

CONGRESO NACIONAL
CAMARA DE SENADORES
SESIONES ORDINARIAS DE 2008
ANEXO AL ORDEN DEL DIA Nº 1168

Impreso el día 12 de noviembre de 2008

SUMARIO

COMISION DE PRESUPUESTO Y HACIENDA Y DE TRABAJO Y
PREVISIÓN SOCIAL

Dictamen de minoría en el proyecto de ley venido en revisión por el que se dispone la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino. (CD-70/08)

DICTAMEN DE COMISION
EN MINORIA

Honorable Senado:

Vuestras Comisiones de Trabajo y Previsión Social y de Presupuesto y Hacienda han considerado el Expediente CD 70/08 por el que se transfieren los afiliados del régimen de capitalización a un único régimen previsional público denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Por los fundamentos que adjunto y los que brindaré como miembro informante aconsejo la aprobación de otro proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados

Sistema Integrado Previsional Argentino

Capítulo I

Unificación

ARTICULO 1º - Dispónese la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único Régimen Previsional Público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA),

financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del Régimen de Capitalización vigente hasta la fecha, idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el Régimen Previsional Público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

En consecuencia, eliminase el actual régimen de capitalización, que será absorbido y sustituido por el régimen de reparto, en las condiciones de la presente ley.

ARTICULO 2° - El Estado Nacional garantiza a los actuales beneficiarios del régimen de capitalización la percepción de iguales o mejores prestaciones que las que gozan a la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTICULO 3° - Los afiliados al Régimen de Capitalización que sean transferidos al SIPA a partir de la aplicación de la presente ley tendrán los mismos derechos y obligaciones que los afiliados al Régimen Previsional Público.

Capítulo II

Afiliados y Beneficiarios

ARTICULO 4°- Los servicios prestados bajo relación de dependencia o en calidad de trabajador autónomo correspondientes a los periodos en que el trabajador se encontraba afiliado al Régimen de Capitalización, serán considerados a los efectos de la liquidación de los beneficios establecidos en el artículo 17 de la [Ley N° 24.241](#) y sus modificatorias como si hubiesen sido prestados al Régimen Previsional Público.

ARTICULO 5° - Los beneficios de jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento que, a la fecha de vigencia de la presente, sean liquidados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones bajo las modalidades de Retiro Programado o Retiro Fraccionario serán pagados por el Régimen Previsional Público. El importe de las prestaciones de los actuales beneficiarios de las prestaciones por invalidez, pensión y jubilación ordinaria del Régimen de Capitalización será valorizado conforme el valor cuota más alto vigente entre el 1 ° de enero de 2008 y el 30 de septiembre de 2008. Estas prestaciones en lo sucesivo tendrán la movilidad prevista en el artículo 32 de la [Ley N° 24.241](#) y sus modificatorias,

ARTICULO 6°- Los beneficios del Régimen de Capitalización previstos en la [Ley N° 24.241](#) y sus modificatorias que a la fecha de vigencia de la presente, se liquiden bajo la modalidad de Renta Vitalicia Previsional, continuarán abonándose a través de la correspondiente Compañía de Seguros de Retiro.

ARTICULO 7°- Los afiliados al Régimen de Capitalización que hubieran ingresado importes en sus cuentas de capitalización individual bajo la figura de “Imposiciones Voluntarias” y/o “Depósitos Convenidos” y que aún no hubieran obtenido un beneficio previsional, podrán transferirlos a la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL para mejorar su haber previsional conforme lo determine la reglamentación o a una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, la que deberá reconvertirse, modificando su Objeto social para tal finalidad.

El PODER EJECUTIVO NACIONAL dictará las normas pertinentes a esos fines.

De los recursos del Sistema

ARTICULO 8° - Restituyese a las provincias, a partir de la sanción de la presente Ley, el 15 % de la masa de impuestos coparticipables prevista en el artículo 2° de la Ley 23.548 y sus modificatorias vigentes, retenido en función del Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales (Pacto Fiscal I) de fecha 12 de Agosto de 1992

ARTICULO 9° - Transfiéranse en especie a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL los recursos que integran las cuentas de capitalización individual de los afiliados al Régimen de Capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones previsto en la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, con las limitaciones que surjan de lo dispuesto por el artículo 7° de la presente ley. Dichos activos pasarán a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del Régimen Previsional Público de Reparto creado por el Decreto N° 897/07.

ARTICULO 10° - Los recursos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) cualquiera sea su naturaleza, deberán ser empleados exclusivamente en el pago de haberes, movilidad, retroactivos adeudados y sentencias firmes del sistema de jubilaciones y pensiones.

ARTICULO 11° - El Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto tendrá por finalidad:

- a) Contribuir a la sustentabilidad intertemporal e intergeneracional del sistema
- b) Atenuar el impacto sobre el sistema previsional que pudiera tener una evolución negativa de las variables macroeconómicas e indicadores sociales y demográficos,

- c) Preservar el valor y rentabilidad razonable de los recursos del Fondo,
- d) Atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del sistema a fin de garantizar el nivel de las prestaciones.

ARTICULO 12º - Los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS) se invertirán con criterios de seguridad y rentabilidad razonables, respetando los límites fijados por esta ley.

ARTICULO 13º - Los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS) podrán invertirse únicamente en:

- a) Títulos públicos emitidos por la Nación a partir de la sanción de la presente Ley, a través de la Secretaría de Hacienda o el Banco Central de la República Argentina, hasta el cincuenta por ciento (50%) del total del activo del Fondo.
- b) Títulos valores emitidos por las provincias, municipios o entes autárquicos del Estado Nacional y provincial, hasta un treinta por ciento (30%).
- c) Títulos valores emitidos por Estados extranjeros hasta un quince por ciento (15%). Dichos títulos deberán estar emitidos en dólares estadounidenses, euros o libras esterlinas por Estados con la máxima calidad crediticia.
- d) Depósitos a plazo fijo en el Banco de la Nación Argentina por períodos no superiores a los 60 días, hasta el cuarenta por ciento (40%).
- e) Depósitos a plazo fijo en otras entidades financieras regidas por la Ley 21.526 por períodos no superiores a los 60 días, hasta el veinte por ciento (20%).

Las normas reglamentarias no podrán fijar límites mínimos para las inversiones señaladas en este artículo.

ARTICULO 14º - Bajo ningún concepto dichas inversiones podrán:

- a) Superar un plazo de devolución de DOS (2) años.
- b) Invertirse en la compra de Letras de Tesorería.
- c) Invertirse en fideicomisos destinados a financiar obra pública.
- d) Financiar gastos corrientes del Estado en ninguno de sus niveles (nacional, provincial y municipal).
- e) Pagar deudas contraídas con anterioridad a la creación del Fondo, con excepción de las que respondan a lo establecido por el Artículo 10º de la presente Ley.
- f) Ser invertidos en ningún instrumento que no se encuentre incluido en el ARTICULO 13º de la presente ley.

A fin de preservar el poder adquisitivo de los fondos, todas las inversiones deberán realizarse en base a una Tasa no menor a la Tasa Activa Cartera General Diversas del Banco de la Nación Argentina.

ARTICULO 15º - El Poder Ejecutivo Nacional deberá establecer los mecanismos para adaptar las inversiones de los recursos en especie transferidos desde las AFJP al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS) a las normas de inversión establecidas en el artículo 13 de la presente ley, bajo criterios que resguarden el valor de los activos y su rentabilidad.

ARTICULO 16º El Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS) será administrado por el Directorio Ejecutivo de Inversiones, cuya creación se establece en el Artículo 20 de la presente Ley.

ARTICULO 17º - A fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 11º, 12º, 13º y 14º de la presente Ley, quedan sin efecto los artículos 1º, 4º, 7º, 8º y 9º del Decreto N° 897/07 y toda otra normativa que se contraponga a los mismos.

ARTICULO 18º - La totalidad de los aportes correspondientes a los trabajadores autónomos financiará las prestaciones del Régimen Previsional Público, modificándose en tal sentido, el artículo 18, inciso c) de la [Ley N° 24.241](#) y sus modificatorias

De la Administración, supervisión y auditoría del Sistema

ARTICULO 19º - La ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, en tanto administradora del sistema de la Seguridad Social y conforme a lo establecido por el Art. 14 bis de la Constitución Nacional, gozará de plena autonomía financiera y económica.

ARTICULO 20º: A fin de garantizar los objetivos enunciados en el Artículo 11º de la presente Ley, créase en el ámbito de la ANSES el Directorio Ejecutivo de Inversiones (DEI), integrado por OCHO (8) directores: DOS (2) directores en representación de los beneficiarios, DOS (2) en representación de los trabajadores activos, UNO (1) en representación de los sectores empresariales y TRES (3) en representación del Estado.

Los directores en representación de los beneficiarios serán elegidos por elección directa y secreta de las beneficiarias y beneficiarios del sistema. Dicha designación deberá recaer en un afiliado o afiliada incluido en el padrón de beneficiarios.

Los directores en representación de los trabajadores activos se designarán por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, uno a propuesta de la Confederación General del Trabajo y otro a propuesta de la Central de Trabajadores Argentinos.

El mecanismo de designación del Director por los sectores empresariales será reglamentado por el Poder Ejecutivo Nacional en un plazo no mayor a los sesenta (60) días de promulgada la presente Ley.

Los directores representantes del Estado Nacional serán designados por concurso público por oposición y antecedentes que garantice la probada experiencia e idoneidad para el cargo.

Todo miembro del Directorio que en violación de los deberes a su cargo causare perjuicio al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, será penalmente responsable por dicho perjuicio.

Todos los directores durarán en sus cargos CUATRO (4) años, pudiendo ser reelegidos por una sola vez.

ARTICULO 21° - El presidente del Directorio Ejecutivo de Inversiones, quien tendrá a su cargo la conducción administrativa, será elegido por el PODER EJECUTIVO NACIONAL entre los directores que representen al Estado y el vicepresidente será designado entre los representantes de los beneficiarios.

Todos los directores cesarán en sus funciones por vencimiento del mandato, renuncia o remoción por mal desempeño en sus funciones y tras ser sometidos al trámite parlamentario correspondiente.

Los integrantes del Directorio Ejecutivo de Inversiones tendrán dedicación exclusiva en el cumplimiento de sus funciones y gozarán de la remuneración que establezca el presupuesto de la ANSES.

ARTICULO 22° - La designación completa del Directorio Ejecutivo de Inversiones deberá contar con el acuerdo de ambas Cámaras legislativas, las que lo expresarán con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los miembros totales de cada una.

ARTICULO 23° - El Directorio Ejecutivo de Inversiones tendrá las siguientes obligaciones:

- a) Diseñar anualmente el Plan de Inversiones, en el marco de lo establecido en los Artículos 11, 12,13 y 14.

- b) Elaborar informes mensuales sobre la evolución de los fondos,
- c) Confeccionar una Memoria Anual, con un análisis detallado de las inversiones realizadas y las rentabilidades obtenidas durante el ejercicio correspondiente, y una evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos contemplados en el Plan de Inversiones
- d) Elevar la Rendición anual de las cuentas totales relativas a los actos de administración y disposición.

ARTICULO 24º - El Plan de Inversiones, los informes mensuales, y la Memoria Anual deberán remitirse a la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de Seguridad Social creada en el artículo 25 de la presente ley, para su análisis y consideración.

De la supervisión de los recursos

ARTICULO 25º - Créase la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación, con la misión de ejercer la coordinación entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo Nacional y supervisar la administración de los recursos a cargo del Directorio Ejecutivo de Inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público, debiendo informar a los respectivos cuerpos legislativos sobre todo el proceso que se lleve adelante conforme a las disposiciones de esta ley.

ARTICULO 26º - Dicha comisión estará integrada por seis (6) Senadores y seis (6) Diputados, quienes serán elegidos por sus respectivos cuerpos. La mayoría de la Comisión estará integrada por legisladores de la oposición, entre los cuales se elegirá a su Presidente.

ARTICULO 27º - La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Formular observaciones y proponer las correcciones que estime oportunas al Plan de Inversiones remitido por el Directorio Ejecutivo de Inversiones, durante un plazo que se establecerá en la reglamentación
- b) Formular observaciones a los informes mensuales y a la Memoria Anual,
- c) Requerir al Poder Ejecutivo Nacional y el Directorio Ejecutivo de Inversiones información sobre toda circunstancia que se produzca en el desenvolvimiento de los temas relativos a la presente ley,
- d) Monitorear la aplicación de las políticas de inversión previstas, y la conformidad de los procedimientos empleados con lo prescripto en la presente ley
- e) Emitir dictámenes en los asuntos a su cargo. A estos efectos la Comisión Bicameral queda facultada a dictarse su propio reglamento de funcionamiento.

De la Auditoría

ARTICULO 28° - El control de las inversiones realizadas por el Fondo corresponderá a la Auditoría General de la Nación, que contará con los recursos humanos y materiales necesarios a tal efecto.

Beneficio Universal por Vejez

ARTICULO 29° - Créase el Beneficio Universal por Vejez otorgado como prestación incondicional no contributiva bajo la administración de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES).

ARTICULO 30° - Tendrán derecho al Beneficio Universal por Vejez todos los ciudadanos argentinos, nativos o naturalizados, que cuenten con una residencia mínima en el país de 10 años continuados al momento de solicitar el beneficio, y que hayan cumplido los sesenta y cinco años (65) años de edad.

El Beneficio Universal por Vejez se otorgará sin prueba ni declaración de pobreza, recursos y/o ingresos, y con independencia de la situación patrimonial del cónyuge, conviviente o parientes del solicitante, siempre que el beneficiario resida en territorio argentino.

ARTICULO 31° - La suma de los beneficios recibidos por cada beneficiario en concepto de Beneficio Universal por Vejez y Prestación Básica Universal conforme la Ley 24.241 no podrá ser mayor al monto máximo de la Prestación Básica Universal según la normativa vigente. En caso de existir un excedente, el mismo será deducido del monto que corresponda percibir como Beneficio Universal por Vejez conforme lo establecido en Artículo 32 de la presente ley.

ARTICULO 32° - El monto del Beneficio Universal por Vejez será igual al cincuenta por ciento (50%) del haber jubilatorio mínimo y se ajustará mensualmente siguiendo la evolución de dicho haber.

De la igualdad del acceso al haber previsional

ARTICULO 33° - Prohíbese la aplicación de coeficientes de cálculo del haber previsional que, basados en tablas diferenciadas por sexo y cómputo de expectativa de vida, arrojen diferencias en perjuicio de alguno de los géneros. Los haberes previsionales deberán ser reajustados de conformidad a coeficientes iguales para varones y mujeres.

Asimismo se removerán todos los obstáculos o cualquier circunstancia que implique distinción, exclusión, restricción o menoscabo.

ARTICULO 34° - Modifícase el Artículo 53° de la Ley 24.241 el cual quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTICULO 53º - En caso de muerte del jubilado, del beneficiario de retiro por invalidez o del afiliado en actividad, gozarán de pensión los siguientes parientes del causante:

a) La viuda.

b) El viudo.

c) La conviviente.

d) El conviviente.

e) Los hijos solteros, las hijas solteras y las hijas viudas, siempre que no gozaran de jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva, salvo que optaren por la pensión que acuerda la presente, todos ellos hasta los dieciocho (18) años de edad.

La limitación a la edad establecida en el inciso e) no rige si los derechohabientes se encontraren incapacitados para el trabajo a la fecha de fallecimiento del causante o incapacitados a la fecha en que cumplieran dieciocho (18) años de edad.

Se entiende que el derechohabiente estuvo a cargo del causante cuando concurre en aquél un estado de necesidad revelado por la escasez o carencia de recursos personales, y la falta de contribución importa un desequilibrio esencial en su economía particular. La autoridad de aplicación podrá establecer pautas objetivas para determinar si el derechohabiente estuvo a cargo del causante.

En los supuestos de los incisos c) y d) se requerirá que el o la causante se hallase separado de hecho o legalmente, o haya sido soltero, viudo o divorciado y hubiera convivido públicamente en aparente matrimonio durante por lo menos cinco (5) años inmediatamente anteriores al fallecimiento. Dicho beneficio contará con los mismos requisitos y tendrá idénticos efectos en cuando los convivientes sean del mismo o diferente sexo. El plazo de convivencia se reducirá a dos (2) años cuando exista descendencia reconocida por ambos convivientes. Para todos los casos

El o la conviviente excluirá al cónyuge supérstite cuando éste hubiere sido declarado culpable de la separación personal o del divorcio. En caso contrario, y cuando el o la causante hubiere estado contribuyendo al pago de alimentos o éstos hubieran sido demandados judicialmente, o el o la causante hubiera dado causa a la

separación personal o al divorcio, la prestación se otorgará al cónyuge y al conviviente por partes iguales.

Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones

ARTÍCULO 35º - El Poder Ejecutivo Nacional garantizará, a través de las áreas competentes, la preservación del empleo de todos los dependientes de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones cualquiera sea su tarea o tipo de contratación.

En todos los casos se reconocerá a los trabajadores la estabilidad laboral, antigüedad por el total de los años trabajados en el sistema y remuneración equivalente.

ARTICULO 36º - El personal médico, técnico, auxiliar y administrativo que se desempeñe ante las Comisiones Médicas y la Comisión Médica Central creadas por el artículo 51 de la [Ley N° 24.241](#) y sus modificatorias será transferido a la SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO, en la proporción y oportunidad que sea necesario para su funcionamiento, conforme lo determine el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO y SEGURIDAD SOCIAL.

A los efectos relativos a la antigüedad en el empleo del personal que sea transferido, se considerará como tiempo de servicio el efectivamente trabajado desde el comienzo de la vinculación con el organismo cedente. Asimismo, deberán transferirse los bienes inmuebles, muebles y equipamiento técnico necesarios para el adecuado funcionamiento de las Comisiones Médicas.

Los gastos que demanden las Comisiones Médicas y la Comisión Médica Central serán financiados por la Administración Nacional de la Seguridad Social y las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, en la forma y proporciones establecidas en la reglamentación.

Régimen General

ARTICULO 37º- Los afiliados del Régimen Previsional Publico tendrán derecho a la percepción de una Prestación Adicional por Permanencia que se adicionará a las prestaciones establecidas en los Incisos a) y b) del artículo 17 de la [Ley N° 24.241](#).

El haber mensual de esta prestación se determinará computando el UNO y MEDIO POR CIENTO (1,5%) por cada año de servicios con aportes realizados al Régimen Previsional Público en igual forma y metodología que la establecida para la Prestación Compensatoria.

Para acceder a esta prestación los afiliados deberán acreditar los requisitos establecidos en los incisos a) y c) del artículo 23 de la citada Ley.

A los efectos de aspectos tales como movilidad, Prestación Anual Complementaria y otros inherentes a la Prestación Adicional por Permanencia, ésta es asimilable a las disposiciones que a tal efecto se establecen para la Prestación Compensatoria.

Movilidad de las prestaciones y recomposición de haberes

ARTICULO 38º - Sustitúyase el Art. 32º de la Ley 24.241 el cual quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 32.- Movilidad de las Prestaciones.

Las prestaciones mencionadas en los incisos a), b), c), y d) del artículo 17 de la Ley 24.241 y sus modificatorias, serán móviles.

El Índice de movilidad será el RIPTE publicado por la Secretaría de Seguridad Social, el que será aplicado periódicamente cada seis meses y automáticamente cuando el acumulado del mismo desde la última actualización supere el DIEZ POR CIENTO (10 %).”

ARTICULO 39º - Sustitúyase el Art. 2º de la Ley 26.417 el cual quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTICULO 2º - A fin de practicar la actualización de las remuneraciones a que se refiere el artículo 24, inciso a) de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias, para aquellas que se devenguen a partir de la vigencia de la presente Ley, se aplicará el índice RIPTE. La SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL establecerá el modo de aplicación del citado índice.”

ARTICULO 40º - Recompónganse los haberes previsionales en vigor tomando en cuenta el índice previsto en el Artículo 38º, sobre la estructura de haberes vigente al 31 de diciembre de 2001. Cumplida la recomposición mencionada, el haber mínimo garantizado no podrá ser inferior al 82% del salario mínimo vital y móvil.

ARTICULO 41º - La aplicación de la movilidad prevista en el artículo 38º de la presente ley deberá tender a alcanzar para todos los casos el 82% del salario en actividad.

ARTICULO 42º - Deróganse el inciso e) del artículo 81 de la Ley de Impuesto a las Ganancias, texto ordenado 'en 1997 y sus modificaciones y el artículo 113 de la [Ley N° 24.241](#) y sus modificatorias.

ARTICULO 43º - La ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL se subroga en las obligaciones y derechos que la [Ley N° 24.241](#) y sus modificatorias le hubiera asignado a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, excepto la administración de los fondos de capitalización que sean transferidos al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, que serán administrados por el Directorio Ejecutivo de Inversión según lo establecido en la presente ley.

Disposiciones Transitorias

ARTICULO 44º - La ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL deberá adoptar las medidas necesarias para hacer operativa la presente ley en lo relativo a la recepción de los aportes y el pago de los beneficios por jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento en el plazo de SESENTA (60) días a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

ARTICULO 45º - La ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL deberá realizar en un plazo de 180 días un estudio actuarial, incluyendo la evolución del contexto socio-demográfico, macroeconómico y laboral, que permita garantizar la sustentabilidad financiera del SIPA en el largo plazo. Dicho estudio, que se actualizará de forma anual, deberá ser público y presentarse para su análisis en la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social.

ARTICULO 46º - La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTICULO 47º - Comuníquese al PODER EJECUTIVO NACIONAL

De acuerdo a lo establecido en el art. 110 del Reglamento de este Honorable Senado de la Nación, solicito la incorporación de este dictamen al Orden del Día.

Sala de Sesiones, 13 de noviembre de 2008.

Rubén H. Giustiniani.-

INFORME

Señor Presidente:

Durante los últimos treinta años, el neoliberalismo llevó al mundo a una economía de especulación financiera. El sistema previsional argentino no escapó a estas tendencias. La historia de la previsión social en la Argentina es en este sentido la trama recurrente de una de

las mayores estafas perpetradas contra los trabajadores. Si bien es cierto que desde la institucionalización misma del sistema hace sesenta años el ahorro previsional de los trabajadores fue desapareciendo, esta histórica y recurrente conducta depredadora de los gobiernos de turno –siempre en connivencia con los sectores privilegiados- fue llevada al límite durante la década del noventa, cuando los adalides del neoliberalismo pretendieron transformar la previsión social en un negocio privado de especulación financiera y rentas extraordinarias para grupos financieros.

La privatización del sistema previsional argentino.

Durante la década del ochenta, la mayoría los países del mundo debieron afrontar fuertes crisis en sus sistemas previsionales, fruto del impacto conjunto de una serie de factores de índole diversa, como ser: el envejecimiento de la población, la caída de la tasa de natalidad, el ingreso a mayor edad de la población en el mercado laboral, el aumento de las tasas de desempleo, etc. La concurrencia de estos factores contribuyó a generar indudablemente una fuerte caída de la relación entre aportantes y beneficiarios, es decir entre activos y pasivos, que hacía cada vez más difícil la sustentabilidad de los sistemas.

El sistema previsional argentino también sufría por esos años una profunda crisis. A los factores ya descriptos, en el caso argentino se agregaban: la alta evasión previsional, la informalidad en el mercado de trabajo, el desmanejo administrativo del sistema, la existencia de regímenes de privilegio, etc. El sistema tenía así un importante déficit que debía cubrirse por distintos medios y un notorio incumplimiento en las prestaciones debidas a los beneficiarios, en particular las relativas al monto jubilatorio establecido por ley que debía corresponder a una proporción que oscilaba entre el 70% y el 82% del salario percibido durante los últimos años.

Montados sobre la base de este diagnóstico de crisis, los máximos representantes del neoliberalismo en nuestro país –Cavallo y un grupo de banqueros- intentaron liquidar el sistema previsional público. La reforma de 1994 se impuso a partir de la presentación de los supuestos méritos de ciertos modelos en boga por entonces en los círculos ortodoxos (los de capitalización), para ocultar en realidad una estrategia que buscaba alcanzar una nueva articulación entre el sistema de previsión social y el régimen de acumulación neoliberal que se estaba imponiendo al país en la década del '90. En este contexto, la reforma se inspiró en los “modelos” promocionados por la denominada Nueva Ortodoxia Previsional (NOP), parte de las políticas impuestas por el Consenso de Washington en la región, que sostenía que la previsión social no debería tener como función la redistribución de ingresos, sino fundamentalmente el fomento del mercado de capitales, a través de un esquema de capitalización individual.

De esta forma, mediante la Ley 24241, sancionada con la férrea oposición de los legisladores socialistas Guillermo Estévez Boero y

Alfredo Bravo, el gobierno nacional transformó el Sistema Nacional de Previsión Social creando el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), introduciendo la posibilidad de capitalización de los aportes de los trabajadores en cuentas individuales administradas por empresas del sector privado –muy vinculadas a los grandes bancos– denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs)

La reforma no sólo introdujo en nuestro país un sistema mixto, sino que modificó también las condiciones de acceso (haciéndolas mucho más restrictivas) y la distribución de derechos del anterior sistema previsional. En primer lugar, la edad mínima de retiro pasó a ser de 60 años para las mujeres y de 65 años para los hombres independientemente de su categoría ocupacional. Asimismo, se estableció un mínimo de 30 años de aportes, límite de acceso que indudablemente profundiza los problemas de cobertura del sistema, máxime con un mercado laboral con tanta precariedad e informalidad como el nuestro. En segundo lugar, el SIJyP establece la posibilidad de que los trabajadores opten entre destinar sus aportes a un Régimen Público de Reparto (RPR) o un Régimen de Capitalización Individual de aportes (RC).

- 1- El diseño del sistema sufrió además varias modificaciones normativas desde su creación, con la intención de deslegitimar la opción del componente “público” del sistema, buscando siempre dificultar y/o minimizar en la práctica la elección del régimen de reparto como una opción para los afiliados. Entre las principales reformas en este sentido, podemos destacar, las siguientes: la mal denominada “Ley de Solidaridad Previsional” de 1995, que estableció que el Estado Nacional sólo garantizaría el otorgamiento y el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios; el decreto 833 de 1997, que creó el llamado MOPRE como unidad de referencia, cuyo valor es establecido discrecionalmente en función de la “restricción presupuestaria; la Ley 23.239 de 1999 que estableció topes máximos para el salario sujeto a contribuciones y una reducción porcentual sobre los haberes previsionales superiores a \$3.000; la ley 25.250 de 2000 por la cual se aplicó una nueva reducción a las contribuciones patronales a la seguridad social, condicionada a la contratación de nuevos trabajadores.

Todas estas medidas evidenciaban claramente la subordinación de la política previsional a la estrategia macroeconómica de los sucesivos gobiernos y la funcionalidad de ésta para con el modelo de acumulación neoliberal vigente. La reforma de 1994 alteró claramente el sentido de la política de previsión social en el país, transfiriendo ingresos captados sobre la masa salarial para fomentar las ganancias del capital financiero.

El fracaso del régimen de capitalización.

Los supuestos méritos del modelo defendido por los exponentes del neoliberalismo vernáculo no fueron tales. Los problemas que supuestamente se iban a resolver con el nuevo sistema no sólo no se resolvieron sino que, por el contrario, se crearon nuevos problemas y se multiplicaron y profundizaron muchos de los ya existentes. Entre estos problemas, se destacan:

1- Creciente crisis de cobertura.

Uno de los principales efectos negativos del régimen privado fue la sustancial reducción de la cobertura, no sólo de las personas en edad de jubilarse, sino de la cobertura futura de la población activa. Como respuesta desde el Estado al deterioro de las condiciones de vida de la población en edad de jubilarse y a la caída del número de beneficios pagados luego de la reforma del sistema previsional, se multiplicaron los programas asistenciales y políticas sociales focalizadas. Estos instrumentos normativos no sólo han promovido prácticas clientelares, sino que han demostrado acabadamente también su incapacidad para combatir la pobreza y la indigencia

El tiempo desnudó así quizás el resultado más perverso de la reforma: al mismo tiempo que expulsa beneficiarios del sistema de previsión social y deteriora los beneficios previsionales, evade el problema transfiriendo la atención del bienestar de los jubilados a las políticas asistenciales focalizadas.

2 – El negocio de las AFJP

Una gran parte de los aportes de los trabajadores fueron absorbidos por comisiones, primas y gastos administrativos, lo que deja en evidencia la gran ineficiencia del sistema que, pese a tener a fines de 2007 más de 5 millones de afiliados, sólo pagaba aproximadamente 388 mil beneficios.

Manejados los millonarios recursos por un pequeño grupo de bancos dueños de las AFJP, los fondos, que antes iban al Estado como aporte salarial al sistema de reparto, siguieron yendo a aquél, pero ahora como onerosos préstamos para financiar el déficit.

3- La descapitalización del sistema.

La reforma dio lugar asimismo a un fuerte proceso de descapitalización del régimen previsional público y consecuentemente, del propio sector público argentino. Se han perdido miles de millones de pesos en aportes de los trabajadores que antes financiaban el régimen público, a lo que debe sumarse las rebajas de los aportes patronales.

Este proceso de descapitalización dio lugar a un paulatino endeudamiento del sector público, a tasas descomunales de interés, y que fue lo que las administradoras presentaron como rentabilidad

“mentirosa” al conjunto de sus afiliados. Esto representó la mayor parte del endeudamiento que el Estado argentino tuvo desde el año 1994 hasta el 2001.

4- La regresividad distributiva del sistema.

El desempleo, el trabajo en negro y la evasión patronal castigan indudablemente en mayor medida a los que menos tienen, quienes quedan al margen de los beneficios del Sistema de Seguridad Social, ayudando a financiar a aquellos que si podrán alcanzar el mínimo de aportes necesarios para acceder al sistema. En la Argentina sólo una de cada tres personas activas aporta al sistema previsional: mientras en el 10% más rico de la población activa más de la mitad aporta al sistema, entre el 10% más pobre apenas lo hacen dos de cada cien. Por ello, una alta proporción de los que más ganan son quienes podrán jubilarse en el futuro.

De esta forma el sistema cubre de esta forma a los trabajadores de mayores ingresos, estables y registrados, para el resto quedan las políticas asistenciales focalizadas.

5- Las transferencias de recursos estatales al sector privado

La reforma significó además una de las mayores transferencias de recursos del Estado a empresas privadas que registre la historia argentina: mientras las AFJP se apropiaron de 10.000 millones de pesos en concepto de comisiones, 35.000 millones fueron a parar al bolsillo de empresas beneficiadas con las rebajas en los aportes patronales (en un plazo de 10 años). El resto, sólo un tercio del total de la masa de recursos, fue a parar a las cuentas de los afiliados del sistema de capitalización.

Sobre la experiencia internacional

Los primeros sistemas previsionales Europeos surgieron a fines del siglo XIX como un elemento fundamental del Estado de Bienestar naciente. Los nuevos riesgos sociales asociados al desarrollo económico, la urbanización, y el cambio estructural de las sociedades industriales, canalizados a través de las luchas políticas de los sectores populares y sus demandas de distribución del ingreso y bienestar social, guiaron el desarrollo y expansión de la protección social para la vejez.

Con algunas variaciones en el diseño institucional entre los países de Europa Continental (Alemania, Francia, Italia, Austria, etc.) y los de Europa del Norte (Inglaterra, Irlanda, los países escandinavos, etc.), el modelo Europeo se basó en todos los casos en un sistema público de reparto que garantiza haberes móviles administrados por el Estado y es financiado a través de contribuciones salariales y/o impuestos generales. En Estados Unidos también, el sistema de seguridad social

público creado en 1935 y aún vigente en la actualidad, fue creado sobre la base de unos principios y una estructura institucional similar.

Con los cambios demográficos de fines del siglo XX, la recomposición de las familias, la flexibilización laboral y la inmigración, tanto en Europa como Estados Unidos comenzó a preocupar la sostenibilidad financiera y la efectividad social de los sistemas previsionales. Esto impulsó una serie de reformas que en la mayor parte de los países tendieron a reacomodar las reglas existentes a las nuevas circunstancias.

Se aplicaron reformas importantes en muchos países, pero en ningún caso progresaron las propuestas de privatizar las jubilaciones al estilo chileno. Se modificaron los parámetros que determinan los recursos y erogaciones del sistema (tales como la edad jubilatoria, el mecanismo de cálculo del haber, el mecanismo de ajuste, etc.) y se introdujeron un conjunto de incentivos para extender la vida laboral y complementar los beneficios públicos con el ahorro individual. En algunos países se aplicaron reformas más estructurales, como la adopción del sistema de cuentas nocionales en Italia y Suecia, donde los beneficios de cada trabajador reflejan más de cerca las contribuciones realizadas durante la vida activa, pero sin someterlas a la valorización financiera ni a la administración privada, como en el caso del sistema de AFJP Argentinas.

Las reformas de Margaret Thatcher en el Reino Unido redujeron algunos beneficios hacia el futuro e incentivaron el desarrollo del sector privado, con un sesgo netamente regresivo orientado a favorecer a los trabajadores de mayores ingresos. Pero en ningún momento alcanzó a eliminar el sistema público ni reemplazarlo por cuentas de capitalización individual. En Estados Unidos, George Bush intentó incluir la privatización del sistema previsional en la agenda gubernamental durante su primer gobierno, guiado por las propuestas de los think-tanks más conservadores del país, que venían pugnando por esta alternativa desde años antes (y que habían sido incluso los principales defensores de las políticas de privatización en América Latina y Europa del Este) pero el intento fracasó. La oposición masiva de un conjunto de sectores y de la población en general forzaron al gobierno a retirar la iniciativa. Aún hoy, como desde hace décadas, el sistema previsional de los Estados Unidos se basa fundamentalmente en el beneficio público del sistema de reparto. Ni la administración de Ronald Reagan ni la de George Bush lograron deshacerse del sistema público. El Estado Norteamericano gasta hoy alrededor de un 21% del presupuesto público en beneficios previsionales.

Europa Occidental y Estados Unidos mantienen así, luego de un importante proceso de reformas, sus sistemas de reparto y administración pública como el eje principal de la seguridad social. Existen complementos de jubilaciones privados y ocupacionales, que lograron un cierto avance durante los últimos años, pero en ningún caso, ni siquiera durante las administraciones más conservadoras, se

llegó a reemplazar los sistemas públicos por sistemas de capitalización individual.

La situación fue exactamente la inversa en gran parte de los países de Europa del Este, la ex Unión Soviética y América Latina. Se trata justamente de tres regiones donde el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han tenido más influencia y donde han podido aplicar sus recetas de reducción del Estado y privatización de manera más amplia y acelerada. En las tres regiones, los sistemas previsionales a inicios de los años '90s se encontraban en crisis. En Europa del Este la crisis fue en parte producto de la sobre-utilización de las pensiones de invalidez y retiro anticipado para paliar los costos sociales de los altos niveles de desempleo que acompañaron la transición. En América Latina, los desequilibrios provinieron de una combinación de factores, incluyendo la crisis fiscal de los años '80, la maduración de muchos sistemas sin bases actuariales adecuadas, la precarización del mercado de trabajo y la evasión fiscal.

Esta fragilidad financiera de los sistemas jubilatorios, combinada con el auge de la ideología neoliberal y la ansiedad de muchos gobiernos de demostrar a la comunidad internacional y a las agencias consultoras de riesgo su compromiso con la reforma estructural, empujaron a muchos países a la rápida adopción de sistemas de alto riesgo para los cuales existía aún poca experiencia internacional. Para los propulsores de estas alternativas, los países de ingreso medio de América Latina y Europa del Este eran un escenario ideal para ensayar este nuevo paradigma que venía propugnando el Banco Mundial alrededor del mundo, y eventualmente aplicarlo luego a otros países del mundo.

La experiencia de los sistemas de capitalización individual privada ha mostrado debilidades muy fuertes no sólo en Argentina sino también en otros países donde ha sido aplicado. Esto limitó el impulso internacional a la privatización: las reformas en gran número de países hoy buscan garantizar la viabilidad dentro del sistema público de reparto en lugar de adoptar las recetas fracasadas de los años '90. Tanto la experiencia argentina como la internacional renueva la certeza de que la seguridad social de las generaciones futuras no puede dejarse ni a la administración privada ni a la valorización financiera de los fondos.

Sobre la importancia del cálculo actuarial del sistema

En los sistemas previsionales de reparto el equilibrio de las cuentas previsionales depende de un conjunto de factores. Por un lado, (1) el valor medio de los beneficios previsionales y (2) el número de beneficios al pago, determinan el gasto total del sistema. Por el otro, (1) las tasas contributivas, (2) el número de trabajadores registrados, (3) el salario medio de los trabajadores registrados, y (4) los recursos extraordinarios y no contributivos que pudieran existir, determinan los recursos. El equilibrio entre gastos y recursos depende, en

consecuencia, tanto de las reglas del sistema (las tasas de contribuciones y los derechos previsionales establecidos en la legislación) como de factores demográficos, macroeconómicos y del mercado de trabajo que son independientes del sistema previsional pero que afectan su equilibrio financiero.

Las posibilidades de un país de pagar los beneficios comprometidos en la legislación depende del equilibrio entre estas variables. No es suficiente con incluir en la legislación un derecho si luego ese derecho no podrá ser honrado como sucedió reiteradas veces en la historia argentina. Todos los sistemas previsionales en países de Europa y Norteamérica, por ejemplo, se basan en cálculos actuariales que permiten estimar cuales serán las necesidades futuras de financiamiento del sistema y planificar su evolución en el largo plazo. Permite además dar continuidad y previsibilidad al sistema previsional y certezas a los trabajadores de que los derechos que se establecen en la legislación serán efectivamente pagados cuando llegue el momento de la jubilación.

El régimen previsional argentino siempre ha tenido una debilidad en este aspecto que se reflejó en sus crisis reiteradas y en el desfinanciamiento que llevó a la situación dramática de falta de previsibilidad, retraso de los pagos y de la movilidad que constitucionalmente les corresponde a todos los jubilados. Estos estudios técnicos son la base para poder planificar a largo plazo los recursos y demandas del sistema.

La lógica del Fondo de Sustentabilidad del sistema previsional debería ser precisamente esa, la acumulación de recursos durante períodos en que el sistema está en superavit para garantizar el financiamiento cuando las variables del sistema sean menos favorables, sea por envejecimiento poblacional, la caída del nivel de empleo formal, o cualquier otra variable que pueda afectar los gastos e ingresos del sistema. Los cálculos actuariales de largo plazo, actualizados y reformulados de manera continua de acuerdo con los cambios en las previsiones macroeconómicas y demográficas, permiten planear la política de acumulación y utilización de dicho fondo. En gran parte de los países desarrollados del mundo existen fondos de este tipo que basan sus estrategias de acumulación e inversión precisamente en los estudios actuariales de largo plazo de las necesidades del sistema previsional. En Estados Unidos, el fondo de acumulación previsional tiene recursos de aproximadamente 16.2% del PBI para poder enfrentar las necesidades futuras del sistema previsional estadounidense. La mayor parte de los países Europeos cuentan también con fondos de este tipo como un mecanismo central de garantizar la sostenibilidad financiera de largo plazo de sus sistemas previsionales.

Por este motivo es absolutamente necesario acompañar la reforma previsional con un estudio serio sobre la sostenibilidad financiera de largo plazo del sistema. ¿Cómo vamos a garantizarle a los trabajadores de hoy efectivamente recibirán un beneficio equivalente

al 1,5% del salario por año contribuido (según establece la ley) si no les damos al mismo tiempo la certeza de que ese derecho no depende de la voluntad de las sucesivas administraciones sino que se basa en cálculos técnicos sobre las posibilidades reales del sistema previsional argentino? ¿Cómo vamos a pedirles que crean en la promesa del Estado que ha sido tantas veces revertida y modificada justamente por la falta de planeamiento a largo plazo de los gobiernos anteriores si no le damos un sustento real a esas promesas?

Para darle seriedad y sustento a la reforma y al sistema previsional en su conjunto, es indispensable realizar estudios con toda la solidez técnica y publicar sus resultados para que sean contrastados por la comunidad científica y por todos los interesados. Esto permitirá además controlar la utilización adecuada de los recursos del Fondo de Garantía y Sustentabilidad para los intereses de los afiliados del sistema previsional.

Hacia una reforma integral del sistema: la propuesta del socialismo.

El socialismo ha considerado siempre que la seguridad social es un derecho humano fundamental, consagrado en el artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional, correspondiendo al Estado Nacional garantizar su otorgamiento. En este marco, la legislación previsional tiene que asegurar el pleno respeto de las garantías constitucionales de protección de la ancianidad, de integralidad, y movilidad.

El sistema previsional que emergió durante los '90 evidentemente consolidó una situación de elevada desprotección general en materia previsional, tendencia que se ha ido profundizando con el tiempo. En un contexto donde el 76% de los beneficiarios perciben la jubilación mínima de 690 pesos, el régimen previsional público se ha transformado en una administración de pensiones y jubilaciones para pobres. Por ello, la experiencia de estos 14 años bajo el régimen de capitalización individual demostró acabadamente que éste no garantiza seguridad de haberes jubilatorios dignos para las generaciones futuras, no fomenta la ampliación de la cobertura, no cubre los riesgos de inversión ni macroeconómicos que afectan el planeamiento previsional de largo plazo, tiene altos costos administrativos, y consolida un modelo de desigualdad distributiva.

En este contexto, es menester señalar que la política de previsión social debe ser entendida como parte de un sistema integral de protección social. Desde nuestra perspectiva, un sistema de previsión social debe ser parte de una estrategia de distribución de la renta y de los derechos de la ciudadanía.

Por ello es necesario encarar una reforma previsional que garantice un sistema de seguridad social de carácter público, integral, participativo y solidario. Indudablemente, la profundidad de los problemas que plantea el sistema previsional vigente torna ineficaces las reformas

coyunturales, demandando una reforma de tipo integral que permita revertir la tendencia a profundizar el patrón regresivo de la política previsional.

Para plantear una reforma previsional como la planteada por el Poder Ejecutivo hubiera sido muy importante contar con algún estudio técnico que sostenga la viabilidad actuarial del sistema. Una de las debilidades más fuertes del sistema previsional argentino a lo largo de la historia ha sido en este sentido su falta de proyección a largo plazo. El Estado utilizó siempre los recursos de las cajas previsionales, la cobertura se amplió o no dependiendo de la voluntad del gobierno de turno, los haberes se actualizaron o no también discrecionalmente y en función de los recursos disponibles. El sistema entró en crisis por estas mismas razones en los años '80 y facilitó la privatización en los '90. Sería importante aprender de esta triste historia.

En este contexto, coincidiendo con el objetivo fundamental de eliminar el sistema de capitalización y pasar a un sistema único de reparto, bandera histórica del socialismo, presentamos una propuesta legislativa con la que pretendemos abordar una serie de puntos que creemos debería contemplar el nuevo sistema a fin de garantizar su sustentabilidad futura.

1- Beneficio Universal por vejez.

El sistema previsional argentino está claramente diseñado para cubrir sólo a la población que participa en el mercado formal de trabajo. Resulta preocupante que dado que el porcentaje de trabajadores excluidos del mercado formal es muy alto, la cobertura previsional alcanza a sectores muy reducidos.

Si bien es cierto que el régimen de jubilación anticipada y las moratorias (1.723.477 nuevas altas), fueron un esfuerzo importante, los problemas de cobertura persisten, siendo preocupante de cara a futuro. Según propias estadísticas oficiales, mientras que en el año 2000 el 65% de los varones mayores de 65 años y las mujeres mayores de 60 años disponían de algún beneficio del sistema, esta proporción disminuiría al 36% en 2025.

La situación hoy es crítica. La mitad de la población económicamente activa no realizan aportes a ninguno de los dos subsistemas. De mantenerse esta tendencia, los problemas futuros de cobertura serán muy serios. En cuanto a los afiliados del régimen de capitalización, solo el 33% del total son los que tuvieron aportes sostenidos y, los que en todo caso, hubieran podido jubilarse por vía de este régimen. El resto de los afiliados al sistema dejó de aportar como consecuencia de las condiciones que ha evidenciado el mercado laboral argentino (desempleo y precariedad). En proyección, el 70% de los afiliados a las administradoras no hubieran tenido ingresos por encima de la línea de la pobreza.

Es en este contexto que entendemos que el problema de cobertura y de prevención de la pobreza debe resolverse con un beneficio no contributivo universal e incondicional para las personas en edad de jubilarse, como pilar central del sistema de previsión social (una jubilación universal) que promovería también la recomposición del pacto distributivo tanto inter como intra – generacional.

2- Recursos del sistema: límites cuantitativos y cualitativos a las inversiones de los fondos previsionales.

El sistema previsional debe pensarse no como un sistema para financiar al Estado sino fundamentalmente como un instrumento redistributivo. En este sentido, la cuestión central de esta reforma es impedir el uso discrecional de los fondos y la posible descapitalización del sistema. Por ello es indispensable que los controles sean fuertes y efectivos.

El proyecto enviado por el Poder Ejecutivo deja vigente el decreto 897/07, instrumento normativo que no establece límite cuantitativo ni cualitativo alguno en relación a las posibilidades de inversión de los fondos previsionales. Se establece de esta forma que los activos pasarán al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional, creado por dicho decreto en 2007 para recibir el capital de los afiliados que eligieran pasarse al sistema de reparto y gestionar los excedentes de la ANSES. A este fondo pasaron los aproximadamente 97.000 millones de pesos hoy en manos de las AFJP.

Es necesario que las restricciones y límites necesarios para resguardar el valor de los fondos y garantizar así la sustentabilidad intertemporal e intergeneracional del sistema, queden plasmadas de forma expresa en el texto de la ley que sea debatida en el Congreso. En este sentido, entendemos que sólo deben permitirse aquellas inversiones que garanticen criterios de seguridad y rentabilidad razonables. Y en el escenario actual, entendemos que los únicos instrumentos que puedan garantizar este objetivo son los títulos públicos (con límites cuantitativos) y los depósitos a plazo fijo.

No es suficiente entonces con declarar la intangibilidad de los fondos ni la especificidad de los mismos. Es necesario establecer los límites para las inversiones, y establecer claramente las operaciones prohibidas, entre las que se destacan la inversión en fideicomisos destinados a financiar obra pública, el financiamiento de gastos corrientes, la compra de letras de tesorería y el pago de deuda.

3- Supervisión y administración de los recursos con la participación de los beneficiarios.

Si bien las reglas de inversión de los fondos son cruciales, fundamentalmente los límites cualitativos y cuantitativos a las inversiones, también lo es la gestión y administración de los fondos y el seguimiento de los resultados de las inversiones y del estado de los

fondos por parte de todos los sectores de la sociedad. Es imprescindible por ello, en consonancia con el principio consagrado en el art. 14 bis de nuestra Constitución Nacional, garantizar la participación de los actores sociales interesados - fundamentalmente los jubilados y trabajadores, beneficiarios presentes y futuros del sistema- en la gestión de los fondos y toma de decisiones de inversión de los mismos, a través de la constitución de un organismo con independencia y autarquía financiera. La rentabilidad de las inversiones del Fondo de Garantía debe ser pública y la composición de sus carteras también. Por eso es importante reglamentar la publicación de informes periódicos que permitan a la sociedad controlar el estado de los fondos.

En este sentido, planteamos que la administración y gestión de los fondos, incluida la decisión de las inversiones, estará a cargo de un “Directorio Ejecutivo de Inversiones” que funcionará con plena autonomía financiera y económica en el ámbito del ANSES. Dicho organismo de administración de los fondos, que estará integrado por dos directores en representación del Estado Nacional, dos en representación de los jubilados, dos de los trabajadores activos y uno en representación de los empresarios, tendrá la obligación de diseñar un plan de inversiones, elaborar informes periódicos, y rendir cuentas anualmente no sólo ante la sociedad sino también ante la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social.

Asimismo, hemos creído conveniente reforzar la presencia y las atribuciones de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social en materia de la supervisión de los fondos. En este sentido, no sólo establecemos que la presidencia de la Comisión estará a cargo de un legislador de la oposición, sino que también le otorgamos mayores facultades para requerir informes sobre la gestión y administración de los recursos del fondo.

4- Movilidad de las prestaciones y recomposición de haberes.

Estamos ante una posibilidad de discutir nuevamente la movilidad de las prestaciones previsionales. La ley de movilidad aprobada recientemente no sólo es inconstitucional sino también insuficiente. Por ello, la reforma podría aprovecharse para replantear la movilidad en términos de la evolución del salario y no fundamentalmente en función de los recursos, con el objetivo de alcanzar el 82%.

No debemos perder de vista el principio de la naturaleza sustitutiva de las prestaciones, en virtud del cual debe garantizarse a los beneficiarios el acceso a un nivel de vida similar al que le proporcionaban sus remuneraciones en la actividad. Por otra parte, los aportes realizados por los trabajadores –con carácter diferido y solidario- están indudablemente relacionados al salario.

Por ello, señalamos una vez más que la movilidad debe vincularse a las remuneraciones –y sus variaciones- y no estar atada a la evolución de la recaudación como pretende la fórmula tramposa recientemente

sancionada. En este sentido, es necesario establecer un sistema de movilidad de los haberes del sistema previsional público adecuando con un criterio de justicia y razonabilidad los haberes de pasividad con las remuneraciones del activo, tal como se desprende de la interpretación constitucional que ha realizado la Corte.

Es necesario asimismo, como paso previo a la implementación del principio de movilidad, la recomposición de los haberes, ya que de caso contrario la movilidad tendrá un alcance muy acotado. Esta recomposición requiere de una inversión de 7.000 millones de pesos, algo que es perfectamente posible instrumentar sólo con el superávit que el ANSES va a registrar el corriente año.

5- Restitución de fondos coparticipables

El 12 de Agosto de 1992 se firmó un Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales (Pacto Fiscal I) promovido por el ex-Ministro Domingo Cavallo y el entonces presidente Menem a través del cual el Estado Nacional queda autorizado a retener un 15 % de la masa de impuestos coparticipables prevista en la Ley 23.548 para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resultaran necesarios (Cláusula primera).

El Convenio tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1993, sin embargo en la cláusula octava del mismo, las Provincias y la Nación se comprometen a seguir financiando mancomunadamente el Régimen Nacional de Previsión Social, por lo cual se asegurará el descuento del 15 % de la masa de impuestos coparticipables hasta tanto no exista un nuevo acuerdo de partes o una nueva Ley de Coparticipación Federal.

Debe señalarse que dicho instrumento tenía su lógica en un contexto de déficit del ANSES, que hacía necesario un esfuerzo compartido entre Nación y Provincias para hacer frente al financiamiento del sistema. En este sentido, entendemos que en el contexto supervitario actual, y habida cuenta de las dificultades presupuestarias por las que atraviesan las provincias en un escenario de creciente centralización de recursos en el nivel nacional, resulta necesario restituir dichos fondos coparticipables.

En síntesis, por todas las razones enunciadas, entendemos que el Congreso de la Nación está ante una oportunidad histórica de discutir una reformulación completa del sistema previsional argentino que permita cumplir con los objetivos de sostenibilidad financiera, equidad intra- e inter-generacional, universalidad, prevención de la pobreza y cobertura de riesgos. Hay muchas cuestiones por resolver. La eliminación de las AFJP es indudablemente una de ellas, pero no la única.

Estamos frente una cuestión central para las generaciones futuras, busquemos entonces los consensos necesarios para dar más certezas

a la sociedad de que estaremos velando por la protección de nuestros jubilados en el presente y el futuro.

Por todo lo expuesto, ponemos en consideración del Senado el presente Dictamen en minoría.

Rubén H. Giustiniani.-

* VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCION UNA VEZ CONFRONTADO CON EL ORIGINAL IMPRESO