresos de coparticipación. La situación deficitaria de las provincias ha existido por largo tiempo, agravándose en los últimos cinco años. Con el Plan de Convertibilidad, los ingresos reales totales y propios se incrementaron significativamente, particularmente estos últimos, aunque los gastos reales crecieron más rápidamente. Los gastos de personal aumentaron 38% en 1991-95, en parte por la descentralización de la

educación básica y la salud en 1992 y en parte por incrementos salariales. La situación financiera de las provincias se hizo insostenible en 1995 con la caída del PBI de 4,4% y los efectos de la crisis de los mercados financieros.

- 1.23 El déficit consolidado de las provincias alcanzó a US\$3.100 millones en 1995 (1,2% del PBI); incluyendo amortizaciones, el faltante a financiar fue de US\$5.000 millones (1,9% del PBI). Para cubrir sus déficits las provincias han recurrido a: (i) crédito bancario a elevadas tasas de interés, y con garantía de futuros ingresos de la coparticipación; (ii) atrasos en el pago de salarios, jubilaciones y pensiones; y (iii) pagos parciales por medio de vales y cupones emitidos por la provincia. El total de la deuda consolidada de las 24 jurisdicciones alcanzó a US\$14.217 millones, equivalente al 55% de los ingresos provinciales de 1995.
- 1.24 La dependencia de las finanzas provinciales de los recursos transferidos por el Gobierno Nacional es significativa. Dichos recursos (incluyendo coparticipación y aportes) alcanzaron al 58% de los ingresos totales en 1995. Sin embargo, este indicador está influido por el elevado peso relativo de las jurisdicciones mayores, que reciben porcentajes menores. En 1995, únicamente cuatro se encontraban por debajo del promedio (municipalidad de Buenos Aires 8,4%, Provincia de Buenos Aires 46%; Córdoba 53% y Santa Fe 58%). Las restantes requirieron valores superiores, con casos extremos como Formosa (92%), Catamarca (93%), La Rioja (92%), Santiago del Estero (87%) y Chaco (85%). En quince provincias, los recursos nacionales representaron en 1995, más del 70% de sus ingresos totales.

## 2. Las reformas provinciales

- 1.25 La situación descrita es el resultado de administraciones deficientes, indisciplina fiscal y falta de base económica de algunas provincias pobres. La misma dio lugar a acciones por parte del Gobierno Nacional encaminadas a crear incentivos para un mayor control del gasto, la revisión de los impuestos provinciales, y la promoción de sistemas contables modernos. Esto se reflejó en acuerdos periódicos entre el Gobierno Nacional y las provincias. En la práctica, la intensidad de las reformas variaría con las circunstancias específicas de cada provincia.
- 1.26 El Gobierno Nacional y los Gobernadores provinciales acordaron, en 1993, el "Pacto Federal Para el Empleo, la Producción y el Crecimiento", por el cual el Gobierno Nacional se comprometió a aceptar la transferencia de las Cajas Previsionales Provinciales (CPP) al sistema nacional de previsión social (ANSeS), cuando las provincias se adhirieran voluntariamente a dicho régimen nacional. Por su parte, los Gobiernos Provinciales firmantes se comprometieron a llevar a cabo acciones en los campos siguientes: (i) imposición fiscal provincial (derogación de los impuestos de sellos, a la transferencia de combustibles, a la energía eléctrica, a los intereses de depósitos bancarios, y reemplazo del impuesto a los

ingresos brutos por un impuesto general al consumo) y control de evasión; (ii) privatización de empresas, bancos u otros establecimientos de propiedad de la provincia; (iii) eliminación de restricciones a la oferta de bienes y servicios, y de intervenciones en mercados; (iv) aceptación de la aplicación directa de modalidades, procedimientos, criterios y acciones nacionales en las provincias, incluyendo los aplicables a accidentes de trabajo. Asimismo, la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional No.24.156 promovió la adopción de sistemas modernos de administración financiera y controles en las provincias.

- 1.27 A nivel provincial, las reformas han avanzado con cierta lentitud no obstante el apoyo de organismos multilaterales en el proceso de reforma de los ingresos y gastos públicos provinciales, así como en la privatización tanto de bancos como de empresas públicas provinciales. En materia de privatización, 35 empresas estatales están en proceso de privatización, de las cuales 17 ya han sido privatizadas. Asimismo, 18 bancos provinciales y municipales están siendo privatizados o cerrados. Además, 2 provincias y la municipalidad de Buenos Aires transfirieron sus cajas previsionales y otras 4 están en proceso de aprobación en las legislaturas provinciales. En cuanto a la modernización financiera y controles respectivos, 5 provincias tienen leyes compatibles con la Ley 24.156 y otras provincias han implantado reformas sin necesidad de legislación específica.
- 1.28 En relación a los déficits provinciales, la situación es preocupante. Por ello, en el marco del Pacto Fiscal, el Gobierno Nacional alienta la transferencia de los regímenes jubilatorios provinciales a ANSeS. Los objetivos son: (i) fortalecer la solvencia de las finanzas públicas consolidadas; (ii) reducir la disparidad de montos jubilatorios y aportes entre las leyes provinciales y el régimen jubilatorio nacional; (iii) eliminar influencias locales que distorsionan los planes jubilatorios, y contribuyen a causar los déficits fiscales provinciales; y (iv) obligar a las provincias a efectivizar el pago de los aportes patronales y laborales al ANSeS y no, como al presente, mantener esas obligaciones como devengadas y no pagadas. A este efecto, las provincias elegibles se comprometerán al pago de los aportes, garantizando su cumplimiento con los ingresos de la coparticipación tributaria.

D. Estrategia y justificación de la participación del Banco

- 1.29 En apoyo a las prioridades establecidas por el gobierno para sus inversiones en los próximos 3 años, y atendiendo a los lineamientos de la Octava Reposición de Recursos, se recomienda que la acción del Banco en Argentina continúe concentrándose en las tres siguientes áreas básicas: (i) profundizar y consolidar la **modernización del Estado** realizada a nivel central y extenderla a los gobiernos provinciales y municipales; (ii) **reducir la pobreza y elevar la calidad de vida de la población** con acciones dirigidas a

proveer fuentes de empleo productivo, y a aumentar la calidad y cobertura de los programas sociales; y (iii) **elevar la productividad y la competitividad** de los sectores de bienes transables, utilizando un enfoque de defensa del medio ambiente, vía provisión de infraestructura de apoyo y actividades que faciliten la modernización del aparato productivo y la integración regional.

- 1.30 El Programa propuesto se justifica porque cumple con la estrategia del Gobierno Argentino y del Banco en relación a la modernización del sector público y a mejorar el aparato administrativo del Estado, así como en apoyar y consolidar el proceso de reformas sociales, particularmente por medio de la reestructuración de ANSeS. El mismo se enmarca en las prioridades establecidas y convenidas con el país en oportunidad de la misión de programación efectuada el 11 de noviembre de 1995.

E. Experiencia del Banco en operaciones similares

- 1.31 En lo referente a reformas en el sistema de seguridad social, el Banco apoyó el Programa Sectorial de Inversiones (préstamo 733/OC-AR), que incluía estudios sobre la situación financiera y actuarial de los sistemas de jubilaciones de algunas provincias y la preparación de planes de acción para seis provincias basados en las recomendaciones de dichos estudios. Asimismo, el Banco ha participado en programas de reformas de la seguridad social en México y Uruguay, aspecto que le permite analizar la presente operación de manera adecuada. Asimismo, produjo el documento "Sistemas de Seguridad Social en la Región: Problemas y Alternativas de Solución: Argentina", 1993.
- 1.32 El BM, por su parte, tiene una amplia experiencia en reforma de sistemas jubilatorios iniciados en la década de los 1980, la cual ha sido recientemente presentada en el informe "Envejecimiento sin Crisis" 6/. Entre los países en que el BM ha apoyado reformas y/o estudios de los sistemas de seguridad social se encuentran: Costa Rica (1984); Chile (1986, 1992); Uruguay (1987, 1989, 1994); China (1990); Polonia (1992); Turquía (1993); Tunisia (1993); Brasil (1994); y Argentina (1994).
- 1.33 En este contexto, el BID ha apoyado el programa de transformación económica y social del Gobierno Nacional, que conlleva reformas estructurales destinadas a consolidar la estabilidad económica. Dicho apoyo se ha concretado a través de varias operaciones: el Programa para la Reforma del Sector Público (No.633/OC-AR) por US\$325 millones para reestructurar el sector público y eliminar el déficit estructural de las cuentas públicas; el Préstamo de Reducción de la Deuda y del Servicio de Deuda (No.734/OC-AR) por US\$400 millones; el Programa Sectorial de Inversiones (No.733/OC-AR) para apoyar el aumento de la participación del sector privado en la

---

6/ World Bank Policy Research Paper, 1994.

economía y promover la eficiencia fiscal de los gobiernos provinciales; el Programa de Reforma de las Empresas Eléctricas Nacionales (No.682 y 684/OC-AR) por US\$300 millones, para apoyo a la privatización del sector; el Programa de Reforma Administrativa y Financiera del Estado (No.826/OC-AR) por US\$47.5 millones, en etapa inicial de ejecución, para consolidar y expandir las reformas administrativas y financieras, apoyar el sistema de auditoría y control interno de la gestión y fortalecer el sistema de cuentas nacionales, internacionales y de estadísticas; el Programa de Apoyo al Ajuste Fiscal y Reformas Sociales (No.871/OC-AR) por US\$450 millones, para proteger de recortes presupuestales a los programas sociales dirigidos a los pobres; y el Programa de Privatización de los Bancos Provinciales (No.865/OC-AR) por US\$750 millones.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos

- 2.1 El objetivo central del Programa consiste en apoyar al Gobierno de la Nación Argentina en el proceso de: (i) fortalecer el marco institucional del sistema previsional y consolidar la reforma a nivel nacional, promoviendo primero, una mayor equidad al homogeneizar la normativa y su aplicación, y segundo apoyando el desarrollo del mercado de capitales, estimulando el ahorro y la inversión privados, al permitir a los empleados provinciales incorporarse al sistema de Administradoras de Fondos de Jubilaciones (AFJP); y (iii) apoyar el logro del equilibrio fiscal provincial, disminuyendo el fuerte impacto que tienen los déficits de las Cajas Previsionales Provinciales (CPP) en las finanzas provinciales. Adicionalmente, el Programa apoyará el fortalecimiento de la administración y controles de ANSeS para prevenir el fraude y la evasión en el sistema consolidado.

### B. Descripción

- 2.2 El Programa de tipo sectorial se desembolsaría en tres tramos. El primero de US\$160 millones y los dos siguientes de US\$80 millones cada uno para apoyar el Programa de Reforma de las CPP. El desembolso de cada tramo se justificará con la transferencia de las CPP a ANSeS, las que conjuntamente deberán alcanzar una suma transferible equivalente al tramo correspondiente. Asimismo, los desembolsos de cada tramo del financiamiento se condicionarán al mantenimiento de un marco macroeconómico satisfactorio y la realización de acciones de reforma que se detallan a continuación y que se resumen en la Carta de Políticas (Anexo III-1), la Matriz de Condiciones (Anexo III-2) y los Criterios de Elegibilidad (Anexo III-3). Los componentes del Programa serían: (i) la transferencia de las CPP a ANSeS; (ii) la reestructuración y fortalecimiento institucional de ANSeS; y (iii) el control y depuración de beneficios incorrectamente otorgados. El primer componente conlleva la transferencia de contribuyentes activos, jubilados y pensionados, así como de los correspondientes ingresos y gastos. Asimismo, apoya el desarrollo del mercado de capitales al permitir la incorporación de los empleados provinciales al sistema de AFJP. El segundo componente enfoca la reestructuración de ANSeS para mejorar su funcionamiento administrativo y financiero, absorber eficientemente las CPP, y disminuir el impacto fiscal del desequilibrio del sistema de seguridad social. El tercer componente permite eliminar beneficios otorgados incorrectamente, generando un significativo ahorro al sistema previsional. Para los dos últimos componentes se ha diseñado un Plan Estratégico de Fortalecimiento Institucional de US\$40.0 millones a ser financiados con recursos nacionales y del BM en partes iguales para mejorar el funcionamiento de la administración y sistemas de control de ANSeS (ver Anexo II-1). En los párrafos siguientes se presentan los

detalles de cada componente del Programa.

1. Transferencia de las CPP a ANSeS

2.3 La transferencia de las CPP al sistema nacional establecería normas generales de aplicación a la totalidad de activos y pasivos afiliados al sistema de seguridad social, eliminando inequidades y deficiencias existentes en las CPP; instituiría un sistema centralizado, como en la mayor parte de los países, eludiendo la complejidad adicional de establecer la portabilidad entre sistemas; y evitaría el deterioro creciente de las finanzas públicas provinciales. El costo total de la transferencia para ANSeS por los primeros doce meses de las 15 provincias, que podrían adherirse al programa ha sido determinado en US\$1.094 millones, de los cuales US\$754 millones representan el déficit de las CPP al permanecer en la órbita provincial y US\$340 millones el costo del traspaso de afiliados a las AFJP. En esta forma, los organismos multilaterales cubrirían solamente el 55% del monto de doce meses requerido por ANSeS para absorber las CPP. El Gobierno Nacional se ha comprometido a cubrir el costo complementario de dicha transferencia en el caso de las CPP de aquellas provincias que se adhieran al régimen nacional después de agotarse los recursos de los préstamos del BID y del Banco Mundial. (Ver párrafos 2.9 a 2.13).

a. Transferencia de contribuyentes

2.4 El impacto de la transferencia de contribuyentes de las CPP a ANSeS sería variado en materia de aportes, debido a las diferencias que existen en materia de aporte patronal y laboral entre las cajas correspondientes y el sistema nacional. En cuanto a afiliados, los contribuyentes más jóvenes, una vez bajo el régimen federal, podrían optar por afiliarse al sistema de capitalización individual administrado por las AFJP. Consecuentemente, ANSeS no recibiría la totalidad de los ingresos actualmente percibidos por las CPP de los Gobiernos Provinciales.

b. Transferencia de jubilados

2.5 La transferencia de jubilados y pensionados significaría una fuerte disminución de egresos para las provincias al traspasar su déficit previsional al Gobierno Nacional. Por el lado de ANSeS, la transferencia de pasivos significaría un fuerte incremento en egresos, aún cuando los actuales jubilados y pensionados podrían ver ajustadas sus jubilaciones, de acuerdo con la Ley de Solidaridad Previsional, y los nuevos jubilados tendrían que ajustarse a los mayores requisitos en el otorgamiento de jubilaciones y menores beneficios otorgados por el sistema nacional.

c. Impacto de la transferencia

2.6 Como ya se analizó, el impacto de la transferencia, en el corto plazo, sería positivo para las provincias y negativo para el sistema nacional. El resultado consolidado sería un aumento del

déficit global del sector público por la transferencia de afiliados a las AFJP y, en menor medida, por la reducción anotada en los aportes patronales. Asimismo, el Programa procuraría que las provincias utilicen la reducción de egresos para disminuir sus déficits y no para financiar gastos adicionales. Para ANSeS, la transferencia significaría un déficit inicial mayor, porque no podrá disminuir los beneficios pagados a los actuales jubilados de manera substancial en el corto plazo y porque los ingresos podrían deteriorarse por la transferencia de activos a las AFJP 7/. Sin embargo, a medida que las nuevas jubilaciones se efectúen en base a requisitos nacionales más estrictos en cuanto a edad, años de servicio, y limitaciones de beneficios máximos, y las actuales jubilaciones se ajusten progresivamente a dichos requisitos, los egresos por jubilación, a mediano plazo, tenderán a disminuir.

## 2. La reestructuración de ANSeS

- 2.7 Considerando que ANSeS se haría cargo de responsabilidades adicionales al incrementar el número de contribuyentes y beneficiarios que quedarían a su cargo con la reforma, mejorar su funcionamiento administrativo y financiero es de suma importancia. En relación a este aspecto, ANSeS está modificando sus sistemas operativos, de computación y de control interno. Las reformas permitirán racionalizar la administración de ANSeS e introducir sistemas para identificar y eliminar beneficios otorgados sin adecuada justificación.

## 3. Control y depuración de beneficios

- 2.8 Uno de los aspectos preocupantes es la alta irregularidad en el otorgamiento y pago de beneficios. La reestructuración de ANSeS permitiría auditar la legitimidad de los beneficios y su caducidad, incluyendo los otorgados por las CPP transferidas. Un censo de 2,9 millones de beneficiarios arrojó aproximadamente 500.000 prestaciones con posibles irregularidades. ANSeS trabaja en afinar varios enfoques (auditoría de 500.000 expedientes, revisión de los casos de invalidez, afinamiento del censo de beneficiarios), para detectar anomalías. El Gobierno fortalecería los controles de la DGI para disminuir la evasión, particularmente de trabajadores autónomos 8/. Otros esfuerzos se destinarían a mejorar la base de datos de activos de ANSeS y el cruce de información de la DGI con ANSeS y las AFJP.

---

7/ El déficit con transferencia inicialmente sería mayor que el déficit que podrían incurrir las CPP de mantenerse bajo administración de las provincias, debido a que algunos afiliados adoptarían la opción del sistema privado y cotizarían al sistema de AFJP. Esta situación se revertiría en unos 3 años, con lo que la situación con transferencia resultaría en un déficit menor que sin transferencia.

8/ El BM tiene un préstamo de asistencia técnica para el fortalecimiento de la DGI (Tax Administration II 3460-AR).

C. Dimensionamiento

- 2.9 La determinación del monto del Programa para cubrir sus dos años de ejecución, toma en cuenta los siguientes tipos de costos para el sistema administrado por ANSeS: (i) el costo de absorción de las CPP por el sistema previsional nacional y (ii) el déficit adicional generado a ANSeS por la conversión de las CPP a las normas previsionales vigentes a nivel nacional, como consecuencia de la reforma de la previsión social (Leyes 24.241 de julio de 1994 y 24.463 de marzo de 1995 y Decreto 292 de agosto de 1995), que permiten a los afiliados seleccionar entre el pilar público y privado de administración de sus aportes jubilatorios. Adicionalmente, el programa comprende el costo de la cooperación técnica necesaria para mejorar la administración y gerenciamiento de ANSeS.
- 2.10 Con relación al incremento del déficit de ANSeS con motivo de la reforma y absorción de las CPP, el equipo de proyecto conjuntamente con técnicos del Banco Mundial y MEyOSP, identificó las provincias que podrían calificar para incorporarse al programa. Para cada una de ellas se efectuó un relevamiento estadístico de las finanzas estatales y de la CPP respectiva, una revisión de la normativa jurídica previsional provincial y se determinó el monto del déficit acumulado anual que incurriría cada CPP en 1996 y años siguientes bajo dos alternativas: sin y con transferencia.
- 2.11 El déficit acumulado de 12 meses de las quince CPP sin transferencia fue estimado en US\$754 millones para el año 1996, cifra superior a la del déficit registrado en 1995 de US\$677 millones, el cual para ser cubierto requirió: (i) incurrir en significativos atrasos en el pago de jubilaciones y pensiones; (ii) efectuar pagos parciales con recursos provinciales obtenidos acudiendo al crédito bancario a altas tasas de interés, con efectos negativos sobre el endeudamiento provincial y su futuro servicio de deuda; (iii) pagar las jubilaciones y pensiones en montos limitados con vales emitidos por la provincia; y (iv) recurrir a atrasos en los pagos, incrementando así la deuda flotante. El déficit acumulado de los doce meses iniciales que incurriría ANSeS por absorber las quince CCP sería superior al incurrido por las mismas y oscilaría entre US\$1.094 millones (alternativa seleccionada) y US\$1.277 millones, dependiendo del porcentaje de empleados provinciales que opten por afiliarse al sistema privado de las AFJP. En la alternativa intermedia, en que el porcentaje de empleados provinciales que se traspasan a las AFJP es similar a la experiencia nacional, el costo de ANSeS sería de US\$1.203 millones (ver Anexo II-3). En todas las alternativas, el costo para ANSeS es mayor por: (i) la menor percepción de contribuciones al transferirse un porcentaje de los trabajadores activos a las AFJP, opción que al presente no tienen los empleados provinciales y (ii) el resultado neto de las diferencias entre aportes patronales y personales de los regímenes provinciales y nacional.

2.12 El costo marginal de la transferencia de las quince CPP <sup>2/</sup> acumulado en tres años se muestra en el cuadro No.1, y fluctúa entre US\$649 millones y US\$1.038 millones, dependiendo del ritmo supuesto de transferencia de los afiliados a las AFJP. Bajo la alternativa intermedia, la transferencia dará lugar a un costo marginal acumulado total para los tres años en el entorno de US\$931 millones. Esta alternativa tomó en cuenta la experiencia del sistema nacional, cuya transferencia de afiliados a las AFJP en sus primeros dos años de funcionamiento fue de 65%.

<b>CUADRO NO.1</b> <b>REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DE LA TRANSFERENCIA DE LAS CPP</b> <b>SEGUN ALTERNATIVAS DE TRASPASO DE AFILIADO A LAS AFJP</b> <b>(en millones de US\$)</b>			
<b>AÑO</b>	<b>ALTERNATIVA SELECCIONADA NO.1</b>	<b>ALTERNATIVA NO.2</b>	<b>ALTERNATIVA NO.3</b>
1	340	449	523
2	266	337	352
3	43	145	163
Total	649	931	1.038
<p><b>ALTERNAT. NO.1:</b> Supone que el porcentaje de afiliados que transfieren a las AFJP es 30% el primer año, 35% de la base disminuida el segundo año con un porcentaje final acumulado de 55%.</p> <p><b>ALTERNAT. NO.2:</b> Supone que el porcentaje de afiliados que transfieren a las AFJP es 45% el primer año, 36% de la base disminuida el segundo año con un porcentaje final acumulado de 65%, similar a la experiencia nacional.</p> <p><b>ALTERNAT. NO.3:</b> Supone que el porcentaje de afiliados que transfieren a las AFJP es 55% el primer año, 27% de la base disminuida el segundo año con un porcentaje final acumulado de 70%.</p>			

2.13 El Programa cubriría el costo de la reforma de las CPP hasta el equivalente de US\$620 millones, en base al déficit acumulado de doce meses generado a ANSeS por la absorción y conversión de las CPP, de las provincias que cumplan con los criterios de elegibilidad del programa. El monto no financiado de dichos déficits más cualquier deficiencia de recursos generada por la transferencia de los empleados provinciales al sistema nacional (en razón de la diferencia neta entre aportes y pagos de los sistemas provinciales y nacional, su traspaso a las AFJP u otros costos adicionales), serían cubiertos con recursos propios dentro del Presupuesto Nacional, tal como se establece en la Carta de Políticas, conforme al compromiso que el Gobierno asume con el FMI, el BM y el BID. Asimismo, el Gobierno Nacional se ha comprometido

<sup>2/</sup> Medido como la diferencia entre los pagos a efectuar por ANSeS y los efectuados actualmente por las CPP.

a cubrir los déficits que por la transferencia de las CPP al sistema ANSeS, se originen en los años subsiguientes al de la transferencia (Anexo No.III-1 Carta de Políticas). Estos déficits serán significativamente reducidos en el futuro como efecto de la reforma previsional y la ejecución del apoyo técnico a ANSeS, financiado por el BID y el Banco Mundial.

D. Entidades participantes

1. Cajas Previsionales Provinciales (CPP)

- 2.14 Los regímenes previsionales provinciales destinados a los empleados públicos, docentes y policías cubren unos 1.4 millones de activos y 0.5 millones de pasivos, distribuidos en cajas de reparto con autarquía administrativa y financiera. El personal de las CPP asciende aproximadamente a 3.200 empleados. Las principales características de las CPP son: (i) solidaridad de los aportantes en un sistema de reparto simple; (ii) garantía de los gobiernos provinciales de cubrir cualquier desequilibrio que afecte el cumplimiento de las prestaciones; y (iii) diferentes requisitos provinciales de edad y años de servicio, y un elevado nivel de la pensión promedio con relación al nivel promedio del sistema nacional. En el Cuadro No. 2 se presentan las principales características previsionales de las CPP.
- 2.15 La situación financiera de las CPP en general es deficitaria, generando desequilibrios fiscales, tanto a nivel provincial como consolidado del sector público. Los elementos que dan lugar a esta situación son: (i) regímenes de privilegio y concesión generosa de jubilaciones para funcionarios de los poderes provinciales (Judicial y Legislativo), que permiten acceder a una pensión de 85% de la remuneración percibida, con dos años de desempeño efectivo del cargo; falta de correspondencia entre los años de servicio y los años de aportes requeridos; y elevados coeficientes de reposición del salario; (ii) los requisitos mínimos de edad de jubilación del personal docente se acortan notablemente en las provincias; (iii) el régimen de jubilación provincial de amas de casa, cuyo déficit se cubre con recursos de rentas generales provinciales; (iv) la falta de acción para controlar sus déficits previsionales y no introducir modificaciones a las deficiencias anotadas; (v) varias CPP carecen de medios modernos de control de la nómina de pasivos y no prevén tomar medidas para controlar el fraude; y (vi) las CPP carecen de reservas técnicas y tienen altos gastos administrativos.
- 2.16 Una estimación de la situación financiera de las 15 CPP que posiblemente se transferirían al sistema nacional, muestra un déficit de US\$754 millones para 1996 de mantenerse las CPP en la órbita de las provincias. Los mayores déficits corresponden a las provincias de Río Negro, Córdoba, Santa Fe, San Juan, Tucumán, Jujuy y Salta (ver Cuadro No.3).
- 2.17 Al presente, dos provincias (Santiago del Estero y Catamarca), y la

municipalidad de Buenos Aires han efectuado la transferencia de sus CPP al sistema nacional con anterioridad a la implantación del Programa. Las provincias de Mendoza, La Rioja, Salta, San Juan, Jujuy, San Luis, Tucumán y Río Negro han suscrito los convenios de transferencia compatibles con las condiciones de elegibilidad establecidas y cumplen los requisitos exigidos en el programa para justificar desembolsos.

CUADRO NO.2 CARACTERISTICAS DE LOS REGIMENES DE LAS CPP			
PROVINCIA	EDAD MINIMA DE RETIRO SISTEMA GENERAL 1/	EDAD MINIMA DE RETIRO MAESTROS 2/	PENSION PROMEDIO MENSUAL 1995
Buenos Aires	60/60	50/50	581
Catamarca 2/	Nacional	Nacional	Nacional
Córdoba	58/55	55/50	1.017
Corrientes	65/60	65/60	709
Chaco	60/60	No min.	851
Chubut	55/55	No min.	N/A
Entre Ríos	62/57	57/52	971
Formosa	N/D	N/D	798
Jujuy	55/60	No min.	814
La Pampa	60/55	57/57	N/D
La Rioja	60/55	No min.	576
Mendoza	65/62	52/52	625
Misiones	60/55	55/52	876
Neuquén	N/D	N/D	N/D
Río Negro	60/60	52/52	1.080
Salta	60/58	55/53	594
San Juan	63/58	N/D	914
San Luis	65/60	55/52	563
Santa Cruz	N/D	N/D	N/D
Santa Fé	60/55	50/50	733
Santiago del Estero 2/	Nacional	Nacional	Nacional
Tucumán	55/51	55/50	672
Tierra del Fuego	55/50	43/43	N/D
MCBA 2/	Nacional	Nacional	Nacional
ANSeS	65/60 3/	65/60	299
1/ Las edades de retiro se expresan como hombre/mujeres. 2/ Incorporadas al sistema nacional. 3/ Las edades de retiro en el sistema nacional (ANSeS) son actualmente 62/58 pero se incrementarían a 65/60 en el año 2003. N/D No disponible - Fuente: Banco Mundial			

CUADRO NO.3 ARGENTINA: FINANZAS PROVINCIALES Y DE LAS CPP (en millones de US\$)					
PROVINCIAS	DEFICIT CPP 1995	DEFICIT ADMINIS- TRACION PROVINCIAL 1995	RELACION DEFICIT CPP A DEFICIT ADM. PROVINCIAL (%)	DEFICIT CPP 1996	
				SIN TRANSF.	CON TRANSF.1/
Municipalidad de Bs.As. 2/	--	-38	--	--	220
Buenos Aires	65	280	30,4	117	116
Catamarca 2/	--	64	--	--	92
Córdoba	79	397	20,0	109	194
Corrientes	34	60	56,7	33	60
Chaco	28	110	24,5	29	55
Chubut	--	202	--	--	--
Entre Ríos	46	160	30,0	54	81
Formosa	13	151	11,3	21	21
Jujuy	58	193	30,0	50	81
La Pampa	--	3	--	--	--
La Rioja	26	53	49,1	26	39
Mendoza	36	34	105,9	36	92
Misiones	29	145	20,0	34	31
Neuquen	--	256	--	--	--
Río Negro	90	208	43,3	89	81
Salta	52	99	52,5	50	68
San Juan	62	164	37,8	94	141
San Luis	6	-50	12,0	4	12
Santa Cruz	--	38	--	--	--
Santa Fe	62	215	28,8	57	57
Santiago del Estero 2/	--	23	--	--	155
Tucumán	56	227	24,7	58	80
Tierra del Fuego	--	66	--	--	--
<b>TOTAL</b>	<b>743</b>	<b>3.066</b>	<b>30,4</b>	<b>754 3/</b>	<b>1.094 3/</b>

1/ Se ha considerado la Alternativa No.1: Traspaso de trabajadores provinciales a AFJP: 30% el primer año y 35% el segundo año sobre la base reducida. El acumulado en dos años alcanzaría al 55%, porcentaje inferior al 65% registrado en el sistema nacional en mayo de 1996.

2/ MCBA, Catamarca y Santiago del Estero ya fueron absorbidas en las finanzas del Gobierno Nacional.

3/ El total no incluye, además de aquellas, que fueron ya absorbidas por ANSeS, las provincias de Buenos Aires, Chubut, La Pampa, Neuquén y Tierra del Fuego por no incorporarse al programa.

**Fuente:** Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

2. Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS)

a. Antecedentes

- 2.18 El Sistema Unico de Seguridad Social (SUSS) fue creado en 1991 para consolidar el Instituto Nacional de Previsión Social y varias Cajas de Subsidios Familiares. La administración fue encargada a ANSeS, organismo dependiente del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, cuyo Presidente es nombrado por el Ministro del Trabajo y Seguridad Social. ANSeS administra el actual Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), que comprende: (i) los recursos del sistema de reparto simple y los componentes del pilar público; (ii) el Fondo Nacional de Empleo, que otorga compensaciones a los desempleados y financia capacitación laboral; (iii) asignaciones familiares; y (iv) recursos de terceros (Administración Nacional de Servicios de Salud, ANSSAL, y el Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados, INSSJP).

b. Personal y funciones

- 2.19 ANSeS cuenta con 8.550 empleados, de los cuales 3.730 (43,6%) cumplen funciones en las delegaciones y oficinas regionales, 4.123 (48,2%) en ANSeS central, y 698 (8,2%) están en diversas situaciones (comisión, permiso gremial, en personal de dirección ejecutiva, etc). La distribución de los empleados de las delegaciones no corresponde a la distribución geográfica de los clientes de ANSeS, con serias desigualdades en la relación empleados por beneficiario, que afecta la calidad del servicio. La planta de personal es suficiente para atender al incremento de labores por la absorción de las CPP, de forma que ANSeS no contempla incorporar el personal de las CPP, excepto contados casos de empleados que considere esenciales para el manejo de la transferencia.

c. Estructura administrativa

- 2.20 La estructura administrativa responde a las características de las funciones de ANSeS: otorgamiento y pago de beneficios a retirados, pensionados y trabajadores en activo. ANSeS no recauda contribuciones y no tiene autoridad legal para perseguir a los evasores, funciones que están a cargo de la DGI; no administra fondos de reserva porque el sistema de reparto carece de los mismos; y minimiza el manejo de caja por medio de la terciarización de los pagos de beneficios a la banca comercial. ANSeS opera en forma relativamente descentralizada, en la medida que las gerencias regionales tienen autonomía funcional para dar el servicio al cliente por medio de las oficinas, delegaciones, y unidades de asistencia integrada (UDAI).
- 2.21 Las decisiones presupuestarias anuales del Congreso determinan la situación financiera del sistema a través de la fijación de la regla de movilidad de beneficios. En este contexto, ANSeS no es responsable de los desequilibrios actuariales del sistema.

d. Gerenciamiento

2.22 Las actuales autoridades de ANSeS han iniciado decididos esfuerzos de reforma para retomar el control de la organización. En materia de gerenciamiento, dos firmas internacionales de reconocido prestigio han realizado un diagnóstico completo de la institución. En base a estos resultados, las autoridades de ANSeS adoptaron dos estrategias, que comprenden: (i) el desarrollo e implantación de un "Plan de Emergencia" para alcanzar un apropiado nivel de control de la institución para fines de 1996; y (ii) un "Plan de Transformación" para convertir al ANSeS, en los dos próximos años, en una eficiente y bien establecida entidad para cumplir con sus tareas específicas. Al presente, las autoridades cuentan con criterios claros sobre la futura organización de la entidad y las líneas de autoridad y responsabilidad de sus funcionarios. Igualmente, se están desarrollando medidas para revisar los sistemas de contabilidad y fortalecer la auditoría interna, así como acciones para detectar y corregir procedimientos y establecer mecanismo de salvaguardia en el área de informática. Entre las iniciativas más importantes adoptadas por la actual administración se encuentran: (i) crear una nueva estructura administrativa y gerencial; (ii) revisión de sistemas contables y de auditoría; (iii) revisión de los procesos de pago y otorgamiento de beneficios; (iv) reestructuración de la informática; (v) reorganización de las UDAI; (vi) capacitación del personal; (vii) control del fraude; (viii) actualización de la base de activos; y (ix) reducción de la evasión de contribuciones. Las acciones y planes anteriores están integradas en el Plan Estratégico de Fortalecimiento Institucional (Anexos II-1 y II-2) cuyo avance e implantación satisfactoria es condición de desembolso de todos los tramos del programa sectorial en consideración.

e. Situación financiera

2.23 La situación financiera de los programas administrados por ANSeS es deficitaria y requiere de aportes complementarios del Gobierno para cubrir sus gastos. ANSeS obtiene sus recursos a través de: (i) aportes del 11% de la nómina de los trabajadores afiliados al sistema público; (ii) contribuciones patronales del 16% sobre planillas por todos los trabajadores públicos y privados acogidos al sistema nacional 10/; (iii) 9,9% de la recaudación, del IVA; (iv) 90% de la recaudación por el impuesto de bienes personales; (v) 20% de la recaudación del impuesto a las ganancias; (vi) 30% de las recuperaciones por privatizaciones; y (vii) 15% de la masa coparticipable de recaudación después de descontar los gastos de operación de la DGI. En 1995, los ingresos por aportes y contribuciones representaron el 63% del total de ingresos. Los pagos directos por jubilaciones y pensiones alcanzaron a US\$13.486

---

10/ La tasa efectiva es 14.7% por los descuentos otorgados a ciertos sectores y regiones. El Decreto No.292 de agosto de 1995 redujo las contribuciones patronales entre un 30% y un 80% dependiendo de la provincia donde se realiza la imposición.

millones y el total de egresos por servicios (jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares, fondo nacional de empleo y recursos administrados por cuenta de terceros) ascendió a US\$20.166 millones. El total de egresos de ANSeS representa el 40% del total del presupuesto nacional y los pagos directos por jubilaciones y pensiones el 28%.

- 2.24 En 1995, el régimen previsional registró un excedente contable de US\$411 millones, como resultado de un aporte extraordinario del Tesoro de US\$1.430 millones y un adelanto de US\$1.350 millones por contribuciones obrero-patronales morosas, que fueron blanqueadas al amparo de la moratoria impositiva. Esto último tendría repercusiones favorables para 1996. Sin lo anterior, el déficit de caja de ANSeS hubiera alcanzado a US\$2.369 millones (véase Cuadro No.4). La situación deficitaria del sistema es atribuible a varios factores, que no están bajo control de ANSeS. El primero está relacionado con la opción de los afiliados de elegir entre los pilares público y privado, aspecto que, a partir del segundo semestre de 1994, redujo los ingresos sin disminuir el pago de beneficios a los jubilados. El segundo fue la decisión del Gobierno de disminuir la contribución patronal para determinados sectores y localizaciones que también redujo los ingresos. El tercer factor es la recesión económica en 1995, cuando el índice de desocupación se elevó considerablemente, disminuyendo la recaudación por aportes.

<b>CUADRO NO.4</b> <b>ANSES: REGIMEN PREVISIONAL FLUJO DE CAJA</b> (en millones de pesos)	
CONCEPTO	1995
<b>Total Ingresos Corrientes</b>	13.329
Aportes y contribuciones	8.401
Ingresos tributarios	2.972
Otros ingresos tributarios	1.956
<b>Total Gastos Corrientes</b>	16.260
Jubilaciones y pensiones	13.486
Pensiones no contributivas	468
Subsidios a la pobreza	225
Subsidios tarifas clase pasiva	44
Gastos de operación	246
DGI	133
Atención pasividades militares	1.617
Otros gastos	41
<b>Ingresos Netos de Capital</b>	298
<b>Déficit (-)</b>	-2.369
Aportes del tesoro	1.430
Endeudamiento 2/	1.557
Incremento de activos financiamiento	-697
Transferencias intersistema	79
<b>Total financiamiento</b>	2.369
1/ Incluye el 15% de impuestos coparticipables y pensiones no contributivas.	
2/ Incluye \$1.350 millones de créditos con garantía de los pagarés de aportes provenientes de la moratoria.	
<b>Fuente:</b> ANSeS	

- 2.25 Los gastos administrativos, incluyendo las transferencias a la DGI por la recaudación de aportes, ascendieron al 2.3% del total de egresos y no son una carga importante sobre las finanzas del sistema.

f. Cobertura del sistema

- 2.26 A diciembre de 1995, el sistema ANSeS otorgaba 3.6 millones de jubilaciones y pensiones. Los trabajadores activos afiliados eran 7,4 millones de los cuales únicamente el 60% hacía aportes al sistema previsional. El grado de cumplimiento de los trabajadores activos afiliados parece depender más del tipo de relación de empleo (dependientes o autónomos) que del sistema de afiliación (reparto vs. capitalización) y también de su situación de empleo. En cuanto a la evasión, el BM otorgó una cooperación técnica (Administración Impositiva II, Préstamo AR-6034) a la DGI para aliviar este problema. El porcentaje de cotizantes se considera bajo comparado con la experiencia de otros países, lo que sugiere problemas en el seguimiento y en el control del otorgamiento de beneficios.

g. Balance actuarial

- 2.27 ANSeS no dispone actualmente de un sistema de análisis actuarial. Al respecto, es esencial que desarrolle una capacidad de análisis actuarial del sistema de previsión social a su cargo. Para ello, el Plan Estratégico de Fortalecimiento Institucional incluye este componente.

3. Administradoras de Fondos de Pensiones (AFJP)

- 2.28 El sistema de AFJP ha tenido una aceptación importante. Existen 24 AFJP, muchas de las cuales están asociadas a bancos nacionales y extranjeros, y compañías de seguros. Los participantes en el sistema privado totalizan 5.3 millones de los cuales 2.8 millones (53%) realizan sus aportes regularmente. Las AFJP reunían ahorros por unos US\$3.900 millones a junio de 1996.
- 2.29 La política de inversión ha sido conservadora. A fines de 1995, las AFJP tenían 46% en bonos del gobierno; 27% en depósitos bancarios; 6% en bonos municipales; 7% en bonos corporativos; 2% en acciones; 4% en fondos mutuos; 3% en valores extranjeros; 3% en proyectos regionales; y 2% en efectivo. La rentabilidad promedio ha sido elevada, siendo superior al 13% desde julio de 1995 con un pico de 20% en diciembre de 1995. Las diferencias en rentabilidad entre las AFJP determinan frecuentes traspasos de aportantes de una a otra entidad.
- 2.30 El costo operativo de las AFJP se calculó en un 3,5% para primas y gastos, lo que deja un 7,5% para acumulación de capital en base a la tasa contributiva del 11% sobre salarios. Según el informe del Superintendente de las AFJP, el costo de las primas de seguros de incapacidad y vida ha resultado ser menor de lo que se había

estimado, con lo que las AFJP han obtenido un margen sustancial de beneficio propio. Recientemente, las AFJP han empezado a competir por medio de la rebaja de primas.

4. El Gobierno Nacional

a. Impacto en las finanzas nacionales

2.31 La transferencia de la totalidad de las quince CPP tendrá un impacto importante sobre las finanzas del sistema nacional. La alternativa seleccionada para dimensionar la operación es la que requiere el menor financiamiento por la transferencia de las quince CPP. Esta alternativa calcula dicho impacto considerando el costo de la transferencia del primer año (US\$754 millones) y el costo marginal de la alternativa seleccionada (US\$340 millones) con base en un nivel de traspasos a las AFJP de 55%. En consecuencia, el costo total de los primeros doce meses de transferencia distribuido durante los años 1996-97 alcanzaría a US\$1.094 millones, de los cuales US\$600 millones (55%) serían financiados por los organismos internacionales. El impacto en las finanzas nacionales disminuiría progresivamente hasta desaparecer en nueve años. El Gobierno Nacional se ha comprometido a otorgar los recursos suficientes e incluir las partidas correspondientes en los presupuestos nacionales a partir de 1997. Estas asignaciones cubrirán además el costo de la transferencia de aquellas provincias que se adhieran al régimen previsional nacional una vez utilizados los fondos de los préstamos del BID y BM. El cuadro No.5 presenta las proyecciones del Gobierno Nacional para 1996-97, las cuales son concordantes con el programa "stand-by" del FMI y con la absorción del déficit de las CPP.

<b>CUADRO No.5</b> <b>FINANZAS DEL GOBIERNO NACIONAL</b> (en millones de pesos)			
CONCEPTO	1995	1996 1/	1997 1/
<b>Ingresos totales</b>	47.950	48.644	54.669
Impuestos	30.816	32.941	38.141
Aportes seguridad social	12.703	11.062	12.493
Otros ingresos	4.432	4.641	4.035
<b>Gastos totales</b>	53.008	55.397	57.457
Salarios	7.156	7.221	6.704
Bienes y servicios	2.499	2.160	2.496
Jubilaciones y pensiones	16.300	17.232 2/	16.828 3/
Transferencias corrientes	19.307	19.686	21.407
Intereses	4.228	4.942	5.860
Otros gastos	3.518	4.116	4.162
Déficit (-)	-5.057	-6.752	-2.789

1/ Cifras compatibles con las del acuerdo alcanzado con el Fondo Monetario Internacional.  
 2/ Incluye el déficit de las CPP de Catamarca, Santiago del Estero y Municipalidad de Buenos Aires transferidas con anterioridad al Programa y los déficits de las CPP transferidas bajo el Programa en 1996: La Rioja, Jujuy, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Tucumán y Río Negro.  
 3/ Incluye el financiamiento del déficit de las CPP transferidas en 1996 bajo el Programa. El financiamiento de los déficits correspondientes a las CPP de Santa Fé, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Misiones y Formosa que se transferirían en 1997, que en conjunto totalizan US\$372 millones, sería incorporado al presupuesto nacional a medida que se realice cada transferencia.  
**Fuente:** Dirección de Coordinación Nacional con las Provincias, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos

- 2.32 Los costos anuales de la transferencia para años posteriores serían más manejables teniendo en cuenta que: (i) los déficits decrecen (US\$674 millones en el año 2001); y (ii) los esfuerzos de ANSeS y la DGI por controlar el fraude y la evasión. Sólo con la reestructuración de ANSeS se espera ahorrar más de US\$300 millones por año al eliminar prestaciones irregulares. A esto se añadiría la mayor recaudación por el mejor control de la evasión por la DGI.

b. Modelo de Análisis

- 2.33 El modelo fue diseñado conjuntamente con los especialistas del Banco Mundial y del Gobierno Nacional para determinar el efecto de la transferencia en los déficits de las CPP de las 15 provincias, que habían mostrado disposición para ser incluidas en el programa (véase Anexo II-3). El modelo compara dos situaciones para calcular los déficits. En la primera, las CPP son transferidas a ANSeS; en la segunda, permanecen en la administración provincial. Se estimó el impacto de la transferencia en las finanzas de ANSeS y el monto de la reducción de los déficits provinciales, como consecuencia de esa transferencia. El análisis muestra que la eliminación de los regímenes provinciales tendrá un efecto inicial negativo en las finanzas del Gobierno Nacional, seguido de un efecto positivo a mediano plazo en la reducción del gasto previsional consolidado, y una eventual disminución del déficit fiscal. La transferencia de las 15 provincias exigirá un esfuerzo nacional inicial de US\$754 millones, o sea, igual al déficit de las CPP sin transferencia, al cual se añadiría la necesidad de fondos adicionales, según los empleados provinciales se trasladen al sistema privado de las AFJP. Este costo marginal sería de US\$340 millones en 1996 para la alternativa seleccionada, que corresponde al menor nivel de traspasos a las AFJP. El costo acumulado, para los tres próximos años, fluctuaría, de acuerdo con los diferentes supuestos, entre US\$649 millones y US\$1.038 millones. El resultado intermedio, compatible con la experiencia nacional de traspaso de afiliados a las AFJP, sería un costo marginal de US\$931 millones para los tres años (ver Cuadro No.1).
- 2.34 La alternativa seleccionada (en el primer año se transfieren a las AFJP el 35% de los empleados provinciales y en el segundo el 30% de la base disminuida) ofrece los resultados siguientes: (i) el sistema con transferencia tiene un costo mayor en los tres primeros años, principalmente por efecto de los traspasos a las AFJP; (ii) la referida situación de costos mejora a partir del cuarto año, en que los costos son menores con transferencia que sin transferencia; y (iii) la situación sin transferencia empeora rápidamente a partir del cuarto año, mientras que en el sistema con transferencia se mejora gradualmente.

E. Programa de Fortalecimiento Institucional

- 2.35 El Programa incluye el apoyo al Plan Estratégico (Plan) para el fortalecimiento institucional de ANSeS que sería financiado por el prestatario con recursos nacionales por US\$20 millones y por el BM

con la misma suma (Anexo II-1). El Plan cuenta con un cronograma de ejecución, cuyas metas son parte de la condicionalidad a cumplir previo al desembolso de cada tramo. El avance en cumplir las metas se mide utilizando indicadores de progreso en varias áreas: (i) reestructuración institucional; (ii) revisión de procesos de concesión y pago de beneficios para reducir fraudes y errores; (iii) adecuación de los sistemas informáticos; (iv) incorporación de las CPP; (v) reformulación de las unidades descentralizadas de asistencia integrada (UDAI); (vi) ejecución satisfactoria de las auditorías de pasivos; (vii) capacitación del personal; y (viii) actualización de la base de activos. Los calendarios de ejecución del Plan se detallan en el Anexo II-2 Plan Estratégico.

### III. FINANCIAMIENTO Y EJECUCION DEL PROGRAMA

#### A. El Prestatario y el ejecutor

- 3.1 El Gobierno de la Nación Argentina ha solicitado financiamiento al Banco y al BM, para apoyar la transferencia de las CPP al sistema previsional nacional y el fortalecimiento institucional de ANSeS. Ambas instituciones otorgarían préstamos por US\$320 millones cada una.
- 3.2 El Prestatario sería la Nación Argentina y las agencias ejecutoras serían el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOSP) y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS). El préstamo del Banco se desembolsaría en función de las transferencias de las CPP al sistema nacional. Cada desembolso estaría vinculado al costo de la reforma de doce meses ocasionado al Gobierno Nacional por dicha transferencia (véase Cuadro No.3, columna Con Transferencia). La Nación Argentina contribuiría con los recursos adicionales necesarios. El Programa tendría condiciones a nivel del Gobierno Nacional y de ANSeS, las cuales se detallan posteriormente. Las provincias requerirán cumplir con determinados criterios de elegibilidad para habilitarse para ingresar al Programa (véase párrafos 3.23 a 3.27).

#### B. Ejecución del Programa

- 3.3 El MEyOSP designará una unidad coordinadora del Programa, la cual será responsable de: (i) recopilar y presentar al Banco la información de respaldo del desembolso de cada tramo, incluyendo el cumplimiento de la condicionalidad correspondiente; (ii) dar seguimiento a las acciones realizadas por las instituciones participantes en el Programa; (iii) administrar los recursos financieros del Programa de conformidad con las normas del Banco; (iv) velar por la adecuada y oportuna implantación de las reformas convenidas; y (v) preparar los informes que le sean solicitados por el Banco.
- 3.4 Para la implantación del Plan Estratégico, la Secretaría de Seguridad Social será la institución supervisora y la ejecución del proyecto estará a cargo de una unidad ejecutora dentro de ANSeS, la cual dará operatividad al Plan Estratégico y constituirá el interlocutor con el Banco para los distintos aspectos de su ejecución. Dicha unidad se encargará de la contratación de firmas consultoras y de velar por la finalización oportuna de los trabajos, hacer arreglos para el entrenamiento del personal de ANSeS, y realizar las compras de equipo para las UDAI, así como preparar las informaciones que le sean solicitadas con relación a la marcha del Plan y su seguimiento por medio de las metas acordadas.

C. Razón de la transferencia de las CPP

- 3.5 La razón fundamental de transferencia de las CPP al sistema nacional previsional es unificar la aplicación, prestaciones y requisitos de acceso a la previsión social establecidos por las normas nacionales. La transferencia se justifica porque: (i) el Gobierno Nacional ha demostrado una voluntad política para reformar el sistema previsional que no tienen las provincias; (ii) la reforma impulsada por el Gobierno Nacional tiene como objetivo financiar el déficit previsional de una manera consistente con el marco de políticas macroeconómicas vigente; (iii) la reforma normalizaría el pago de jubilaciones y pensiones provinciales; (iv) la centralización del sistema previsional eliminará las inequidades y deficiencias de las CPP ya anotadas y mejorará la administración del sistema consolidado; y (v) los países de la Comunidad Europea y la mayor parte de los países de la región cuentan con servicios de previsión social centralizados que permiten a los trabajadores moverse entre regiones, asegurando la portabilidad de aportes y prestaciones mientras que un sistema descentralizado de regímenes individuales provinciales conllevaría la innecesaria complicación de establecer la portabilidad entre sistemas, creando oportunidades para distorsiones e irregularidades, particularmente cuando existe un grado muy significativo de heterogeneidad entre las provincias en cuanto al cálculo de la jubilación, tiempo de permanencia requerido para acceder al beneficio, y porcentaje de reemplazo del haber jubilatorio respecto al salario. Los trabajadores públicos provinciales de las provincias que no se adhieran podrían ver perjudicados sus derechos por las dificultades que afectan a las CPP, la imposibilidad de unirse a las AFJP y la falta de portabilidad.
- 3.6 La alternativa de mejorar las CPP sin transferirlas al sistema federal no se justifica tanto política como técnicamente ya que: (i) las CPP no podrán ser rehabilitadas financieramente mientras no se cambie la estructura legal que origina su insolvencia; (ii) la rehabilitación administrativa de las quince CPP requeriría un número igual de asistencias técnicas, multiplicando así el apoyo técnico requerido; (iii) las CPP descentralizadas constituyen una carga financiera para los tesoros provinciales, la cual aumentará al incrementarse el número de jubilados y pensionados; y (iv) las distorsiones actuales se mantendrían y sería necesario establecer la portabilidad entre sistemas, con diferencias significativas en aportes y beneficios.

D. Desembolsos, registros, auditoría y control

- 3.7 Los desembolsos del crédito sectorial serán utilizados para financiar el costo de importaciones CIF de bienes elegibles, con excepción de aquellas importaciones prohibidas expresamente por el Banco, previa verificación de su pago e internación en el país y los gastos de inspección y vigilancia por el equivalente de US\$3.2 millones. Se permitiría un financiamiento retroactivo de hasta el 20% (US\$64 millones) del total del préstamo para las importaciones

elegibles realizadas seis meses antes de la aprobación de la operación.

- 3.8 Para adquisiciones de importaciones menores de US\$5 millones, las importaciones se podrán justificar de acuerdo con los procedimientos nacionales establecidos, siempre que sean consistentes con los procedimientos del Banco. Las adquisiciones por montos menores, a cargo del sector privado, se realizarán conforme a las prácticas comerciales pertinentes, sobre la base de cotizaciones de proveedores de un mínimo de dos países miembros del Banco.
- 3.9 Para cada desembolso, el organismo ejecutor proporcionará documentación en que aparezcan los bienes importados en cada período, el país de origen, la fecha y el valor de la transacción. A los efectos de la contabilización y el control de esas transacciones, el prestatario abrirá una cuenta especial en el BCRA, mantendrá registros contables del Programa, preparará y remitirá las solicitudes de desembolsos con listas de las transacciones elegibles, y mantendrá toda la documentación justificativa pertinente.
- 3.10 El prestatario presentará al Banco, dentro de un plazo de 90 días posteriores al desembolso de cada tramo, un estado de cuentas correspondientes a ese tramo, elaborado conforme a términos de referencia acordados con el Banco, y certificado por una firma independiente de auditores designada por el prestatario y aceptada por el Banco.

E. Inspección y supervisión

- 3.11 El Banco establecerá los procedimientos de inspección que considere necesarios para lograr la satisfactoria ejecución del Programa. Para este efecto, el prestatario y el ejecutor brindarán toda su colaboración para realizar las tareas propuestas.
- 3.12 El prestatario, el ejecutor y el Banco celebrarán reuniones periódicas, a solicitud de cualesquiera de las partes, para intercambiar opiniones sobre los avances logrados en la implantación del Programa y el cumplimiento de las condiciones para el desembolso de los tramos y los criterios de elegibilidad. Asimismo, durante estas reuniones, se revisará la consistencia del Programa con el marco de políticas económicas. Para este propósito el prestatario se compromete a suministrar al Banco, durante la ejecución del Programa, información suficiente sobre su marcha y resultados.

F. Evaluación ex-post

- 3.13 De conformidad con la política del Banco, en consulta con el prestatario y ejecutor, éste último decidió no incluir una evaluación ex-post como parte de las actividades del Programa. No obstante lo anterior, cabe mencionar que eventualmente la evaluación podría efectuarse sin inconvenientes, ya que la

información para su realización se hallará disponible.

G. Condiciones de los tres tramos

1. Condiciones a nivel del Gobierno Nacional (Anexo III-2 Matriz de Condicionalidad)

a. Macroeconómicas

3.14 Mantener un marco macroeconómico apropiado consistente con el desarrollo del Programa, y de acuerdo con los objetivos establecidos en la Carta de Políticas del Gobierno Nacional.

b. Reforma legal, administrativa y financiera

3.15 Mantener la vigencia de los principios de la Ley de Solidaridad Previsional.

3.16 Mantener como mínimo la vigencia de las condiciones del Pacto Fiscal de 1993, actualmente en vigor.

3.17 La adecuación de ANSeS para manejar eficientemente la absorción de las CPP, para lo que se requiere que el Gobierno Nacional se comprometa a:

(i) presentar el presupuesto nacional y de ANSeS y sus modificaciones demostrando que cuenta con el financiamiento suficiente para cubrir los déficits consolidados del ANSeS.

(ii) presentar trimestralmente un estado de ejecución presupuestaria demostrando la efectiva entrega de fondos a ANSeS para financiar los déficits que generan la transferencia de las CPP.

(iii) establecer y mantener una cuenta especial para depositar el equivalente de los recursos de los préstamos internacionales que financiarán una parte de los déficit de ANDeS generados por la transferencia de las CPP.

(iv) el programa de reforma de ANSeS avance en forma satisfactoria. La adecuada implantación del programa de reformas será objeto de revisión previa a cada desembolso por medio de indicadores de ejecución previamente acordados en el Plan Estratégico (Anexo II-1 y II-2), que forma parte de la matriz. Dichos indicadores permitirán seguir el progreso en varias áreas: fortalecimiento gerencial e implantación de la nueva estructura gerencial; nueva estructura funcional y entrenamiento; adecuación informática; equipamiento y reestructuración de las unidades de

asistencia integradas; revisión de la base de activos; control de irregularidades; y depurar legajos de CPP.

- (v) suscribir un convenio con el Banco Central de la Argentina (BCRA) por el cual el BCRA se comprometerá a cumplir las obligaciones que le corresponden de acuerdo con el contrato de préstamo.

c. Reforma de las CPP mediante su transferencia a ANSeS

- 3.18 El Gobierno Nacional deberá: (i) aceptar en el Programa únicamente aquellas provincias que cumplan con los criterios de elegibilidad (Anexo III-3); (ii) suscribir con cada provincia elegible para el Programa un convenio de transferencia de su sistema de previsión social, que incluya como mínimo los criterios establecidos en el punto segundo de los Criterios de Elegibilidad; y (iii) asegurar el cumplimiento de la reducción de los déficits provinciales por un monto por lo menos equivalente al alivio fiscal otorgado a través de la transferencia de la respectiva CPP.
- 3.19 Con respecto a la transferencia de las CPP, ANSeS llevará a cabo satisfactoriamente las siguientes acciones: (i) aplicación de la Ley de Solidaridad Previsional a los pasivos de las CPP transferidas para adecuar beneficios al régimen previsional nacional; (ii) absorción administrativa de las CPP transferidas; (iii) actualización de la nómina de activos y de sus derechos adquiridos; y (iv) establecimiento de mecanismos para asegurar la percepción correcta de los aportes obrero-patronales. Antes del segundo desembolso, ANSeS iniciará el proceso de selección de firmas especializadas aceptables al Banco para realizar el censo de beneficiarios y revisar las prestaciones de invalidez. Previo al desembolso del tercer tramo, ANSeS realizará la contratación de la firma de acuerdo con los términos de referencia acordados con el Banco.
- 3.20 Presentar los resultados de la auditoría de los pasivos y situación real de cada CPP transferida.
- 3.21 El Gobierno Nacional deberá presentar una evaluación positiva del cumplimiento por parte de las provincias de las obligaciones establecidas en los Criterios de Elegibilidad y el Convenio de Transferencia previamente acordados. Además, previo a los desembolsos posteriores al primer tramo, el Gobierno Nacional presentará evidencia del cumplimiento por parte de las provincias incluidas en el tramo anterior, de haber: (i) reducido la relación gastos de personal/ingresos netos (ingresos corrientes más aportes menos transferencias a municipios). El promedio ponderado de dicha relación en las provincias incluidas en los tramos precedentes, debería haberse reducido al producirse el desembolso siguiente. En particular, las provincias con una relación superior a 85% en 1995, deberán reducir dicha relación al menos 10% en la ocasión del desembolso del tramo siguiente; (ii) disminuido el déficit fiscal de la provincia por un monto por lo menos equivalente al alivio

fiscal otorgado a través de la transferencia de las CPP y de acuerdo a los mecanismos de medición acordados con el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; (iii) disminuido o mejorado el perfil de la deuda provincial en el marco del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales de 12 de agosto de 1992; y iv) presentado proyecciones presupuestarias de las provincias incluidas en los respectivos tramos para los próximos tres años, desmostrando una política fiscal sostenible y el efecto de la transferencia de las CPP.

d. Supervisión

- 3.22 Acordar con el Banco y el Banco Mundial un mecanismo para verificar el cumplimiento por parte de las provincias de las obligaciones establecidas en los Criterios de Elegibilidad y el Convenio de Transferencia acordado con las provincias participantes.

2. Criterios de elegibilidad a nivel de provincias (Anexo III-3)

- 3.23 El Gobierno Nacional exigirá a las provincias y municipalidades el cumplimiento de ciertas acciones para ser elegibles para transferir sus correspondientes CPP al sistema federal:

a. Instrumentos legales

- 3.24 Obtener de las legislaturas provinciales autorización para la transferencia de los sistemas previsionales al sistema nacional.
- 3.25 Promulgar una ley especial, sancionada por la Legislatura Provincial acorde con su texto constitucional, que ratifique el Convenio de Transferencia, el cual establecerá: (i) delegar en favor de la nación la facultad de legislar en materia previsional y el compromiso irrestricto de abstenerse de dictar normativas de cualquier rango que admitan directa o indirectamente la organización de nuevos sistemas previsionales, generales o especiales en el territorio provincial; (ii) disponer la disolución de todos los regímenes ordinarios o especiales en la provincia; (iii) mantener a nivel de la provincia cualquier reclamo o juicio por obligaciones anteriores a la transferencia; (iv) mantener a nivel de la provincia la obligación por cualquier incremento del monto de pasividades posterior al Pacto Fiscal de 1993, según lo establecido en dicho Pacto; y (v) otorgar preferencia al pago de contribuciones patronales y personales de los empleados públicos de la provincia, garantizando su cumplimiento con los ingresos de coparticipación de impuestos, garantía que se realizaría mediante descuentos automáticos por el Gobierno Nacional.

b. Cumplimiento Pacto Federal y Ley 24.156 para el Empleo, la Producción y el Consumo

- 3.26 Presentar evidencia de cumplimiento satisfactorio de los compromisos asumidos por las provincias en el Pacto Fiscal del 12 de agosto de 1993, concernientes a reformas tributarias y regulatorias.

c. Programa de privatización

- 3.27 Tener en marcha un programa de privatización en el marco del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento de agosto de 1993.

H. Monetización de los desembolsos

- 3.28 La monetización de los desembolsos se efectuaría a un Fondo Especial y los recursos se aplicarían a cubrir los déficits de ANSeS según se avance con la incorporación de las CPP. La reposición de fondos se efectuaría una vez se utilicen los recursos de la entrega anterior. La operación se desembolsaría en tres tramos. El primero de US\$160 millones y los dos siguientes de US\$80 millones cada uno, los cuales estarían sujetos al cumplimiento de las condiciones pactadas.

- 3.29 La monetización de los desembolsos sería utilizada para cubrir los déficits de caja que ANSeS incurriría por la transferencia de las CPP. Los desembolsos por parte de la Nación a ANSeS se efectuarían en función de la transferencia de las CPP al sistema nacional. Cada desembolso estaría vinculado al déficit del primer año ocasionado a ANSeS por dicha transferencia.

- 3.30 El costo de la implantación del Plan Estratégico de ANSeS asciende a US\$40 millones para lo cual el Gobierno Nacional proveería recursos nacionales por US\$20 millones complementados por un préstamo de asistencia técnica (TAL) por la misma suma del BM.

I. Plan Estratégico

- 3.31 El objetivo principal del Plan Estratégico es facilitar la unificación en el ámbito nacional, de las prestaciones y requisitos de acceso al sistema jubilatorio. En este sentido, los fondos destinados a contratar consultores serán utilizados para: (i) fortalecer la administración y procedimientos de control de ANSeS; (ii) facilitar la asimilación de las CPP que se transfieran a ANSeS; y (iii) fortalecer el control y depuración de beneficios incorrectamente otorgados. Los trabajos de reestructuración administrativa y reorganización de sistemas fueron iniciados por ANSeS a principios del presente año.

- 3.32 Los principales componentes del Plan Estratégico son: (i) reforma de la estructura organizacional y de gerenciamiento de ANSeS; (ii) revisión de los procesos para detectar y corregir deficiencias

de procedimientos y de los procesos mismos; (iii) adecuación de los sistemas informáticos y creación de un nuevo sistema de información gerencial; (iv) absorción administrativa y funcional de las CPP y el cruce de información con los registros de ANSeS; (v) reorganización de la red de oficinas (UDAI); (vi) detección, eliminación y control por medio de auditoría de los legajos de beneficiarios; el seguimiento de posibles irregularidades detectadas con el censo de beneficiarios y revisión de los expedientes de incapacitados para depurar posibles errores ya detectados; (vii) mejora de la calidad técnica y actualización de la base de activos, así como revisión y desarrollo de las cuentas individuales de los contribuyentes, con particular énfasis en los que están a seis meses de retirarse; y (viii) reducción de la evasión de contribuciones por medio de uniformar las definiciones, sistema de lenguaje unificado ANSeS/DGI, y procedimientos y medios para efectuar el intercambio de información entre ANSeS y la DGI. Los componentes del Plan Estratégico que financiarían los recursos nacionales y el préstamo de asistencia técnica del BM se presentan en el Anexo No.II-1.

J. Clasificación ambiental

- 3.33 El presente proyecto ha sido calificado por el CMA como categoría II. La ficha ambiental correspondiente fue aprobada por dicho comité el 6 de febrero de 1996.

K. Carta de Políticas

- 3.34 El Banco concuerda con el Prestatario sobre las políticas delineadas en la Carta de Políticas de Desarrollo, adjunta como Anexo III-1 de este documento. En dicha Carta, el Gobierno formula definiciones de políticas macroeconómico-financieras y de reformas específicas en el área de previsión social nacional y provincial, asumiendo ante el Banco el compromiso de su cumplimiento.

#### IV. RIESGOS Y BENEFICIOS

##### A. Riesgos

- 4.1 Un riesgo que afectaría la dimensión del Programa está relacionado con la posible negativa de algunas provincias a transferir las CPP al sistema federal, ya sea por falta de voluntad política o por una limitada capacidad de percibir los déficits ocasionados por el manejo directo de las instituciones y su impacto actual y futuro en las finanzas provinciales previsionales. Sin embargo, este riesgo se minimiza por el buen número de provincias que ya han expresado interés en incorporar sus CPP al sistema nacional, acción que reducirá los egresos provinciales, por el compromiso de no incurrir en gastos adicionales como resultado de este alivio fiscal. Un segundo riesgo está relacionado con la eventualidad que la Suprema Corte Federal decida declarar inconstitucional algunos artículos de la Ley de Seguridad Previsional (Ley No.24463) en relación al mantenimiento de los derechos adquiridos. Esta decisión podrá afectar el ajuste de los beneficios jubilatorios provinciales a los del sistema nacional.
- 4.2 Otro riesgo del programa consistiría en un cambio sustancial de la situación macroeconómica, aspecto que afectaría el manejo del proyecto. No obstante, el Gobierno ha manifestado su voluntad de mantener el actual curso de política económica, convalidado por la reformulación del convenio "stand-by" del FMI que será aprobado por el Directorio del FMI en octubre del corriente año. Dos aspectos fundamentales que podrían coadyuvar a un deterioro de la situación macroeconómica serían: (i) un continuo incremento de la evasión fiscal y de aportes al sistema de la seguridad social ocasionado por el agudizamiento de la situación recesiva; y (ii) la transferencia de egresos y déficits de las CPP al Gobierno Federal se utilicen para incrementar otros gastos a nivel provincial. La condicionalidad del préstamo sectorial atiende este último riesgo y el Plan Estratégico de ANSeS financiado con recursos nacionales y del BM contempla la actualización de la base de activos y el control de irregularidades. Por otra parte, la cooperación técnica del BM a la DGI ya en marcha posibilitará un mejor control de la evasión.
- 4.3 Finalmente, cualquier contratiempo en el proceso de reorganización y mejora de las actividades de ANSeS podría limitar su capacidad para realizar una efectiva administración del sistema previsional consolidado. El referido Plan Estratégico de Fortalecimiento Institucional minimizaría este riesgo.
- 4.4 También con objeto de minimizar los riesgos mencionados, el programa contempla desembolsos del crédito a medida que las CPP sean transferidas al sistema nacional. Las autoridades provinciales han manifestado voluntad de transferir las CPP al Gobierno Federal, debido a la importancia que los déficits de las

CPP significan actualmente en sus presupuestos. Asimismo, con respecto a los otros riesgos mencionados, la condicionalidad del Programa contempla obligaciones a nivel del Gobierno Nacional y de ANSeS, incluyendo calendarios específicos de avance de los resultados del Plan Estratégico de ANSeS en las diferentes áreas cubiertas, así como requisitos de elegibilidad y compromisos por parte de las provincias para participar en el Programa y poder efectivizar la transferencia de las CPP. Estas obligaciones minimizan los riesgos señalados y contribuirán a introducir disciplina fiscal en las provincias.

B. Beneficios

- 4.5 La transferencia de las CPP al sistema nacional aportará importantes beneficios económicos al país. Los más significativos serían los siguientes: (i) contribuir a mejorar el ahorro consolidado de la administración pública, al reducir costos como efecto de la eliminación de las CPP y la obligación de las provincias de reducir sus déficits fiscales; (ii) contribuir a ampliar el mercado de capitales, la inversión y el ahorro, al permitir que los empleados provinciales puedan optar por el sistema de las AFJP para el manejo de sus fondos de retiro; (iii) fortalecer la equidad del sistema previsional en el pago de beneficios, al ampliar la cobertura de las normas nacionales para el pago de jubilaciones y pensiones, que la fragmentación del sistema ha deteriorado; y (iv) disminuir el fraude y la evasión en el pago de aportes, al responsabilizar su cobro a la Dirección General Impositiva (DGI) y garantizar el pago por parte de las provincias con los ingresos provenientes de la coparticipación de impuestos nacionales. A largo plazo, la consolidación de la reforma previsional resultará en una reducción del déficit fiscal consolidado y en una mejora del perfil de inversión, considerando que una importante parte de las reservas de previsión social serán administradas con criterios de mercado.

**PLAN ESTRATEGICO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION  
NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (ANSES)**

**I. RESUMEN**

A. Antecedentes

- 1.1 El Programa Sectorial de Reforma de las Cajas Previsionales Provinciales, que las autoridades argentinas están llevando a cabo, incluye el fortalecimiento institucional de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS), a través de la adecuación de su estructura administrativa, sus sistemas informáticos y el fortalecimiento del control del fraude y la evasión.
- 1.2 Para tal fin, el Gobierno Nacional con el apoyo de los organismos internacionales, ha diseñado un Plan Estratégico de Fortalecimiento Institucional del ANSeS (Plan), con el propósito de reestructurar y mejorar el funcionamiento de esa entidad. La ejecución del Plan, el avance en su implantación y la consecuente adopción de las reformas requeridas por el ANSeS, constituirán una condición para la efectiva entrega de fondos en todos los tramos del Programa Sectorial de Reforma de las Cajas Previsionales Provinciales. El Banco efectuará revisiones técnicas para determinar su cumplimiento satisfactorio previa a la efectiva liberación de fondos de cada tramo. Las revisiones se efectuarán en coordinación con el Banco Mundial y responderán mayormente a las metas y cronograma detallados en el Anexo II-2.

B. Objetivo General

- 1.3 El objetivo del Plan consiste en apoyar el proceso de reestructuración de ANSeS, resolviendo deficiencias gerenciales, operativas y de informática, para permitirle absorber adecuadamente las CPP que se transfieran al sistema nacional. Asimismo, el PAT facilitará recursos para cubrir los costos de control y depuración de beneficios incorrectamente otorgados.

C. Participantes en el proyecto

- 1.4 ANSeS será la institución responsable y encargada de manejar el Plan por medio de una unidad ejecutora, a ser organizada para: (i) contratar las empresas consultoras y (ii) hacer los arreglos necesarios para las tareas de entrenamiento de su personal. Los beneficiarios del Plan serían todos los participantes en el sistema previsional público, cuya administradora (ANSeS) sería fortalecida a través de brindarle apoyo para introducir una administración eficiente y también el Gobierno Nacional, por el efecto positivo en disminuir el déficit previsional y su impacto sobre las cuentas fiscales nacionales.

D. Monto

- 1.5 El costo de implantar el Plan asciende al equivalente de US\$40 millones a ser provistos en partes iguales con recursos nacionales y del Banco Mundial.

**II. ANTECEDENTES DE ANSeS**

- 2.1 La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) es un organismo dependiente del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, que administra: (i) los recursos del sistema de reparto simple y los componentes del pilar público creado por la reforma de 1993; (ii) el Fondo Nacional de Empleo, que otorga compensaciones a los desempleados y financia capacitación laboral; (iii) asignaciones familiares; y (iv) recursos de terceros (Administración Nacional de Servicios de Salud, ANSSAL, y el Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados, INSSJP).
- 2.2 Considerando que ANSeS se haría cargo de responsabilidades adicionales al incrementar el número de contribuyentes y beneficiarios que quedarían a su cargo con la incorporación de las Cajas Previsionales Provinciales (CPP), mejorar su funcionamiento administrativo y financiero es de suma importancia. En relación a este aspecto, ANSeS ya ha contratado dos firmas internacionales de reconocido prestigio para modificar sus sistemas operativos, de computación y de control interno. Las reformas permitirán introducir sistemas para identificar y eliminar beneficios otorgados sin adecuada justificación (p.ej. por invalidez supuesta, jubilación incorrecta, fallecimiento no registrado, beneficios mayores a los legales). Esta mejora administrativa significaría ahorros que podrían estar en el orden de US\$315 millones anuales. El Plan apoyaría el desarrollo e implantación de las reformas propuestas y la racionalización de la infraestructura de ANSeS.

**III. OBJETIVOS Y DESCRIPCION DEL PLAN ESTRATEGICO**

A. Objetivo

- 3.1 El objetivo del Plan es apoyar la unificación en todo el territorio del ámbito nacional de aplicación, prestaciones y requisitos de acceso al sistema jubilatorio por medio de asegurar la buena marcha del proceso de reestructuración de ANSeS, resolviendo deficiencias gerenciales, operativas y de informática para fortalecer su capacidad para administrar adecuada y eficientemente el sistema previsional nacional, así como permitirle absorber apropiadamente las CPP que se transfieran al sistema nacional.
- 3.2 Los principios generales del Plan serían: (i) establecer una organización eficiente; (ii) mejorar los servicios; y (iii) dar transparencia a los flujos financieros. El propósito básico es generar un nuevo enfoque de gerenciamiento y estructura administrativa, que implique terminar con las estructuras obsoletas de

ANSES y los cuadros residuales de las CPP que pasaron a integrar ANSeS; unificar los procesos de otorgamiento, liquidación y pago de las ex-cajas; y racionalizar, reasignar o reducir los recursos humanos de ANSeS y organismos agrupados en la institución. Asimismo, la reorganización permitirá absorber armónicamente las CPP que sean transferidas al sistema nacional.

B. Descripción

- 3.3 El Plan tiene dos componentes: (i) la reestructuración administrativa funcional y de procesos, y de informática de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS); y (ii) asistencia para la absorción de las cajas previsionales provinciales (CPP), el control y depuración de beneficios incorrectamente otorgados, y la actualización de la base de activos. A su vez, cada componente tiene varios subcomponentes.
- 3.4 La reestructuración de ANSeS se encamina a definir e implantar: (i) los objetivos y los principios básicos de la nueva organización; (ii) los productos y servicios a brindar; (iii) la calidad de la atención a los usuarios; (iv) las cadenas de servicios y organización; (v) el marco legal de la reestructura; y (vi) alternativas y plan de acción. Con estos fines, será necesario desarrollar actividades para implantar el "Plan Estratégico" diseñado por la consultora McKinsey & Co. y el "Plan de Acción" de Corto Plazo preparado por Andersen Consulting.
- 3.5 Con el propósito de mantener el adecuado control de los sistemas de informática durante la transición, ANSeS desplazó al personal que estaba en control de los referidos sistemas. Para ello, contó con el apoyo de Andersen Consulting, que ayudó en la planificación y ejecución del proceso de toma de posesión de los sistemas informáticos. La virtual ocupación era necesaria por la proliferación de irregularidades en los pagos y por la necesidad de evitar la destrucción de archivos informáticos con consecuencias desastrosas para el pago de los beneficios previsionales. Por esta razón, la contratación de los servicios de consultoría se realizó sin el proceso de licitación usual, al no poderse anunciar públicamente el propósito y contenido del trabajo a realizar.

**IV. COMPONENTES Y SUBCOMPONENTES DEL PLAN ESTRATEGICO**

A. Reestructuración institucional y funcional

1. Propuesta de valor

- 4.1 Tareas ya desarrolladas por una consultora de reconocida capacidad. Comprende el diagnóstico de la entidad, la definición de los principios básicos de la nueva organización, su respuesta a la demanda de servicios, el marco legal, el entorno tecnológico, la definición de mejores prácticas y la nueva estructura esquemática. Un grupo de trabajo interno apoya a la consultora; este grupo está

compuesto por tres técnicos, a saber, uno de las Unidades de Asistencia Integrada (UDAI), uno de Prestaciones y uno de Planificación. El resultado esencial a obtener es la definición de productos y niveles básicos de servicios que debe brindar ANSeS.

2. Revisión de procesos clave

- 4.2 Tarea desarrollada por una consultora de reconocida capacidad. Incluye un Plan de Emergencia y el rediseño de los procesos clave. Resultado a obtener: toma de control de áreas por parte de la Dirección Ejecutiva y rediseño de los procesos clave de la institución. El rediseño se espera esté terminado en diciembre de 1996.

a. Plan de emergencia

Se dirige a establecer: (i) un nivel mínimo de certeza en los procesos clave de la institución, y (ii) mejorar los mecanismos de control. El plan de emergencia se propone determinar los procesos a mejorar con vistas a su rediseño. Para ello, se encaminaría a detectar los elementos clave de la transformación, tales como establecer grupos de control en cada UDAI, fortalecer la auditoría mensual, impedir el acceso del personal de informática al padrón de beneficiarios, y la unificación de criterios entre las distintas unidades participantes en cada proceso.

b. Rediseño de procesos clave

Después de establecer los actuales procesos, se entraría a la etapa de rediseño para mejorar su confiabilidad, reducir costos y tiempos de ejecución. Comprende el rediseño de los procesos de pago y de otorgamiento de beneficios. En los procesos de pago, se diseñarán mecanismos de control mínimo de las unidades de servicios al cliente (UDAI), control puntual por equipo de auditores, y fortalecimiento del control con muestras y cortes de expedientes. En los procesos de otorgamiento, se elabora una normativa de criterios de decisión, fortalecimiento del área central de interpretación, y control mínimo de los beneficios otorgados en las UDAI y chequeo puntual por equipos de auditores. En la primera etapa, la tarea de los consultores se limitó a diseñar la metodología de trabajo, los mecanismos de control y los procesos, sin incluir tareas directas de auditoría ni interpretación normativa. La etapa siguiente es la de rediseño organizativo, que abarca la implantación de los controles, modificaciones informáticas y creación de nuevas áreas, tales como "Grupos de Control" de las UDAI. Esta etapa cubre los requisitos de recursos humanos, unificación de criterios normativos entre unidades, cambios organizativos e informáticos para poner en marcha los nuevos procesos exitosamente. Asimismo, cubre el armado de los equipos de implantación y los planes de trabajo detallados. Como resultado de este trabajo la consultora recomendó suspender una etapa de rediseño integral porque consideró que la implantación de los controles ya definidos generaba un grado de control superior

a lo previsto originalmente, o sea, que los sistemas de control ya fueron implantados.

- 4.3 Los subprocesos de "Liquidación y Pago" y "Novedades" fueron identificados como críticos, para asegurar la certidumbre de los pagos.

B. Adecuación de los sistemas informáticos

- 4.4 La presente administración de ANSeS consideró necesario desarrollar un plan reservado de contingencia y control de corto plazo para reorganizar la dirección ejecutiva de las unidades de informática, que mantenían un control discrecional sobre la información operativo-contable de la entidad. Se estimó necesario otorgar énfasis a la seguridad y solvencia de la información, así como a la adopción de mecanismos de divulgación a nivel gerencial y del público en general. A este efecto, se contrató una firma consultora internacional (párrafo 3.5) con dos propósitos:

(i) preparar un Plan de Contingencia para recomendar cambios en la estructura informática que facilitaran regularizar el normal flujo de información a las autoridades y ejercer control sobre la elaboración y almacenamiento de los datos de los afiliados al sistema; y

(ii) planificación, implantación y ejecución del Plan de Control de Informática, que se efectuó exitosamente en el mes de marzo de 1996. Como resultado, ANSeS cuenta nuevamente con el control de su sistema informático y con un servicio de información que permitirá realizar revisiones de expedientes para determinar la validez de las jubilaciones y pensiones a su cargo.

- 4.5 En la etapa siguiente, este rubro del Plan cubre la definición del componente de sistemas, del componente de reorganización y profesionalización del personal, unificación de las bases de datos de personas, seguridad informática, seguridad aplicativa, y optimización de aplicaciones. Los detalles son:

a. Componente de sistemas

Comprende dos módulos: (i) aplicaciones y datos, y (ii) arquitectura técnica. El objetivo del primer módulo es definir la arquitectura de aplicaciones y datos necesaria a la Subgerencia General de Informática (SGI) de ANSeS para sus procesos. El primer módulo se realizará en tres fases: confirmación de los requerimientos; definición de la estrategia de aplicaciones y datos y plan de acción. Requerimientos de personal de la consultora: cuatro especialistas a tiempo completo y un oficial senior supervisor a tiempo parcial; el personal asignado de alta calificación y con amplia experiencia en el diseño de arquitecturas aplicativas en entornos complejos. El objetivo del segundo módulo consiste en confirmar la arquitectura técnica y de comunicaciones

con que deberá contar ANSeS para llevar a cabo los nuevos procesos a ser definidos. Dicho módulo requerirá de la consultora asignar cinco especialistas a tiempo completo bajo supervisión de un especialista senior a tiempo parcial, todos de alta calificación y amplia experiencia en planes estratégicos en entornos complejos.

b. Componente de reorganización y profesionalización

Este componente se dirige al cambio de personal gerencial, el fortalecimiento de los mandos medios y el establecimiento de la interdependencia de técnicos y conocimientos. En esta instancia se pasaría a una segunda fase de desarrollo organizativo de la sección de informática analizando las brechas existentes entre la situación actual y el objetivo de la reestructuración y desarrollando los planes necesarios para cerrar las brechas identificadas de recursos humanos, plan de reclutamiento, y plan de cambios a la estructura organizativa. En la etapa siguiente, se persigue dar un rol preponderante a la gestión de equipos de trabajo. El programa de trabajo abarcaría: desarrollar un plan para incorporar los recursos humanos existentes, y un plan de reducción de estructuras por transferencia a las UDAI, por entrenamiento o por baja. La consultora asignará un equipo de trabajo de cuatro especialistas con la supervisión de un especialista senior por seis meses, que finalizarían en noviembre de 1996. Los trabajos se desarrollarán en el segundo semestre de 1996.

c. Unificación de bases de datos

El objetivo es diseñar un registro unificado de personas, el cual sirva para actualizar el registro de datos personales. Las tareas a realizar incluyen el diseño y desarrollo del sistema de administración de datos personales; aplicación a una UDAI piloto; y desarrollo de programas de conversión de datos. La capacitación de los operadores será parte del trabajo. Los hitos de control serán: i) entrega del diseño detallado; ii) prueba de la integración; y iii) implantación de la aplicación. La consultora deberá asignar un equipo de ocho especialistas a tiempo completo por seis meses. Los trabajos se desarrollarán en el segundo semestre de 1996.

d. Seguridad informática

El objetivo consiste en definir e implantar las medidas necesarias de seguridad informática en el centro de cómputos de ANSeS, con base en el plan de seguridad lógica. Se parametrizarán las herramientas de seguridad y se definirán las políticas y procedimientos para la administración y mantenimiento de la seguridad informática tanto en el computador central como el servidor de procesamiento descentralizado. El proyecto requerirá cuatro especialistas de la consultora y uno a tiempo parcial bajo la supervisión a tiempo parcial de personal de muy alto nivel de la consultora. Los trabajos se desarrollarán en el segundo semestre de 1996.

e. Seguridad aplicativa

El objetivo es lograr seguridad interna y controles de los procesos vigentes críticos para las asignaciones familiares, fallecimientos, desempleo, vencimientos, repagos, reajustes, y liquidaciones. Se seleccionarán los procesos más críticos de cada aplicación, teniendo en cuenta montos y volumen de transacciones, para identificar los principales riesgos a que está expuesta ANSeS. Las actividades incluyen la definición de controles, la implantación y el control de la misma. El proyecto requerirá cinco especialistas de la consultora a tiempo completo bajo la supervisión de un especialista senior. Los trabajos se desarrollarán en el segundo semestre de 1996.

f. Optimización de aplicaciones

Este componente persigue mejorar la atención al público, disminuir la carga de trabajo y los tiempos de procesamiento. El análisis inicial se concentra en la problemática de las UDAI, sus requerimientos y priorización de los mismos. A desarrollar en el segundo semestre de 1996.

C. Equipamiento y reestructuración de la red de UDAI

- 4.6 El componente persigue la descentralización de actividades a la red de Unidades de Asistencia Integrada (UDAI) y su fortalecimiento para que procesen los beneficios y pagos. Se pretende mejorar el servicio a los usuarios. Los estudios se encaminan a determinar el tamaño y la organización requerida para una UDAI, cuál es el número necesario de las mismas y posible localización de nuevas UDAI. Transitoriamente, las 46 UDAI existentes están introduciendo prácticas estandarizadas y se trabaja en abrir nuevas UDAI en el área metropolitana de Buenos Aires.
- 4.7 El rediseño de la red de UDAI, el desarrollo de tipologías, y la determinación del número y localización adecuados requiere de una metodología especial, al plantear problemas similares a la readecuación de sucursales bancarias. Se trata de revisar el concepto de UDAI, su estructuras y su funcionamiento, definir modificaciones apropiadas e instrumentarlas al más breve plazo. Resultado a obtener: rediseño de UDAI piloto en Capital Federal y Gran Buenos Aires. Duración: dos meses.
- 4.8 El resultado del análisis informático sobre la problemática de las UDAI y sus requerimientos servirá en buena medida para la fase segunda de la misma, o sea, la implantación de las modificaciones a las aplicaciones y los requerimientos de equipo de cada UDAI. El apoyo local estará compuesto de 4 técnicos de Prestaciones, UDAI y Planificación.

D. Incorporación de las CPP

4.9 La transferencia de las CPP a ANSeS incluye el traspaso de contribuyentes activos, jubilados y pensionados, así como los correspondientes ingresos y gastos más los expedientes de los mismos. La incorporación conlleva la revisión de los legajos de beneficios ya otorgados, la reconstitución de los expedientes de los años de servicio y derechos de los activos, la readecuación de beneficios, etc. Esta depuración de los archivos de las CPP implica un proceso de ajuste antes de su incorporación a los procesos de ANSeS.

E. Otros Componentes

4.10 El Plan Estratégico para el cual ANSeS recibirá apoyo incluye otros componentes, a saber:

1. Reentrenamiento del personal

4.11 La transformación administrativa, gerencial, de procesos e informática requerirá una redefinición de funciones y reentrenamiento del personal. Su magnitud dependerá del proceso de reestructuración.

2. Control del fraude

4.12 Uno de los aspectos preocupantes es la alta irregularidad en el pago de beneficios. El objetivo del Plan es desarrollar la metodología para el proceso de revisión de expedientes y llevar a cabo una prueba piloto para la auditoría de cobertura muestral de los expedientes de riesgo potencial, la cual sería objeto de análisis posterior. La consultora evaluaría, además, el período de tiempo necesario para la extensión del esfuerzo y los beneficios en reducción de gastos de ANSeS.

4.13 Los resultados de los consultores indican que los expedientes presentan grandes posibilidades de fraude, tales como beneficiarios ya fallecidos, beneficios incorrectamente calculados, u otros casos de irregularidad. ANSeS ha iniciado la auditoría de 500,000 expedientes de 10 grupos de beneficiarios, pre-identificados con posibles irregularidades a través de entrevistas y muestreo. ANSeS programa terminar de depurar dichos expedientes para diciembre de 1999, o sea, a un ritmo de unos 10,000 expedientes mensuales, e iniciar procesos para recobrar pagos en situación irregular.

4.14 Un censo preliminar de 2.9 millones de beneficiarios arrojó aproximadamente 500.000 prestaciones con posibles irregularidades. Se programa el análisis de unos 250.000 casos identificados como los de mayor incidencia de irregularidades. Para ello se hará análisis del legajo y visitas domiciliarias. Se programa terminar esta tarea para fines de 1998, o sea, a un ritmo de aproximadamente 8.000 por mes. En cuanto a irregularidades detectadas con las prestaciones a discapacitados, con un potencial de 30% de

irregularidades, ANSeS ha encargado a la Superintendencia de AFJP que revise las reclamaciones por invalidez.

- 4.15 Como resultado de todas estas revisiones, se espera que ANSeS ahorre en exceso de US\$315 millones al año. Esta operatoria será facilitada por la reestructuración de ANSeS, que permitirá auditar la legitimidad de los beneficios pasados y su caducidad, incluyendo los otorgados por las CPP transferidas.

3. Actualización de la base de activos

- 4.16 ANSeS necesita revisar la base de activos para reconstruir la historia laboral previa a la reforma de 1993 de cada contribuyente.

4. Reducción de la evasión de contribuciones

- 4.17 Desde 1993, la Dirección General Impositiva (DGI) se encarga de recolectar las contribuciones de previsión social. Actualmente, la DGI no transfiere los pagos de contribuyentes no identificados. Para resolver problemas de información se firmará un acuerdo entre ANSeS y DGI estableciendo definiciones comunes de sistemas informativos, lenguaje unificado para intercambio de información, y fórmulas para el intercambio de información. No se prevé componente de apoyo para la DGI dentro del Plan por existir una cooperación técnica del Banco Mundial, bajo otro préstamo.

**V. COSTOS DEL PROGRAMA**

- 4.18 Los costos de implantar el Plan Estratégico ascienden a US\$40 millones, en línea con la cifra sugerida por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

<b>CUADRO NO.3</b> <b>FINANCIAMIENTO DEL PLAN ESTRATEGICO</b> (en miles de US dólares)	
<b>Categoría</b>	<b>TOTAL</b>
Reestructuración institucional y revisión de procesos	8.500
Adecuación sistemas información	6.920
Equipamiento y reestructuración de las UDAI	5.622
Incorporación de las CPP	6.200
Reentrenamiento de personal	3.020
Control del fraude	6.104
Monitoreo financiero actuarial	815
Unidad administrativa	1.100
Base de activos	700
Supervisión e imprevistos	1.020
Costo total	40.000
Fuente: ANSeS	

**VI. EJECUCION Y ADMINISTRACION DEL PLAN ESTRATEGICO**

- 4.19 La Secretaría de Seguridad Social será la institución supervisora y la ejecución del proyecto se efectuará por medio de una unidad ejecutora dentro del ANSeS, que será la encargada de contratar las empresas consultoras, hacer los arreglos para el entrenamiento de su personal, y realizar las compras de equipo para las UDAI. La unidad ejecutora estará a cargo de la coordinación y seguimiento de las actividades de cooperación técnica. Esta unidad enviará al Banco informes de progreso trimestrales sobre cómo se desarrollan las actividades y el calendario acordado de actividades.
- 4.20 Para la contratación de las firmas consultoras y la adquisición de bienes, se seguirán los procedimientos nacionales. No obstante, el Banco se reserva el derecho de revisar previo a la suscripción de los contratos, los nombres y antecedentes de las firmas relacionadas, sus términos de referencia y la propuesta de honorarios.
- 4.21 El calendario de actividades del Plan Estratégico se presenta en el Anexo II-2.

**ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSeS)  
METAS DEL PLAN ESTRATEGICO**

OBJETIVO	ACTIVIDAD	INDICADOR DE DESEMPEÑO	INDICADOR DE IMPACTO	FECHA
REESTRUCTURACION INSTITUCIONAL  Fortalecimiento gerencia	a. seleccionar nuevos gerentes; asignar responsabilidades para el Proceso de Reforma	a. 30-50 gerente seleccionados	a. el Proceso de Reforma insertado plenamente en la línea gerencia	Ago.96
	b. los gerente reciben cursos de 2-4 semanas	b. 30-50 gerente capacitados	b. todas las actividades del proyecto y los términos de referencia definidos por el gerente responsable	Nov.96
	c.1 adoptar nueva estructura	c. nueva estructura enviada para aprobación	c. las actividades de la reforma implementadas por los gerentes de las áreas responsables	Ago.96
	c.2 nueva estructura implantada	d. implantación		Feb.97
	c.3 seguimiento efectividad nueva estructura	e. análisis y resolución problemas encontrados		Jun.97
NUEVA ESTRUCTURA FUNCIONAL CAPACITACION Y FORTALECIMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS	a. definir y aplicar un sistema de incentivos para el personal que tenga en consideración los procesos, la capacitación, las promociones y las remuneraciones	a.1 implementada como piloto en las UDAI	a.1 incremento en la satisfacción de los clientes, medido por encuesta	Dic.97
		a.2 implementada en toda la organización	a.2 encuestas internas indican aumentos en la motivación y la eficiencia	Ene.98
	b. definir nueva estructura de cargos y responsabilidades; definir plan de capacitación del personal para las nuevas responsabilidades	b.1 50% del personal en nuevas funciones de acuerdo al plan y capacitados en base al plan de capacitación acordado	b.1 mejora de la eficiencia del personal medido según indicador de productividad	Sep.97
		b.2 el resto del personal		Dic.97
REVISION DE LOS PROCESOS	a. revisar y mejorar el proceso de pagos; conversión a sistema de pago electrónico	a.1 porcentaje de órdenes de pago electrónicas respecto a OPP de papel	a.1 0% aumenta a 85%	Jun.97
		a.2 porcentaje de OPPs cobradas dentro de los 15 días informadas por los Bancos a la ANSeS, por tipo de beneficio	a.2 cambio de metodología de rendición y forma de pago	Dic.97

**ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSeS)  
METAS DEL PLAN ESTRATEGICO**

OBJETIVO	ACTIVIDAD	INDICADOR DE DESEMPEÑO	INDICADOR DE IMPACTO	FECHA
	b. revisar y mejorar el proceso de otorgamiento	b.1 porcentaje de legajos con otorgamiento legalmente correcto de una muestra del 3% de nuevos otorgamientos por tipo de beneficio	b.1 60% aumenta a 90%	Dic.97
	c. revisar y mejorar el proceso de novedades	c.1 número promedio de días entre el evento causante y su registro en la base de datos, de una muestra del 3% de novedades, por tipo de beneficio	c.1 110 días reduce a 45 días	Dic.97
ADECUACION DE LA INFORMATICA	a. diseñar estrategia; plan informático, mejora en servicios de telecomunicación	a.1 planificación de la nueva estrategia	a.1 plan informático completo	Oct.96
		a.2 mejora de las comunicaciones con UDAIS	a.2 160 UDAIS comunicadas	Jul.97
	b. implementar etapa intermedia	b. inicio de transición hacia cliente/servidor	b. reemplazo de terminales por PCs, servidores departamentales	Jul.97
MEJORA DE LOS SERVICIOS Y REORGANIZACION UDAI	a. mejorar el proceso de pago	a.1 número promedio de días entre otorgamiento y OPP, por tipo de beneficio	a.1 55/65 días reduce a 30 días	Jun.97
		a.2 número de pagos no cobrados por mes por tipo de beneficio	a.2 impagos sólo los casos de fallecimiento	Jun.97
	b. mejorar el proceso de otorgamiento	b.1 número promedio de días entre la recepción del legajo y el otorgamiento del beneficio por tipo de beneficio	b.1 jubilación 180 días reduce a 30 días pensión derivada 30 días reduce a 5 días, excepto trámites de invalidez	Jun.96
	c. mejorar el acceso de los cliente a la información	c.1 envío de información de aporte al cliente	c.1 información enviada a aportantes	Dic.96

**ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSeS)  
METAS DEL PLAN ESTRATEGICO**

OBJETIVO	ACTIVIDAD	INDICADOR DE DESEMPEÑO	INDICADOR DE IMPACTO	FECHA
		c.2 tiempo promedio para consulta por un cliente de su cuenta de contribuciones	c.2 las consultas son en línea	Jun.96
		c.3 número de visitas necesarias para evacuar la consulta de un cliente	c.3 actualmente entre 1 y 2, reduce a entre 1 y 0 con instalación de UDAI	Dic.96
	d. establecer las UDAI	d.1 10 agencias piloto	d.1 encuesta preliminar para formular plan de replicación en base a la respuesta de los clientes	Jun.97
		d.2 replicación a 150 UDAI	d.2 encuesta final mide la satisfacción con los servicios	Dic.97
CONTROL DE IRREGULARIDADES	auditar legajos en categorías con alta incidencia de irregularidades	revisar 700.00 legajos hasta llegar al punto de cero costo/beneficio	alcanzar un ritmo de 3.000 expedientes por mes	Mar.97
REVISION BASE DE ACTIVOS	mejorar controles al otorgamiento y la base de activos	incremento trimestral en los legajos exhibidos, hasta un 99.5%	mejora en el proceso de otorgamiento conducente a incrementar la confianza en el sistema	Dic.97
ANALISIS Y DISEÑO DE POLITICAS	reclutar y capacitar al personal responsable de la toma de decisiones	publicación anual con detalles por función y estadísticas actuariales	incremento en la transparencia y responsabilidad medidos por encuestas a cliente	Dic.97
TRANSPARENCIA DE SISTEMAS PROVINCIALES	depurar legajos de cajas provinciales	a. seis provincias	a. reducción de erogaciones en por lo menos 50 mi.	Ago.97
		b. otras cinco provincias	b. reducción adicional de 50 mi. en erogaciones	Dic.97

## I. EL MODELO

### A. Objetivos del Modelo

- 1.1 El objetivo del modelo consiste en estimar: (i) el impacto de la transferencia de las CPP en el flujo de caja de ANSeS; (ii) el impacto de la transferencia en la situación fiscal provincial; y (iii) los costos y beneficios del proyecto. El modelo fue desarrollado por el Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos con la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Las proyecciones se hacen para cada CPP sujeto del programa por un período de proyección de 8 años. La proyección se realizó a precios de fines de 1995. Una breve descripción de los supuestos principales y resultados generados por el modelo se presenta a continuación.

### B. Supuestos Principales

- 1.2 El modelo supone que las cinco CPP se transfieren en los primeros doce meses de proyección. El modelo refleja que, al ocurrir la transferencia de las CPP al sistema federal, los afiliados a dichas instituciones se deberán ajustar a las normas nacionales de previsión social en términos de aportes patronales y laborales, edades de jubilación, haberes de jubilación y pensión máxima y otros aspectos. La transferencia al sistema federal también implica que los aportantes podrán optar por contribuir sus aportes laborales al sistema de capitalización individual administrado por las AFJP.

#### 1. Ingresos

- 1.3 Los ingresos de las CPP por aportes personales reflejan varios elementos, que es necesario tener en cuenta en el modelo. Primero, la transferencia de las CPP implicaría que la tasa de aporte personal de cada provincia variaría para adecuarse a la requerida por el sistema integrado de jubilaciones y pensiones (SIJP), como se analiza en el texto de la propuesta. Un segundo aspecto que afectaría de manera importante los ingresos de ANSeS es que un buen número de afiliados optaría por hacer sus aportes personales en el sistema de capitalización individual, como abona la experiencia del sistema nacional. El modelo maneja distintos supuestos sobre el porcentaje de aportantes que se transfieren a las AFJPs en el primer año y el porcentaje de la base disminuida de aportantes que elige transferirse en el segundo año. <sup>1/</sup> Los resultados del modelo de proyección bajo distintos supuestos se presentan en el Cuadro No.2 del texto de la propuesta de préstamo. Un tercer

---

<sup>1/</sup> La transferencia a las AFJPs excluye a los aportantes al régimen de policías que no tendrían la opción de escoger dicha transferencia.

aspecto concierne a la masa salarial, la cual se proyecta con una caída inicial en términos reales del 5% en el primer año de proyección y de 1% en el segundo año de proyección, en base a acuerdos entre las provincias y el Gobierno Nacional.

- 1.4 Finalmente, se supone que existiría un incremento por eficiencia en la cobranza de aportes si las CPP son transferidas. El porcentaje de incremento por cobrabilidad varía según cada provincia de acuerdo a la información recogida con respecto a sus niveles de mora. El incremento se daría por que la DGI cobraría los aportes de los empleados públicos provinciales de manera automática a través de una retención de los impuestos coparticipables a las provincias. El monto retenido sería transferido al ANSeS. Esto significaría un incremento importante en los ingresos en relación al caso sin transferencia debido a que los Gobiernos provinciales tienen actualmente moras importantes en la transferencia de aportes. El impacto por eficiencia en cobrabilidad se da sólo en el primer año de proyección.
- 1.5 Las contribuciones patronales se incrementarían de la tasa vigente a nivel de la provincia al 16% requerido por el SIJP para 7 provincias, se mantendrían constantes para 4 y disminuirían para 5 provincias.

## 2. Egresos

- 1.6 Los egresos con y sin transferencia son: (i) pasividades (tanto jubilaciones como pensiones); (ii) gastos en personal para la administración de las CPP; (iii) gastos en bienes y servicios no personales; y (iv) otras erogaciones. Para la estimación de altas (nuevos jubilados) de las CPP se desarrollaron tablas utilizando la pirámide poblacional de cada provincia por sexo, derivada de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 y el cómputo de la esperanza de vida. A las altas por nuevos jubilados se le aplica la jubilación promedio de la nación (\$299/mes en diciembre de 1995) en el caso con transferencia y la jubilación promedio de la provincia en el caso sin transferencia. (la jubilación promedio más baja de una provincia, en diciembre de 1995, fue de \$563/mes y la jubilación promedio más alta de \$1080/mes) (véase Cuadro No.2). El modelo supone que se aplica la Ley de Solidaridad Previsional en el caso con transferencia.
- 1.7 Para estimar las bajas de jubilados, se desarrollaron tablas de mortalidad por provincia y sexo utilizando la información del Censo de 1991. El modelo también genera un incremento por pensiones debido al fallecimiento del jubilado. La tasa de crecimiento neta de pensionados (altas - bajas) con respecto al acervo de pensionados del año anterior está basada en la relación pensionados a jubilados a nivel nacional en 1995 (57%). El modelo supone que esta tasa es igual en cada provincia y que se mantiene constante a través del período de proyección. El valor de la pensión es 75% del valor de la jubilación promedio.

COSTO DE TRANSFERENCIA DE 15 CPP (en millones de US\$)	
DEFICIT ORIGINAL	754
TRASPASOS A AFJP	
1ra. alternativa	340
2da. alternativa	449
3ra. alternativa	523
DEFICIT TOTAL PRIMERA GESTION	
1ra. alternativa	1.094
2da. alternativa	1.203
3ra. alternativa	1.277
Fuente: Cuadro No.2	



*Ministerio de Economía  
y Obras y Servicios Públicos*

ANEXO III-1  
Página 1 de 8

Señor  
Enrique Iglesias  
Presidente  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington D.C.

Estimado Señor Iglesias :

El Gobierno de la República Argentina solicita al Banco Interamericano de Desarrollo un préstamo de US\$ 320.0 millones, que conjuntamente con un financiamiento similar solicitado al Banco Mundial, permitirán financiar parcialmente el Programa de Transferencia de los Sistemas Previsionales Provinciales al Sistema Nacional. Estos financiamientos serán utilizados para cubrir el déficit generado por la transferencia de esas cajas, así como para apoyar la reestructuración y fortalecimiento de ANSeS. Dicho apoyo financiero facilitará al Gobierno Nacional consolidar la reforma del sistema previsional a nivel nacional; propender a una mayor equidad previsional, eliminando privilegios e inequidades de los regímenes provinciales, y apoyar el logro del equilibrio fiscal nacional y provincial, disminuyendo el desfinanciamiento del sistema previsional a largo plazo.

El programa propuesto constituye un complemento a las reformas y políticas anteriormente realizadas o en desarrollo con el apoyo del Banco. La estrategia económica del Gobierno asigna la más alta prioridad a mantener los equilibrios macroeconómicos en el marco de una economía abierta y regionalmente integrada, acentuando la orientación exportadora y estimulando en forma sostenida las actividades del sector privado. La coyuntura económica por la que atraviesa el país hace particularmente necesario solicitar asistencia financiera de los organismos multilaterales en apoyo del Programa mencionado. Sobre el particular, me es grato presentar, a continuación, una breve descripción del entorno macroeconómico actual y de la reforma para la cual solicitamos apoyo.

#### I. MARCO MACROECONOMICO

La estabilidad de precios y el crecimiento sostenido continúan siendo los elementos fundamentales del programa económico del Gobierno, aspectos en los cuales se han realizado importantes avances a partir de 1991. Para eliminar los déficits fiscales que en el pasado impulsaron los elevados índices de inflación, el Gobierno implantó profundas reformas estructurales. Me complace informarle que el incremento mensual de precios se redujo de los niveles potencialmente hiperinflacionarios registrados a principios de 1991 a



un mínimo del 1,6%, cifra inferior a las tasas internacionales de inflación de 1995.

Habiendo logrado la estabilidad de precios, el Gobierno está comprometido a continuar en el futuro con los siguientes objetivos:

- mantener la estabilidad monetaria mediante el cumplimiento estricto de la Ley de Convertibilidad N° 23.928 de 1991.
- continuar operando en el marco de una economía de libre mercado y en la cual sólo se regulan las actividades no competitivas.
- impulsar el crecimiento económico a través de fomentar el incremento de las actividades productivas y las exportaciones del sector privado, intensificando la apertura de la economía y su integración en los mercados regionales y mundiales. Para asegurar que el sector privado se mantenga como la fuerza impulsora de la economía, el Gobierno se ha comprometido, además de mantener la apertura externa libre de regulaciones y barreras al comercio, a mantener un sistema financiero solvente para fortalecer la intermediación del ahorro y la inversión.
- alcanzar mayores niveles de empleo y mejorar la distribución del ingreso a partir de los logros ya anotados en materia de estabilidad y crecimiento económico.

## II. EL PROGRAMA DE REFORMAS

El programa de reformas para 1996, se encamina a profundizar cambios en varias áreas, como son:

- la reforma del estado, que persigue la consolidación o eliminación de entidades públicas innecesarias, así como la reestructuración o cierre de programas ineficientes y agencias redundantes. Con lo anterior, se persigue mejorar la organización administrativa y el funcionamiento de la rama ejecutiva, con vistas a lograr una mayor eficiencia y continuidad de sus acciones.
- la modificación de las regulaciones que norman la negociación de los contratos colectivos, accidentes del trabajo y otros beneficios laborales. La intención es flexibilizar los mercados de trabajo por medio de desconcentrar la concertación laboral, evitar la perpetuación de los acuerdos colectivos, e introducir flexibilidad contractual en esta materia, con miras a reducir los costos de mano de obra directos e indirectos.
- la política monetaria continuará siendo regida por la Ley de Convertibilidad. En consecuencia, los activos domésticos netos del Banco Central de la República Argentina (BCRA) estará limitado en el marco de dicha disposición. Además, el BCRA continuará fortaleciendo su capacidad de supervisión de las entidades

-



financieras y exigiendo el cumplimiento de las normas de solvencia, capitalización y provisionamiento, así como procediendo activamente con la reestructuración del sistema bancario privado y la privatización de bancos provinciales.

- la transferencia de las cajas previsionales provinciales (CPP) al sistema nacional, a cuyo detalle nos referiremos posteriormente.

### III. LAS FINANZAS DEL SECTOR PÚBLICO

El Gobierno Nacional ha realizado grandes esfuerzos para incrementar los ingresos tributarios y está desarrollando acciones para mejorar la eficiencia de la administración fiscal, incluyendo aspectos de auditoría y control. Asimismo, el Congreso ha aprobado leyes que aumentan la cobertura del impuesto a los activos personales e incrementan la tasa del impuesto al valor agregado (IVA) al 21%; limitan los pagos de previsión social y reducen las contribuciones patronales al sistema; y reestructuran el sector público con objeto de fortalecer las finanzas públicas. Además, el Gobierno Nacional llevó a cabo una moratoria fiscal exitosa, cuyos resultados podrían generar ingresos por aproximadamente US\$ 4.000 millones, en los próximos 30 a 36 meses.

A nivel de los gobiernos provinciales, las reformas acordadas bajo el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento de agosto de 1993, han avanzado más lentamente. Producto de los desequilibrios financieros observados en 1995, las autoridades provinciales han implementado en el transcurso del corriente ejercicio medidas de saneamiento financiero que han permitido la reducción de los niveles de déficit y que, juntamente con los programas de reforma estructurales en marcha, permiten augurar un comportamiento aceptable de las finanzas públicas provinciales en los años venideros. Cabe destacar que desde el punto de vista estructural, el rol de las administraciones provinciales en la economía ha aumentado como resultado de la descentralización de varias funciones nacionales, particularmente la educación pública y la salud, con lo que las provincias son ahora los principales proveedores de los servicios públicos en salud, educación, seguridad pública, e infraestructura.

Para mantener bajos niveles de inflación y consolidar el sistema financiero, el Gobierno Nacional se comprometió a mejorar la situación financiera del sector público en 1996, estimándose la reducción de los déficits fiscales nacional y provinciales con respecto a sus niveles de 1995. Para ello está concertando con las provincias una estrategia de mediano plazo para fortalecer sus finanzas y reducir significativamente los déficits provinciales. Por su parte, el Gobierno Nacional prevé lograr un nivel de déficit fiscal en línea con sus acuerdos con el Fondo Monetario Internacional. Este resultado excluye las cargas originadas por la transferencia de las CPP y los fondos fiduciarios creados para reestructurar la banca provincial y capitalizar los bancos privados. Estos esfuerzos son adicionales a los realizados en el marco del Pacto Federal de 1993, para fortalecer las finanzas provinciales, en materia tributaria y de gastos, y de estandarización de sistemas contables.



#### IV. LA REFORMA PREVISIONAL

El sistema previsional nacional confrontó una profunda crisis en 1992, la cual requirió una importante reforma a través de la aprobación de la Ley 24.241 de octubre de 1993. El nuevo sistema previsional reemplazó el sistema de reparto por un sistema mixto, que combina elementos de reparto con otros de capitalización individual. El sistema tiene dos componentes principales: (i) un pilar público que provee una prestación básica, una prestación transitoria y los beneficios pagados a los actuales jubilados y pensionados; y (ii) un segundo pilar de contribución definida y cuentas individuales de capitalización, a elección del trabajador.

ANSeS es responsable del viejo sistema de pensiones y del componente público del nuevo sistema, así como de otros beneficios previsionales, tales como el seguro de desempleo. Actualmente, el grueso de las pensiones pagadas por ANSeS corresponde al viejo sistema de reparto a lo cual se añaden obligaciones de hasta US\$7.500 millones en bonos emitidos en 1991 en reconocimiento de deudas con los pensionados, que tienen vencimientos en los próximos años. En consecuencia, actualmente ANSeS requiere transferencias importantes del Gobierno Nacional para cubrir sus gastos, aún cuando la Ley de Solidaridad Previsional de marzo de 1995 introdujo medidas para reducir estas transferencias. La Ley estableció topes máximos de beneficios previsionales, eliminó el ajuste automático de beneficios, modificó los procedimientos legales para determinar niveles de pensiones y estableció topes al gasto previsional. Asimismo, el Gobierno está llevando a cabo una reestructuración completa de ANSeS para eliminar fraudes, definir responsabilidades, reducir costos de administración, mejorar procedimientos y procesos, y establecer medidas de control. El gobierno también contempla un programa para reducir la evasión y compatibilizar los sistemas informáticos de la Dirección General Impositiva (DGI) y ANSeS.

Las acciones descritas reducirán la dependencia de ANSeS de las transferencias del gobierno. Al respecto, ANSeS está preparando proyecciones del sistema que reflejarían la evolución previsible de los ingresos y gastos con el desglose de aquellos que corresponden al viejo sistema de reparto y de aquellos que corresponden al pilar público del nuevo sistema. Dichas proyecciones serán enviadas a los organismos multilaterales financiadores, junto con un programa de medidas que reducirían gradualmente el déficit de ANSeS y el correspondiente programa de financiamiento.

El sistema reformado a cargo de ANSeS podría ser mejorado en el largo plazo, a los fines de consolidar los objetivos para los cuales fue formulado. En este contexto, ANSeS elaborará previsiones actuariales periódicas para detectar potenciales problemas y proveer la base para desarrollar un consenso de cómo se podría mejorar el sistema público previsional y reducir su carga futura sobre las cuentas de sector público.



## V. LA TRANSFERENCIA DE LAS CPP

El Gobierno contempla continuar su apoyo a las reformas estructurales y financieras de las provincias elegibles mediante la incorporación de las CPP en el sistema previsional nacional y la absorción de sus deficit en consonancia con los acuerdos alcanzados en el marco del Pacto Federal de 1993, por el cual se comprometió a recibir las correspondientes CPP, si se llegaba a un acuerdo de transferencia con las autoridades nacionales y el mismo era ratificado por la legislatura provincial. La transferencia de las CPP implica un importante alivio fiscal para las provincias porque el deficit de las mismas representa alrededor del 30% del deficit provincial consolidado. Por otra parte, la transferencia permitiría armonizar los beneficios y contribuciones provinciales con los del nuevo sistema nacional y también facilitaría la movilidad de los empleados provinciales al sistema de capitalización.

La transferencia de las CPP aumentaría el deficit del sistema nacional administrado por ANSeS; este incremento sería sustancial en los primeros años pero desaparecería gradualmente. El tamaño del deficit adicional que ANSeS tendría que absorber sería cubierto por el Gobierno Nacional, necesidad que motiva la solicitud de asistencia financiera que estamos presentando a ambos organismos multilaterales de financiamiento. La misma se justifica porque, al no tomarse acción a la mayor brevedad, los deficits de las CPP continuarían incrementándose, poniendo de hecho en peligro el equilibrio fiscal del sector público consolidado. Por esta razón, el gobierno utilizará los recursos provenientes del préstamo solicitado para apoyar la transferencia de las CPP, cubriendo el costo de los doce primeros meses generado por la misma a ANSeS. Además, el Gobierno Nacional se compromete a: (i) otorgar a ANSeS los recursos necesarios para cubrir los deficits ocasionados por la transferencia de las CPP para los años 1997 y posteriores, y (ii) efectuar la asignación presupuestaria en 1997 y 1998 para cubrir el costo de la transferencia de las CPP de aquellas provincias que se adhieran al régimen nacional después de haberse utilizado totalmente los préstamos del BID y del Banco Mundial.

El esfuerzo administrativo de ANSeS para validar los expedientes provinciales de contribuyentes y beneficiarios será muy significativo, ya que se incrementará la carga actual de ANSeS con un 33% más de contribuyentes y un 15% más de beneficiarios. Al respecto, la habilidad de ANSeS para completar exitosamente esta tarea estará estrechamente vinculada a los avances de su propio programa de reforma y a la efectividad de la asistencia técnica que lo apoya.

El Gobierno Nacional inducirá a las provincias a desarrollar políticas compatibles con el cumplimiento de los siguientes aspectos, para que puedan ser elegibles para participar en el Programa:



a. Instrumentos legales

- obtener de las legislaturas provinciales autorización para la transferencia de los sistemas previsionales provinciales al sistema nacional;
- promulgar una ley especial, sancionada por el Congreso Provincial acorde con su texto constitucional, que ratifique el Convenio de Transferencia, el cual establecerá: (i) delegar en favor de la nación la facultad de legislar en materia previsional y el compromiso irrestricto de abstenerse de dictar normativas de cualquier rango que admitan directa o indirectamente la organización de nuevos sistemas previsionales, generales o especiales en el territorio provincial; (ii) disponer la disolución de todos los regimenes ordinarios o especiales en la provincia; (iii) mantener a nivel de la provincia cualquier reclamo o juicio por obligaciones anteriores a la transferencia; (iv) mantener a nivel de la provincia la obligación por cualquier incremento de pasividades posterior al Pacto Fiscal de 1993, según lo establecido en dicho Pacto; (v) otorgar preferencia al pago de contribuciones patronales y personales de los empleados públicos de la provincia, garantizando su cumplimiento con los ingresos de coparticipación de impuestos, garantía que se realizaría mediante descuentos automáticos por el Gobierno Nacional.

b. Cumplimiento Pacto Fiscal

- avanzar en el cumplimiento satisfactorio de los compromisos del Pacto Fiscal del 12 de agosto de 1993, concernientes a reformas tributarias y regulatorias.

c. Programa de privatización

- tener en marcha un programa de privatización en el marco del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento de agosto de 1993.

**Control de Cumplimiento**

El Gobierno Nacional presentará antes de los desembolsos posteriores al primero, evidencia de cumplimiento por parte de las provincias que han transferido sus CPP en el tramo anterior de:

- haber reducido la relación gastos de personal/ingresos netos (ingresos corrientes más aportes menos transferencias a municipios).



- haber disminuido el déficit fiscal de la provincia por un monto por lo menos equivalente al alivio fiscal otorgado a través de la transferencia de las CPP y de acuerdo a los mecanismos de medición previamente acordados con el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos;
- haber disminuido o mejorado el perfil de la deuda provincial, en el marco del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales de 12 de agosto de 1992;
- haber presentado proyecciones presupuestarias de las provincias para los próximos tres años, demostrando una política fiscal sostenible y el efecto de la transferencia de las CPP.

En el contexto de este préstamo, el Gobierno se compromete a que, aparte de las condiciones específicas de presentación al Directorio, los desembolsos de los recursos correspondientes a cada tramo cumplan las siguientes condiciones:

a. Macroeconómicas

- mantener una política macroeconómica coherente con lo establecido en esta Carta de Políticas.

b. Reforma legal, administrativa y financiera

- mantener la vigencia de los principios de la Ley de Solidaridad Previsional;
- mantener como mínimo la vigencia de las condiciones del Pacto Federal de 1993;
- presentar proyecciones presupuestarias para los tres próximos años, demostrando contar con el financiamiento suficiente para cubrir los déficits consolidados de ANSeS.
- fortalecer a ANSeS para manejar eficientemente la absorción de las CPP y facilitarle los recursos de los préstamos internacionales y los fondos complementarios a ser provistos por el Gobierno Nacional para cubrir el déficit generado a ANSeS por la transferencia de las CPP;
- realizar acciones para que el programa de asistencia técnica otorgado a ANSeS se desarrolle de manera satisfactoria.

c. Reforma de las CPP mediante su transferencia a ANSeS

- el Gobierno Nacional se compromete a suscribir con cada provincia elegible para el Programa un convenio de transferencia de su sistema de previsión social, conforme los



*Ministerio de Economía  
y Obras y Servicios Públicos*

ANEXO III-1  
Página 8 de 8

Instrumentos Legales previstos en los Criterios de Elegibilidad pactados con el Banco. Con respecto a la transferencia de las CPP, ANSeS llevará a cabo las siguientes acciones: (i) auditoria de los pasivos de las CPP que le serán transferidos, (ii) Aplicación de la Ley de Solidaridad Previsional a los pasivos de las CPP transferidas para adecuar beneficios al régimen previsional nacional; (iii) absorción administrativa de las CPP transferidas; (iv) actualización de la nómina de activos y de sus derechos adquiridos; (v) establecimiento de mecanismos para asegurar la percepción correcta de los aportes obrero-patronales; y (v) cruce de información de activos/pasivos de las CPP con los de ANSeS.

d. Supervisión

Para lograr el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los criterios de elegibilidad y el Convenio de Transferencia suscrito con las provincias participantes, el Gobierno Nacional asignará, de acuerdo con los organismos multilaterales, los mecanismos de supervisión requeridos a este efecto.

**VI. PLAN ESTRATEGICO DE FORTALECIMIENTO  
INSTITUCIONAL**

El Gobierno tiene en ejecución un plan estratégico de fortalecimiento institucional de ANSeS para facilitar a esa entidad la absorción de las CPP. Dicho plan incluye además importantes esfuerzos para depurar el fraude en la concesión de beneficios y el control de la evasión. Para dicho propósito se creará un fondo especial por el equivalente de US\$40.0 millones para cubrir los correspondientes gastos.

La anterior presentación demuestra la importancia del Programa de reformas propuesto, que el Gobierno cree justifica la asistencia financiera del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial.

Dicha asistencia es esencial para llevar a feliz término la profundización de programa de reformas del Gobierno Argentino y la consolidación de las finanzas públicas y del sistema de seguridad social.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle el testimonio de mi consideración más distinguida.

Atentos saludos



*Ministerio de Economía y  
Obras y Servicios Públicos  
Secretaría de Programación Económica*

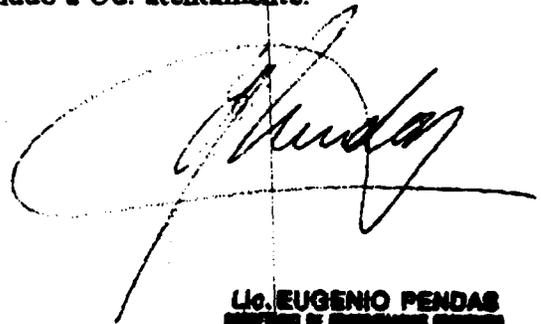
Buenos Aires, 4 de octubre de 1996

**SR. GERENTE:**

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. con el objeto de comunicarle que es intención del Gobierno Argentino que el Préstamo (Transferencia de los Sistemas Provinciales de Previsión Social) de U\$S 320.000.000 sea concedido en dólares estadounidenses.

Sin otro particular saludo a Ud. atentamente.



**Lic. EUGENIO PENDAS**  
SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN ECONOMICA

**SR. GERENTE DEL DEPARTAMENTO  
REGIONAL DE OPERACIONES 1  
DN. RICARDO SANTIAGO**

**S \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D**

**ARGENTINA**  
**PROGRAMA SECTORIAL DE REFORMA DE LAS CAJAS PREVISIONALES PROVINCIALES**  
**MATRIZ DE CONDICIONES**

ACTIVIDAD Y OBJETIVOS	ACCIONES REALIZADAS	CONDICIONES DE DESEMBOLSO
<p><b>Estabilidad Macroeconómica:</b></p> <p>Un marco macroeconómico acorde con los objetivos del programa.</p> <p><b>Marco Legal, Administrativo y Financiero:</b></p> <p>Una estructura legal para respaldar la consolidación y profundización del sistema de previsión social.</p> <p>Los recursos financieros para cubrir la consolidación e integración del sistema de previsión social a nivel nacional.</p>	<p>El Directorio del FMI aprobó en abril de 1996, un programa "stand-by" por un período de 18 meses que termina en dic. de 1997.</p> <p>Se aprobó la Ley No.24.241 de octubre de 1993, que creó el Sistema Integrado de Pensiones (SIIP), la Ley de Solidaridad Previsional No. 24.463 de marzo de 1995, que establece las normas de prestaciones y jubilaciones que sustentan la presente estructura jurídica de previsión social y limita los incrementos en las pensiones, a las posibilidades establecidas por el presupuesto de la nación, y el Decreto No. 292 de agosto de 1995, redujo las contribuciones patrimoniales.</p> <p>El Gobierno Nacional ha presentado proyecciones presupuestarias para los próximos tres años demostrando contar con el financiamiento suficiente para cubrir los déficits consolidados de ANSeS y los costos de transferencia de las CPP de aquellas provincias que se adhieran al régimen nacional después de haber utilizado totalmente los préstamos del BID y del Banco Mundial.</p>	<p>Mantener un marco macroeconómico apropiado consistente con el programa y de acuerdo con los objetivos establecidos en la Ley de Políticas del Gobierno Nacional.</p> <p>Mantener la vigencia de los principios de la Ley de Solidaridad Previsional.</p> <p>Mantener como mínimo la vigencia de las condiciones del Pacto FMI de 1993, actualmente en vigor.</p> <p>El Gobierno Nacional presentará antes de cada desembolso, el presupuesto nacional y de ANSeS y sus modificaciones, demostrando que cuenta con el financiamiento suficiente para cubrir los déficits consolidados.</p> <p>El Gobierno Nacional presentará trimestralmente un estado de ejecución presupuestaria demostrando la efectiva entrega de fondos a ANSeS y financiar los déficits que le generen la transferencia de las CPP.</p> <p>Establecer una cuenta especial para depositar el equivalente de los recursos de los préstamos internacionales que financiarán una parte de los déficits de ANSeS generados por la transferencia de las CPP.</p>

ACTIVIDAD Y OBJETIVOS	ACCIONES REALIZADAS	CONDICIONES DE DESEMBOLSO
<p>amiento Financiero e onal de ANSeS</p> <p>de las CPP mediante su erencia a ANSeS:</p> <p>ídico y reforma:</p> <p>arización a nivel nacional de va previsional; (ii) mayor eliminar los privilegios, nes, e inequidades de los de las CPP respecto al nacional; y (iii) disminución co del déficit fiscal a largo las finanzas federales y es.</p> <p>ón:</p> <p>el cumplimiento de las es y obligaciones y criterios ilidad de las provincias que an al programa.</p>	<p>ANSeS ha contratado dos consultoras para modificar sus sistemas operativos y de control interno, así como su capacidad informática. Igualmente, esta desarrollando acciones para reducir el fraude en las pasividades, depurar procedimientos de concesión de beneficios, y mejorar el control de activos y reducir la evasión.</p> <p>Se aprobó el Pacto Federal de agosto de 1993, que permite la transferencia de las CPP al Gobierno Nacional. Se han preparado proyectos de convenio para facilitar la transferencia de las CPP al sistema nacional. Se encuentran en consideración las solicitudes de tres provincias para adherirse al sistema nacional.</p>	<p>El programa de reformas de ANSeS avance en forma satisfactoria. adecuada implantación del programa de reformas será objeto de re previa al desembolso por medio de indicadores de ejecución previ acordados en el Plan Estratégico (Anexo II-1 y II-2). Dichos in permitirán seguir el progreso en varias áreas: i) fortalecimiento gerencial e implantación de la nueva estructura gerencial; ii) r estructura funcional y entrenamiento; iii) adecuación informático equipamiento y reestructuración de las unidades de asistencia in v) revisión base activos; vi) control de irregularidades; y vii) legajos de CPP.</p> <p>El Gobierno Nacional deberá: (i) aceptar en el Programa Único aquellas provincias que cumplan con los Criterios de Elegibilidad adjuntan como Anexo No. III-3; y (ii) suscribir con cada provin elegible para el Programa un convenio de transferencia, que incl mínimo los criterios establecidos en el punto segundo de los Cri Elegibilidad.</p> <p>Con respecto a la transferencia de las CPP, ANSeS llevará a cabo toriamente las siguientes acciones: (i) aplicación de la Ley de ridad Previsional a los pasivos de las CPP transferidas para ade beneficios al régimen previsional nacional; (ii) absorción admin de las CPP transferidas; (iii) actualización de la nómina de act la DGI; y (iv) establecimiento de mecanismos para asegurar la pe correcta de los aportes obrero-patronales. Antes del segundo des ANSeS iniciará el proceso de selección de firmas especializadas al Banco para realizar el censo de beneficiarios y revisar las prestaciones de invalidez. Previo al desembolso del tercer tran realizará la contratación de la firma de acuerdo con los términ referencia acordados con el Banco.</p> <p>Presentar los resultados de la revisión de los pasivos y situaci cada CPP transferida.</p> <p>El Gobierno Nacional deberá presentar una evaluación positiva de cumplimiento por parte de las provincias de las obligaciones est en los Criterios de Elegibilidad y el Convenio de Transferencia previamente acordadas. Además, previo a los desembolsos posteri</p>

ACTIVIDAD Y OBJETIVOS	ACCIONES REALIZADAS	CONDICIONES DE DESEMBOLSO
		<p>primer tramo, el Gobierno Nacional presentará evidencia de cumplimiento por parte de las provincias incluidas en el tramo anterior, de haber reducido la relación gastos de personal/ingresos netos (ingresos corrientes más aportes menos transferencias a municipios). El ponderado de dicha relación en las provincias incluidas en los tramos precedentes, debería haberse reducido al producirse el desembolso siguiente. En particular, las provincias con una relación superior en 1995, deberán reducir dicha relación al menos 10% en la ocasión del desembolso del tramo siguiente; (ii) disminuido el déficit fiscal provincial por un monto por lo menos equivalente al alivio fiscal acordado a través de la transferencia de las CPP y de acuerdo a los mecanismos de medición acordados con el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; (iii) disminuido o mejorado el perfil de la deuda provincial en el marco del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales de 12 de agosto de 1992; y (iv) presentado proyecciones presupuestarias de las provincias incluidas en los respectivos tramos de los próximos tres años, demostrando una política fiscal sostenible en el efecto de la transferencia de las CPP.</p>

PROGRAMA SECTORIAL DE REFORMA DE LAS CAJAS PREVISIONALES PROVINCIALES CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DE PROVINCIAS	
<b>Instrumentos Legales</b>	
<b>PRIMERO:</b>	obtener de las legislaturas provinciales autorización para la transferencia de los sistemas previsionales provinciales al sistema nacional.
<b>SEGUNDO:</b>	promulgar una ley especial, sancionada la Legislatura Provincial acorde con su texto constitucional, que ratifique el Convenio de Transferencia, el cual establecerá: (i) delegar en favor de la nación la facultad de legislar en materia previsional y el compromiso irrestricto de abstenerse de dictar normativas de cualquier rango que admitan directa o indirectamente la organización de nuevos sistemas previsionales, generales o especiales en el territorio provincial; (ii) disponer la disolución de todos los regímenes ordinarios o especiales en la provincia; (iii) mantener a nivel de la provincia cualquier reclamo o juicio por obligaciones anteriores a la transferencia; (iv) mantener a nivel de la provincia la obligación por cualquier incremento de pasividades posterior al Pacto Fiscal* de 1993, según lo establecido en dicho Pacto; (v) otorgar preferencia al pago de contribuciones patronales y personales de los empleados públicos de la provincia, garantizando su cumplimiento con los ingresos de coparticipación de impuestos, garantía que se realizará mediante descuentos automáticos por el Gobierno Nacional.
<b>Cumplimiento Pacto Fiscal <u>1/</u></b>	
<b>TERCERO:</b>	cumplimiento sustancial satisfactorio de los compromisos asumidos por las provincias en el Pacto Fiscal del 12 de agosto de 1993, concernientes a reformas tributarias y regulatorias.
<b>Programa de privatización</b>	
<b>CUARTO:</b>	tener en marcha un programa de privatización en el marco del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento de agosto de 1993.
<u>1/</u>	Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.

**Apéndice II****Programa Sectorial de Reforma de las Cajas Previsionales Provinciales**

El Préstamo será desembolsado en tres tramos independientes, de los cuales, el primero será por el equivalente de 160.000.000 de dólares y los dos siguientes por el equivalente de 80.000.000 dólares cada uno. A continuación se incluye un listado de las condiciones que deberán ser cumplidas, a satisfacción del Banco, antes de cada uno de los tres tramos de la operación:

**(A) Las condiciones a cumplirse antes de cada uno de los desembolsos serán:**

1. El Prestatario deberá haber progresado en la ejecución del Programa y en las acciones previamente acordadas en el Plan Estratégico.
2. El Prestatario deberá mantener un contexto macroeconómico apropiado consistente con el desarrollo del Programa y de acuerdo con lo establecido en la Carta de Políticas del Prestatario.
3. Los principios de la Ley de Solidaridad Previsional (Ley 24.347) deberán mantenerse vigentes.
4. Las condiciones del Pacto Fiscal de 1993, deberán mantenerse vigentes.
5. El Prestatario deberá mantener y asegurar las asignaciones presupuestarias para cubrir los déficits consolidados de ANSeS y el costo de transferencia de las CPP al régimen nacional y presentará trimestralmente un estado de la ejecución presupuestaria que demuestre la entrega efectiva de fondos a ANSeS.
6. El Prestatario deberá mantener una cuenta especial en la cual deberán estar depositados recursos equivalentes a los préstamos del BIRF y del BID.
7. El Prestatario deberá suscribir convenios de transferencia, únicamente con aquellas provincias que cumplan con los criterios de elegibilidad acordados para el Programa.
8. El Prestatario deberá demostrar que las transferencias efectuadas de las CPPs elegibles para el Programa al sistema nacional de ANSeS conjuntamente requerirán recursos equivalentes al tramo correspondiente excluidos los montos financiados por

el BIRF. El valor de cada tramo no deberá exceder la suma de los montos justificados.

9. El Prestatario deberá verificar el cumplimiento por parte de las provincias participantes: (a) de las obligaciones relacionadas con los criterios de elegibilidad ya mencionados, y (b) las obligaciones asumidas por las provincias en los respectivos convenios de transferencia de las CPP;
10. En el proceso de transferencia de las CPP al Gobierno Nacional, el Prestatario por intermedio de ANSeS, deberá llevar a cabo, satisfactoriamente, las siguientes acciones: (a) aplicación de la Ley de Solidaridad Previsional a los pasivos de las CPP transferidos para adecuar beneficios al régimen previsional nacional; (b) absorción de la parte administrativa de las CPP transferidas; (c) actualización de la nómina de activos de la DGI; y (d) establecimiento de mecanismos para asegurar la percepción correcta de los aportes obrero-patronales;

**(B) Deberán cumplirse las siguientes condiciones especiales previas al primer tramo por el equivalente de US\$160.000.000.**

1. El Prestatario deberá suscribir un convenio con el Banco Central de la República Argentina (BCRA), por el cual el BCRA se comprometerá a cumplir las obligaciones que le corresponden.
2. Las Unidades Ejecutora y Coordinadora del Programa deberán estar constituidas y funcionando adecuadamente.
3. Estará constituida la Cuenta Especial antes mencionada.
4. El Prestatario deberá presentar una evaluación que demuestre que las provincias cuyas transferencias justifiquen los desembolsos del primer tramo, hayan cumplido con las obligaciones establecidas en los criterios de elegibilidad y en los convenios de transferencia de cada CPP.

**(C) Deberán cumplirse las siguientes condiciones especiales previas al segundo tramo por el equivalente de US\$80.000.000.**

1. El Prestatario, por intermedio de ANSeS, deberá iniciar el proceso de selección de una firma especializada que realizará el censo de beneficiarios y revisará las prestaciones otorgadas.
2. El Prestatario deberá demostrar que hubo una reducción de deficit fiscales de las provincias incluidas en el tramo anterior, por un monto equivalente al alivio otorgado como consecuencia de la transferencia de las respectivas CPP.

3. Además de la anteriormente mencionado, dichas provincias deberán:

(a) reducir la relación gastos de personal/ingresos netos (ingresos corrientes más aportes menos transferencias a municipios). El promedio ponderado de la referida relación deberá reducirse al momento del desembolso siguiente. Las provincias con una relación superior al 85% en 1995 deberán reducir dicha relación al menos en un 10% en la ocasión del desembolso del tercer tramo;

(b) disminuir o mejorar el perfil de la deuda provincial en el marco del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales del 12 de agosto de 1992;

(c) presentar proyecciones presupuestales de las provincias mencionadas para los tres años subsecuentes demostrando una política fiscal sostenible y el efecto de las transferencias de las CPP.

**(D) Deberán cumplirse las siguientes condiciones especiales previas al tercer tramo por el equivalente de US\$80.000.000.**

1. El Prestatario deberá contratar la firma especializada arriba mencionada, de conformidad con los términos de referencia acordados con el Banco.

2. El Prestatario deberá demostrar que hubo una reducción de deficit fiscales de las provincias incluidas en el tramo anterior, por un monto equivalente al alivio otorgado como consecuencia de la transferencia de las respectivas CPPs.

3. Además de la anteriormente mencionado, dichas provincias deberán

(a) reducir la relación gastos de personal/ingresos netos (ingresos corrientes más aportes menos transferencias a municipios).

(b) disminuir o mejorar el perfil de la deuda provincial en el marco del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales del 12 de agosto de 1992;

(c) presentar proyecciones presupuestales de las provincias mencionadas para los tres años subsecuentes demostrando una política fiscal sostenible y el efecto de las transferencias de las CPP.

PROYECTO DE RESOLUCION

ARGENTINA. PRESTAMO /OC-AR A LA NACION ARGENTINA  
Programa Sectorial de Reforma de las Cajas Previsionales Provinciales

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o los contratos que sean necesarios con la Nación Argentina, como Prestataria, para otorgarle un Préstamo destinado a cooperar en el financiamiento del Programa Sectorial de las Cajas Previsionales Provinciales. Dicho Financiamiento será hasta por la suma de US\$320.000.000, o su equivalente en otras monedas, excepto la de la Nación Argentina, que formen parte de los recursos del capital ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.