



REPUBLICA ARGENTINA

DIARIO DE SESIONES

CAMARA DE SENADORES DE LA NACION

3ª REUNIÓN — 2ª SESIÓN ORDINARIA — 8 DE MARZO DE 1995

Presidencia del señor presidente provisional del Honorable Senado,
doctor **EDUARDO MENEM**,
del señor vicepresidente del Honorable Senado,
don **ORALDO N. BRITOS**,
del señor vicepresidente 1º del Honorable Senado,
doctor **RICARDO E. LAFFERRIÈRE**,
del señor vicepresidente 2º del Honorable Senado,
doctor **JOSÉ A. ROMERO FERIS**,
y del señor presidente de la Comisión de Recursos Hídricos,
doctor **RICARDO A. BRANDA**

Secretarios: doctor **EDGARDO RENÉ PIUZZI** y señor **EDGARDO P. V. MURGUIA**
Prosecretarios: señor **JUAN JOSÉ CANALS** y doctor **DONALDO ANTONIO DIB**

PRESENTES:

AGUIRRE LANARI, Juan R.
BITTEL, Deolindo F.
BORDÓN, José O.
BRANDA, Ricardo A.
BRAVO, Leopoldo
BRITOS, Oraldo N.
CABANA, Fernando V.
CENDOYA, Jorge J.
COSTANZO, Remo J.
DE LA RÚA, Fernando
FADEL, Mario N.
GENOUD, José
HUMADA, Julio C.
LAFFERRIÈRE, Ricardo E.
MAC KARTHY, César
MARANGUELLO, Pedro Carlos
MARTÍNEZ, Daniel E.
MARTÍNEZ ALMUDEVAR, Enrique M.
MASSAT, Jorge
MENEM, Eduardo
MIRANDA, Julio
MOLINA, Pedro E.
OYARZÚN, Juan Carlos
RIVAS, Olijela del Valle
ROMERO, Juan Carlos
ROMERO FERIS, José A.
RUBEO, Luis

SÁNCHEZ, Libardo N.
SAN MILLÁN, Julio A.
SAPAG, Felipe R.
SNOPEK, Guillermo E.
SOLANA, Jorge D.
SOLARI YRIGOYEN, Hipólito
STORANI, Conrado H.
VACA, Eduardo P.
VERNA, Carlos Alberto
VILLARROEL, Pedro G.

AUSENTES, CON AVISO:

FIGUEROA, José O.
JUÁREZ, Carlos A.
LEÓN, Luis A.
LOSADA, Mario A.
LUDUEÑA, Felipe E.
MAZZUCCO, Faustino M.

CON LICENCIA:

OTERO, Edison

EN COMISION:

ALASINO, Augusto
CAFIERO, Antonio F.
PEÑA de LÓPEZ, Ana

POR ENFERMEDAD:

AVELIN, Alfredo

- XXI. Proyecto de comunicación del mismo señor senador por el que se solicita la provisión de una ambulancia para la sala de primeros auxilios de Icaño, Santiago del Estero. (S.-15/95). (Pág. 566.)
- XXII. Proyecto de comunicación del mismo señor senador por el que se solicita se establezca un centro de atención al exportador en la ciudad de Santiago del Estero, con el objeto de utilizar el servicio "Mercosur Informa". (S.-16/95). (Pág. 566.)
- XXIII. Proyecto de comunicación del mismo señor senador por el que se solicita se otorgue asistencia económica extraordinaria al Consejo General de Educación de Santiago del Estero (S.-17/95). (Página 567.)
- XXIV. Proyecto de comunicación del mismo señor senador por el que se solicita se extienda durante todo el año 1995 la ejecución del programa de "Capacitación de Líderes" en Santiago del Estero (S.-18/95). (Pág. 567.)
- XXV. Proyecto de comunicación del señor senador Alasino por el que se solicitan informes sobre la concesión a la Empresa Caminos del Uruguay S. A. del corredor N° 18 de la ruta nacional 14 (S.-19/95). (Pág. 568.)
- XXVI. Proyecto de ley del señor senador Solari Yrigoyen por el que se establece un servicio aéreo regular con las islas Malvinas (S.-20/95). (Pág. 569.)
- XXVII. Proyecto de ley del mismo señor senador por el que se modifica la ley 20.957 (Servicio Exterior de la Nación) en lo que respecta a limitar la designación de embajadores políticos (S.-21/95). (Pág. 569.)
- XXVIII. Proyecto de ley del mismo señor senador por el que se dispone que los suplementos o adicionales percibidos por las autoridades superiores del Estado sean incorporados a la retribución sujeta a aportes jubilatorios (S.-22/95). (Página 571.)
- XXIX. Proyecto de ley del mismo señor senador por el que se modifica el artículo 30 de la ley 24.241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) en lo que respecta a la posibilidad de opción (S.-23/95). (Pág. 573.)
- XXX. Proyecto de ley del mismo señor senador por el que se modifica la ley 24.121 (Creación de nuevas Defensorías de pobres, incapaces y ausentes) ante los tribunales orales en lo criminal y de menores de la Capital Federal (S.-24/95). (Pág. 574.)
- XXXI. Proyecto de ley del mismo señor senador sobre radicación de ciudadanos argentinos en zonas de seguridad de fronteras (S.-25/95). (Pág. 576.)
- XXXII. Proyecto de ley del mismo señor senador por el que se modifican los artículos 2° de la ley 24.289 y 18 del decreto ley 1.285/58 relacionados con penalidades aplicables a los abogados, procuradores, litigantes y otras personas que obstruyeran el curso de la Justicia (S.-26/95). (Pág. 577.)
- XXXIII. Proyecto de ley del mismo señor senador sobre exenciones fiscales para productores ganaderos de la Región Patagónica (S.-27/95). (Pág. 578.)
- XXXIV. Proyecto de ley del mismo señor senador sobre participación de las provincias con litoral marítimo en el "Acuerdo sobre relaciones en materia de pesca marítima entre la República Argentina y la Comunidad Económica Europea" (S.-28/95). (Pág. 579.)
- XXXV. Proyecto de ley del mismo señor senador por el que se dispone la construcción de un monumento en homenaje a los Bomberos Voluntarios fallecidos en un incendio en la ciudad de Puerto Madryn, Chubut (S.-29/95). (Pág. 580.)
- XXXVI. Proyecto de ley del mismo señor senador por el que se modifica la ley 23.551 (Asociaciones Sindicales) (S.-30/95). (Pág. 580.)
- XXXVII. Proyecto de comunicación del señor senador Bordón por el que se solicita se convoque a la Comisión Nacional de Emergencia Agropecuaria para que declare la misma en los departamentos de Junín y Rivadavia, Mendoza (S.-31/95). (Pág. 586.)
- XXXVIII. Proyecto de resolución del señor senador Romero Feris por el que se rinde homenaje a la Organización de las Naciones Unidas, en el 50° Aniversario de su creación (S.-32/95). (Pág. 586.)
- XXXIX. Proyecto de comunicación del mismo señor senador por el que se solicita una subvención anual para la Biblioteca Argentina para Ciegos (S.-33/95). (Página 587.)
- XL. Proyecto de resolución del mismo señor senador por el que se adhiere a la conmemoración del Centenario del patentamiento del primer cinematógrafo y de la primera proyección cinematográfica pública (S.-34/95). (Pág. 588.)
- XLI. Proyecto de comunicación del señor senador Bravo por el que se solicita un subsidio para el Colegio Superior N° 1

SUMARIO

- I. Manifestaciones en minoría. (Pág. 536.)
2. Por invitación del señor presidente provisional del Honorable Senado, el señor senador por Río Negro, escribano Remo José Costanzo, procede al izamiento de la bandera nacional en el mástil del recinto. (Pág. 537.)
3. Asuntos entrados:
 - I. Comunicaciones de la Presidencia. (Página 537.)
 - II. Mensaje del Poder Ejecutivo por el que se solicita acuerdo para promover al General de División (R.E.) don Héctor Solanas Pacheco al grado inmediato superior con fecha 1º de mayo de 1958. (P.E.-4/95.) (Pág. 538.)
 - III. Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo sobre provincialización de hidrocarburos. (P.E.-3/95.) (Pág. 538.)
 - IV. Mensaje y decreto del Poder Ejecutivo por el que se observa en forma parcial el proyecto de ley registrado bajo el número 24.462 (Día de la Integración Argentino-Chilena). (P.E.-5/95.) (Página 554.)
 - V. Comunicaciones oficiales. (Pág. 555.)
 - VI. Dictámenes de comisiones. (Pág. 555.)
 - VII. Proyecto de comunicación del señor senador de la Rúa y otros señores senadores por el que se solicita se interese al gobierno de Canadá para celebrar un convenio de cooperación para capacitar indígenas argentinos como auxiliares de guardaparques. (S.-1/95.) (Pág. 555.)
 - VIII. Proyecto de comunicación del señor senador de la Rúa y otros señores senadores por el que se solicita se apoye y gestione la pronta sanción de la Declaración Internacional de los Derechos Indígenas. (S.-2/95.) (Pág. 556.)
 - IX. Proyecto de comunicación del señor senador de la Rúa y otros señores senadores por el que se solicita se apoye la creación de un Foro Permanente Indígena en la ONU. (S.-3/95.) (Pág. 556.)
 - X. Proyecto de declaración del señor senador de la Rúa y otros señores senadores por el que se saluda al Consejo Mundial de Pueblos Indígenas por el XX Aniversario de la Institución. (S.-4/95.) (Pág. 557.)
 - XI. Proyecto de resolución del señor senador de la Rúa y otros señores senadores por el que se declara de interés cultural y educativo la II Asamblea de la
- Iniciativa Indígena por la Paz, a realizarse en París, Francia. (S.-5/95.) (Página 557.)
- XII. Proyecto de comunicación del señor senador de la Rúa y otros señores senadores por el que se solicita se declare de interés nacional el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas de Mundo, iniciado el 1º de enero del corriente año. (S.-6/95.) (Pág. 558.)
- XIII. Proyecto de comunicación del señor senador de la Rúa y otros señores senadores por el que se solicita se celebre un Convenio de Cooperación Mutua con el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas. (S.-7/95.) (Pág. 558.)
- XIV. Proyecto de resolución del señor senador de la Rúa y otros señores senadores por el que se constituye el Grupo Parlamentario "Amigos Parlamentarios Argentinos del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas". (S.-8/95.) (Página 559.)
- XV. Proyecto de ley del señor senador de la Rúa y otros señores senadores por el que se declara de interés nacional, cultural, educativo y legislativo la realización de la VIII Asamblea del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, a desarrollarse durante 1997 en la República Argentina. (S.-9/95.) (Pág. 560.)
- XVI. Proyecto de ley del señor senador de la Rúa y otros señores senadores por el que se declara de interés nacional, cultural, educativo y legislativo el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. (S.-10/95.) (Página 560.)
- XVII. Proyecto de ley del señor senador Sánchez por el que se regula el régimen jurídico de los cementerios privados. (S.-11/95.) (Pág. 561.)
- XVIII. Proyecto de comunicación del señor senador Ludueña por el que se solicitan informes sobre el cumplimiento en nuestro país de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, respecto del comercio significativo de especies incluídas en su Apéndice II. (S.-12/95.) (Pág. 563.)
- XIX. Proyecto de declaración del mismo señor senador por el que se adhiere a la celebración del Día Internacional de la Mujer. (S.-13/95.) (Pág. 564.)
- XX. Proyecto de comunicación del señor senador Figueroa por el que se solicita se asignen recursos a la Escuela N° 56 "Absalón Rojas", de Icaño, Santiago del Estero. (S.-14/95.) (Pág. 565.)

"Fuerza Aérea Argentina" de Valle Fértil, San Juan (S.-35/95). (Pág. 589.)

XLII. Proyecto de resolución del señor senador de la Rúa por el que se adhiere al Día Internacional de la Mujer, y se dispone la colocación de una placa evocativa de la figura de la ex senadora profesora Margarita Malharro de Torres (S.-36/95). (Pág. 589.)

XLIII. Proyecto de ley del señor senador Ludeña por el que se declara patrimonio artístico cultural a la obra escultórica "Fuente de las Nereidas" (S.-37/95). (Pág. 591.)

XLIV. Proyecto de ley de los señores senadores Verna y Rivas por el que se crea el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento y se deroga la ley 23.615 (S.-38/95). (Pág. 592.)

XLV. Proyecto de comunicación de la señora senadora Rivas por el que se solicitan informes relacionados con las medidas tendientes a reducir en nuestro país las emanaciones de dióxido de carbono y otros gases responsables del "efecto invernadero" (S.-39/95). (Pág. 593.)

XLVI. Proyecto de ley del señor senador Alasino por el que se establece el porcentaje de distribución de regalías entre las provincias de Entre Ríos y Corrientes, correspondiente a la generación hidroeléctrica de Salto Grande (S.-40/95). (Pág. 594.)

XLVII. Proyecto de comunicación de la señora senadora Rivas por el que se solicitan informes sobre la toxicidad de la droga dexfenfluramina (S.-41/95). (Pág. 595.)

XLVIII. Proyecto de comunicación de la misma señora senadora por el que se solicitan informes sobre la existencia del denominado Síndrome del Edificio Enfermo (S.-42/95). (Pág. 596.)

XLIX. Proyecto de comunicación de la misma señora senadora por el que se solicita la elaboración de una nueva normativa general en materia disciplinaria en el ámbito educativo (S.-43/95). (Pág. 597.)

L. Proyecto de resolución del señor senador Genoud por el que se dispone dirigirse al Poder Ejecutivo a fin de que arbitre los medios para prohibir el paso del buque "Pacific Pintail" que transporta basura radiactiva (S.-44/95). (Pág. 597.)

LI. Proyecto de declaración del señor senador Solari Yrigoyen por el que se lamenta la acusación judicial presentada

en el Perú contra los escritores Mario y Alvaro Vargas Llosa (S.-45/95). (Pág. 598.)

LII. Proyecto de declaración del señor senador Avelín por el que se solicita se deje sin efecto la resolución 13/95 del Instituto Nacional de Obras Sociales por la que se inscribe en su registro a la Obra Social de la Federación Argentina del Trabajador de las Universidades Nacionales (S.-46/95). (Pág. 598.)

LIII. Proyecto de resolución del señor senador Losada por el que se solicitan informes sobre los archivos secretos de las fuerzas armadas, en relación a los listados de personas desaparecidas durante el último régimen militar (S.-47/95). (Pág. 599.)

4. Lectura y aprobación del plan de labor para la sesión de la fecha. (Pág. 599.)

5. Consideración de los dictámenes en mayoría y en minoría de las comisiones de Trabajo y Previsión Social, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión sobre solidaridad previsional (C.D.-164/94). Se aprueba el dictamen en mayoría. (Pág. 601.)

6. Consideración del dictamen de las comisiones de Vivienda, de Presupuesto y Hacienda y de Legislación General en el proyecto de ley en revisión por el que se crea el Sistema Federal de Vivienda (C.D.-100/94). Se aprueba. (Pág. 640.)

7. Moción del señor senador Romero para considerar sobre tablas el proyecto de ley del Poder Ejecutivo por el que se autoriza al mismo a conservar sólo una acción de la clase "A" de YPF S.A., pudiendo disponer del resto a los fines previstos en el decreto 286/95 (P.E.-1/95). (Pág. 659.)

8. Inserción solicitada por el señor senador Romero. Se aprueba. (Pág. 660.)

9. Continuación de la consideración del punto 7 del sumario. Se levanta la sesión por falta de quórum (Pág. 660.)

10. Apéndice:

- I. Sanciones del Honorable Senado. (Pág. 663.)
- II. Inserción. (Pág. 664.)

— En Buenos Aires, a las 16 y 34 del miércoles 8 de marzo de 1995:

1

MANIFESTACIONES EN MINORIA

Sr. Aguirre Lanari. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Corrientes.

—Mensaje del Poder Ejecutivo comunicando el dictado del decreto 290/95 sobre reducción del gasto público (P.E.-733/94).

—Proyecto de resolución del senador Genoud y otros señores senadores solicitando informes sobre la marcha del sistema financiero local en particular y la economía argentina en general (S.-1.690/94).

—Proyecto de ley en revisión por el que se transfieren inmuebles destinados a vivienda del personal de YPF (C.D.-32/93).

—Proyecto de ley en revisión sobre Régimen de Emergencia para la Normalización del Espectro Radioeléctrico (C.D.-111/94 y C.D.-129/94).

—Proyecto de ley en revisión sobre recopilación y edición de un cortometraje en video para difundir en el exterior las atracciones naturales y turísticas de la República Argentina (C.D.-120/94).

—Proyecto de ley del senador de la Rúa sobre convocatoria de la Convención de la Ciudad de Buenos Aires (S.-1.230/94).

—Proyecto de resolución del senador Avelín solicitando se habilite una línea de crédito para productores vitivinícolas de San Juan (S.-1.653/94).

—Proyecto de ley en revisión modificando la ley 13.265, respecto a evitar la doble imposición en perjuicio de los jubilados y afiliados del Honorable Congreso (C.D.-54/93).

—Proyecto de ley en revisión incorporando al Código Penal el delito de intrusión (C.D.-76/94).

—Proyecto de ley en revisión por el que se dispone que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires no pueda celebrar contratos que importen la disposición de bienes de su propiedad hasta la asunción de las nuevas autoridades comunales (C.D.-95/94).

Asuntos que hayan sido reservados.

Sr. Presidente (Menem). — En consideración el plan de labor.

Tiene la palabra el señor senador por Mendoza.

Sr. Genoud. — Señor presidente: en el plan de labor parlamentaria, que se acaba de leer ha sido incluido para ser tratado en la presente sesión el proyecto de ley en revisión contenido en el expediente C.D.-164/94, de solidaridad previsional.

Al respecto, nuestro bloque ha resuelto hace unos instantes —soy vocero expreso de ello— que no corresponde que esta iniciativa sea tratada en la presente sesión por una cuestión elemental de orden reglamentario.

En efecto, en la reunión de labor parlamentaria de la semana pasada se decidió plantear la preferencia para tratar con dictamen de comisión este proyecto de ley. Pero en la sesión pasada no se votó la preferencia con dictamen de comisión, el que recién fue emitido el viernes de la semana pasada. Por lo tanto, tampoco se cum-

plirían los siete días que establece el Reglamento para tratarlo en esta sesión.

Quiere decir que en función de esta norma correspondería que este tema fuera tratado en la sesión del miércoles de la semana que viene. De lo contrario, estaríamos vulnerando un principio que casi siempre ha sido respetado por este cuerpo.

Además, es pública y conocida la oposición del bloque de la Unión Cívica Radical a este proyecto de ley de solidaridad previsional. Las razones de nuestra postura serán dadas por los informantes de nuestro bloque.

Sr. Molina. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Santa Cruz.

Sr. Molina. — Señor presidente: compadezco la situación del presidente del bloque de la Unión Cívica Radical.

Recién mencionaba cómo se había originado y decretado esta emergencia previsional, que hoy nos trae serios problemas económicos. En su oportunidad conversamos con él sobre esta cuestión. Se votó el plan de labor anterior.

No obstante, a efectos de no demorar innecesariamente la consideración de esta iniciativa, solicito su tratamiento sobre tablas. Además, se trata de un tema que no ha sido traído de manera sorpresiva ni tampoco es una maniobra del bloque oficialista. Es una cuestión que está instalada en la comunidad; y la comunidad es consciente de la crisis de confianza por la que atravesamos. Justamente, este proyecto que pretendemos tratar y aprobar vendría a traer un poco de paz a los mercados y a la situación global de nuestro presupuesto.

Por lo tanto, reitero mi moción para el tratamiento sobre tablas de esta iniciativa.

Sr. Genoud. — Pido la palabra porque he sido aludido, señor presidente.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Mendoza.

Sr. Genoud. — La semana pasada no concurrí a la reunión de presidentes de bloque, de manera que mal puedo haber sido yo quien haya aceptado ese criterio. El señor vicepresidente de nuestro bloque, a cargo de su presidencia cuando se llevó a cabo esa reunión, aceptó el criterio de aprobar un pedido de preferencia a solicitar.

Además, lo que interesa no es lo que resuelvan los presidentes de bloque, sino lo que resuelva el cuerpo. Los presidentes de bloque en la comisión de labor parlamentaria solamente

coordinan la labor de la sesión, pero nunca la reunión de labor parlamentaria puede suplir la decisión del cuerpo.

Sr. Presidente (Menem). — En consideración la moción de tratamiento sobre tablas formulada por el señor senador por Santa Cruz. Se necesitan dos tercios: sobre veintiocho, diecinueve.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

— La votación resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Menem). — Queda aprobada la moción de tratamiento sobre tablas.

Sr. Presidente (Menem). — Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el plan de labor propuesto.

— La votación resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Menem). — Queda aprobado el plan de labor.

5

SOLIDARIDAD PREVISIONAL

Sr. Presidente (Menem). — En consecuencia, corresponde considerar los dictámenes, en mayoría y en minoría, de las comisiones de Trabajo y Previsión Social, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión sobre solidaridad previsional (Orden del Día N° 2 y Anexo).

Por Secretaría se dará lectura.

Sr. Secretario (Piuizzi). — (Lee)

Dictamen de comisión en mayoría

Honorable Senado:

Vuestras comisiones de Trabajo y Previsión Social, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda, han considerado el proyecto de ley que le fuera pasado en revisión (C.D.-164/94), sobre Solidaridad Previsional; y, por las razones que dará el miembro informante, os aconseja su aprobación.

De acuerdo con los términos del artículo 119 del Reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente el orden del día.

Sala de las comisiones, 28 de febrero de 1995.

Oraldo N. Britos. — **Ricardo A. Branda.**
— **Carlos A. Romero.** — **Julio A. San Millán.** — **Eduardo Menem.** — **Pedro E. Molina.** — **Augusto Alasino.** — **Julio C. Humada.** — **Eduardo P. Vaca.** — **Guillermo E. Snopek.**

Sanción de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación

(15 de febrero de 1995)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

TÍTULO I

De las reformas al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

Capítulo I

Reformas a la legislación previsional

Artículo 1º —

1. Los sistemas públicos de previsión de carácter nacional son sistemas de reparto asistido, basados en el principio de solidaridad.
2. Las prestaciones otorgadas o a otorgarse por dichos sistemas serán financiadas con los recursos enumerados en el artículo 18 de la ley 24.241, y quedan sometidas a las normas que sobre haberes mínimos y máximos, incompatibilidades, y movilidad establece la ley 24.241.
3. El Estado nacional garantiza el otorgamiento y pago de las prestaciones de dichos sistemas, hasta el monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos para su financiamiento por la respectiva Ley de Presupuesto. El monto de los créditos presupuestarios anuales destinados al financiamiento del régimen previsional público no podrá ser inferior a lo asignado en la Ley de Presupuesto 24.447.
4. Los recursos de dichos sistemas son inembargables.

Art. 2º — Modifícase el artículo 16 de la ley 24.241, el que queda redactado de la siguiente forma:

Artículo 16: Naturaleza del régimen y garantía del Estado.

1. El régimen previsional público es un régimen de reparto asistido, basado en el principio de solidaridad. Sus prestaciones serán financiadas con los recursos enumerados en el artículo 18 de esta ley.
2. El Estado nacional garantiza el otorgamiento y pago de las prestaciones establecidas en este capítulo, hasta el monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos para su financiamiento por la respectiva Ley de Presupuesto.

Art. 3º — Modifícase el artículo 17 de la ley 24.241, al que se incorporan los siguientes párrafos:

f) Prestación por edad avanzada.

La Ley de Presupuesto determinará el importe mínimo y máximo de las prestaciones a cargo del régimen previsional público.

Ningún beneficiario tendrá derecho a recibir prestaciones por encima del tope máximo legalmente determinado.

Art. 4º — Modifícase el artículo 18 de la ley 24.241 el que queda redactado de la siguiente forma:

Artículo 18: Financiamiento.

Las prestaciones del régimen previsional público serán financiadas exclusivamente con los siguientes recursos:

- a) Los aportes personales de los afiliados comprendidos en el régimen previsional público;
- b) Las contribuciones a cargo de los empleadores, establecidas en el artículo 11 de esta ley;
- c) Dieciséis (16) puntos de los veintisiete (27) correspondientes a los aportes de los trabajadores autónomos;
- d) La recaudación del impuesto sobre los bienes personales no incorporados al proceso económico o aquel que lo sustituya en el futuro, y otros tributos de afectación específica al sistema jubilatorio;
- e) Los recursos adicionales que anualmente fije el Congreso de la Nación en la Ley de Presupuesto;
- f) Intereses, multas y recargos;
- g) Rentas provenientes de inversiones;
- h) Todo otro recurso que legalmente corresponda ingresar al régimen previsional público;

Art. 5º — Modifícase el artículo 32 de la ley 24.241 el que queda redactado de la siguiente forma:

Artículo 32: Movilidad de las prestaciones.

Las prestaciones del Régimen Previsional Público tendrán la movilidad que anualmente determine la Ley de Presupuesto conforme al cálculo de recursos respectivo.

Art. 6º — Sustitúyese el artículo 34 de la ley 24.241 por el siguiente:

Artículo 34:

1. Los beneficiarios de prestaciones del Régimen previsional público podrán reingresar a la actividad remunerada tanto en relación de dependencia como en carácter de autónomos.
2. El reingresado tiene la obligación de efectuar los aportes que en cada caso correspondan, los que serán destinados al Fondo Nacional de Empleo.
3. Los nuevos aportes no darán derecho a reajustes o mejoras en las prestaciones originarias.
4. Los beneficiarios de prestaciones previsionales que hubieren accedido a tales beneficios amparados en los regímenes especiales para quienes presten servicios en tareas penosas,

riesgosas o insalubres, determinantes de vejez o agotamiento prematuro, no podrán reingresar a la actividad ejerciendo algunas de las tareas que hubieran dado origen al beneficio previsional. Si así lo hicieren, se le suspenderá el pago de los haberes correspondientes al beneficio previsional otorgado.

5. El goce de la prestación del retiro por invalidez es incompatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia.
6. Sin perjuicio de las demás obligaciones establecidas en el artículo 12 de la presente ley, el empleador deberá comunicar la situación a que se refiere el apartado 1 de este artículo a la autoridad de aplicación, en el plazo y con las modalidades que la misma establezca. La omisión de esta obligación hará pasible al empleador de una multa equivalente a diez (10) veces lo percibido por el beneficiario en concepto de haberes previsionales.

Art. 7º — Movilidad de las prestaciones.

1. La movilidad de las prestaciones de los sistemas públicos de previsión de carácter nacional, por períodos anteriores a la promulgación de la presente ley se regirán por los siguientes criterios:
 - a) Las prestaciones correspondientes a períodos anteriores al 1º de abril de 1991 se ajustarán según el índice definido en el anexo I de esta ley;
 - b) Las prestaciones correspondientes a períodos comprendidos entre el 1º de abril de 1991 y la fecha de promulgación de la presente ley se ajustarán según las disposiciones oportunamente aprobadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación y por organismos de su dependencia.

2. A partir de la vigencia de la presente ley todas las prestaciones de los sistemas públicos de previsión de carácter nacional tendrán la movilidad que anualmente determine la Ley de Presupuesto. Dicha movilidad podrá ser distribuida en forma diferenciada a fin de incrementar las prestaciones mínimas.

En ningún caso esta movilidad podrá consistir en una determinada proporción entre el haber de retiro y las remuneraciones de los activos.

Art. 8º — Mejora de los haberes mínimos.

Las futuras leyes de presupuesto destinarán preferentemente los mayores recursos que se asignen anualmente en las mismas, así como los eventuales excedentes del régimen previsional público, a mejorar las prestaciones de los beneficiarios que carezcan de otros ingresos y perciban prestaciones previsionales inferiores a los cuatrocientos cincuenta pesos (\$ 450).

Art. 9º — Haberes máximos.

1. Las prestaciones que se otorguen después de la sanción de la presente ley y en virtud de leyes anteriores a la ley 24.241 tendrán el tope máximo establecido en la ley respectiva.
2. Los haberes previsionales mensuales correspondientes a las prestaciones otorgadas en virtud de leyes anteriores a la ley 24.241 que no tuvieran otro haber máximo menor, en la suma equivalente al ochenta y dos por ciento (82 %) del monto máximo de la remuneración sujeta a aportes y contribuciones, prevista en el segundo párrafo del artículo 13 de la ley 18.037, modificado por el artículo 158 apartado 1 de la ley 24.241, estarán sujetos a la siguiente escala de deducciones:

- De \$ 3.101 a \$ 4.000: 6 % sobre el excedente de \$ 3.100.
- De \$ 4.001 a \$ 6.000: \$ 54 más el 12 % sobre el excedente de \$ 4.000.
- A partir de \$ 6.001: \$ 294 más el 30 % sobre el excedente de \$ 6.000.

Facúltase al Poder Ejecutivo nacional a adecuar la escala precedente a las movilidades que resulten de la suma equivalente al ochenta y dos por ciento (82 %) del monto máximo de la remuneración sujeta a aportes y contribuciones.

3. Hasta tanto la Ley de Presupuesto cumpla con lo establecido en el artículo 17 de la ley 24.241, el monto del haber máximo del Régimen Previsional Público que regula la referida ley y correspondiente a las prestaciones que se otorguen después de la sanción de la presente no podrá superar los tres mil cien pesos (\$ 3.100).

Art. 10. — Orden público.

1. La presente ley es federal y de orden público.
2. No se aplicará retroactivamente respecto de haberes correspondientes a períodos anteriores a su entrada en vigencia.

Art. 11. — Derogación.

1. Deróganse los artículos 125, 158 inciso 6), y 160 de la ley 24.241, así como toda otra disposición que se oponga a la presente ley.
2. Derógase el decreto 2.302/94 a partir de la promulgación de la presente ley.

Art. 12. — Cuando de acuerdo con lo establecido por el Pacto Fiscal (ley 24.307) para la producción y el empleo, se transfieren cajas de previsión social provincial al Régimen Previsional Público Nacional, y los primeros registraren déficit operativo, deberá habilitarse el correspondiente crédito presupuestario sin que afecten los recursos que la presente ley asigna al Sistema Previsional Público Nacional.

Art. 13. — Incorpórase como segundo párrafo del artículo 188 de la ley 24.241, el siguiente texto:

Las contribuciones patronales destinadas al financiamiento de la seguridad social, podrán ser disminuidas por el Poder Ejecutivo nacional únicamente en la medida que fueran efectivamente compensadas con incrementos en la recaudación del sistema, o con aportes del Tesoro que equiparen dicha reducción.

Capítulo II

Reforma al procedimiento judicial de la seguridad social

Art. 14. — El procedimiento de impugnación judicial de los actos administrativos de la administración nacional de seguridad social, se regirá por las disposiciones del presente capítulo.

Art. 15. — Las resoluciones de la administración nacional de seguridad social podrán ser impugnadas ante los juzgados federales en lo contencioso-administrativo de la Capital Federal y ante los juzgados con asiento en las provincias, dentro del plazo de caducidad previsto en el artículo 25, inciso a) de la ley 19.549, mediante demanda de conocimiento pleno, que tramitará por las reglas del proceso sumario previsto en el Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial de la Nación, con las modificaciones introducidas en la presente ley. La administración nacional de seguridad social actuará como parte demandada. Para la habilitación de la instancia no será necesaria la interposición de recurso alguno en sede administrativa.

Art. 16. — La administración nacional de seguridad social podrá articular en su defensa la limitación de recursos en el Régimen de Reparto para atender el mayor gasto que se derivaría del acogimiento de las pretensiones del actor y su eventual extensión a los casos análogos.

Art. 17. — Sólo se admitirán los medios probatorios documentales, testimoniales, periciales, de informes y los que el tribunal dispusiere para mejor proveer, salvo que la administración nacional de seguridad social articulara la defensa de limitación de recursos en el Régimen de Reparto, en cuyo caso se admitirá también la prueba pericial correspondiente, a ser diligenciada por integrantes del cuerpo de peritos o funcionarios de la Auditoría General de la Nación, de acuerdo a la reglamentación que expida dicho organismo.

Art. 18. — La Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, creada por ley 23.473, se transformará en Cámara Federal de la Seguridad Social y conocerá en la materia enumerada en el artículo 39 bis del decreto ley 1.285/58, con la salvedad de que en lo concerniente al inciso a) de dicho artículo intervinirá en grado de apelación contra las sentencias dictadas por los juzgados mencionados en el artículo 15.

Art. 19. — La sentencia definitiva de la Cámara Federal de la Seguridad Social será apelable ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por recurso ordinario, cualquiera fuere el monto del juicio. Los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación serán de obligatorio seguimiento por los jueces inferiores en las causas análogas.

Art. 20. — Cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación se hubiere pronunciado reiteradamente en casos análogos en favor de la aplicación de la presente ley, podrá rechazar *in limine* el recurso interpuesto, sin otra fundamentación, en los casos en que se pretenda desconocer esa doctrina.

Art. 21. — En todos los casos las costas serán por su orden.

Art. 22. — Las sentencias condenatorias contra la administración nacional de seguridad social serán cumplidas dentro de los noventa (90) días de notificadas, hasta el agotamiento de los recursos presupuestarios destinados a ello para el año fiscal en el que venciera dicho plazo. Agotados dichos recursos se suspenderá el cumplimiento de aquellas sentencias pendientes de pago, reanudándose el cómputo de los plazos para su cumplimiento a partir del comienzo del año fiscal para el que se aprueben nuevos recursos presupuestarios destinados a atender sentencias judiciales y hasta su nuevo agotamiento. La administración nacional de seguridad social deberá respetar estrictamente el orden cronológico de notificación de las sentencias definitivas para su cumplimiento, salvo cuando queden sentencias pendientes de cumplimiento para el siguiente período fiscal, en cuyo caso dará prioridad a los beneficiarios de mayor edad. Serán de aplicación las leyes 23.982 y 24.130; y supletoriamente la ley 3.952.

Art. 23. — En ningún caso los jueces podrán fijar un plazo distinto para el cumplimiento de las sentencias, ni aplicar sanciones pecuniarias, compulsivas o conminatorias a los organismos respectivos, ni a los funcionarios competentes, salvo en los casos de amparo por mora. Quedan sin efecto las medidas de ese tipo que se hubieren adoptado o trabado. Los bienes y cuentas de la administración nacional de seguridad social o del Estado nacional son inembargables. Las autoridades administrativas competentes deberán tramitar de inmediato la interrupción o el levantamiento de las medidas compulsivas, cautelares o ejecutorias dispuestas con anterioridad a la presente ley, incluyendo las trabadas respecto a los bienes afectados al servicio de la administración nacional de seguridad social.

Art. 24. — Las normas previstas en el presente capítulo serán de aplicación inmediata a las causas en trámite. Las que estuvieren radicadas ante la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, pendientes de sentencia, serán convertidas al procedimiento previsto en la presente ley, notificando a los recurrentes para que adecuen su presentación al nuevo procedimiento, solicitando lo que en derecho corresponda. En estos casos, y por única vez, la administración nacional de seguridad social tendrá un plazo de seis (6) meses para contestar demanda y ofrecer pruebas, contados a partir de su notificación.

Art. 25. — Las sentencias dictadas o que se dicten en esta materia contra la Administración Nacional de la Seguridad Social o el Estado nacional hasta el 31 de diciembre de 1995, que la condenen al pago de sumas de dinero, serán cumplidas recién a partir del 1º de enero de 1996, de acuerdo al procedimiento previsto en la presente ley.

Art. 26. — Modifícase el artículo 39 bis del decreto-ley 1.285/58 que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 39 bis: La Cámara Federal de la Seguridad Social conocerá:

- a) En los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas en las causas sustanciadas con motivo de impugnaciones judiciales contra resoluciones o actos administrativos que afecten pretensiones de los afiliados, beneficiarios, peticionarios de prestaciones o de afiliación, empleadores y, en general, de cualquier persona que alegare la afectación de su derecho respecto del Régimen de Reparto del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones;
- b) En los recursos interpuestos contra resoluciones que dicte la Dirección General Impositiva que denieguen total o parcialmente impugnaciones de deuda determinadas por el citado organismo en ejercicio de las funciones asignadas por el decreto 507/93, siempre que en el plazo de su interposición se hubiere depositado el importe resultante de la resolución impugnada;
- c) En los recursos interpuestos contra resoluciones de los entes que administran los subsidios familiares;
- d) En los recursos de apelación interpuestos contra resoluciones de la Comisión Nacional de Previsión Social, al decidir conflictos suscitados con motivo de la aplicación del Régimen de Reciprocidad instituido por el decreto 9.316/46;
- e) En los recursos de queja por apelación denegada y en los pedidos de pronto despacho de conformidad con el artículo 28 de la ley 19.549.

Art. 27. — Modifícase el artículo 9º de la ley 23.473, que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 9º: Los recursos contencioso-administrativos enumerados en los incisos b), c) y d), del artículo 39 bis del decreto ley 1.285/58 deberán presentarse con firma de letrado y con expresión de agravios ante el mismo organismo administrativo que dictó la medida y dentro de los treinta (30) días de notificada si el interesado se domicilia en la Capital Federal y de noventa (90) días si se domicilia en el interior del país o en el extranjero. Si el interesado se domicilia en el interior del país, podrá optar por presentar el recurso ante el juez federal de su domicilio, quien remitirá las actuaciones a la Cámara.

Art. 28. — Modifícase el artículo 11 de la ley 23.473, que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 11: Interpuesto el recurso contencioso-administrativo y previa vista al ministerio público si la estimare necesaria, la Cámara Federal de la

Seguridad Social resolverá en cada caso sobre la procedencia del recurso, de acuerdo a las constancias del expediente, sin perjuicio de las medidas que de oficio y para mejor proveer dispusiere. El control judicial recaerá sobre los hechos de las causas y el derecho aplicable.

Art. 29. — Derógase el artículo 14 de la ley 23.473.

TITULO II

Otras disposiciones

Art. 30. — Modifícase el artículo 33 de la ley 24.073 que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 33: Los créditos fiscales a que se refiere el presente título se considerarán deudas del Estado nacional al 31 de marzo de 1991, una vez conformado su importe por la Dirección General Impositiva, a partir del ejercicio fiscal en el que hubieran correspondido su deducción de ganancias sujetas a impuesto y hasta el importe imputable a cada ejercicio.

Tales deudas serán abonadas mediante la entrega de los Bonos de Consolidación en moneda nacional a dieciséis (16) años, creados por la ley 23.982, siendo de aplicación dicha norma legal y su reglamentación en cuanto no se oponga a lo previsto en este título.

Vencido el plazo que establezca la dirección y que no será menor de ciento ochenta (180) días los créditos se considerarán de oficio controvertidos y los reclamos correspondientes se deberán realizar según los procedimientos de la mencionada ley 23.982.

La modificación del artículo 33 de la ley 24.073 dispuesta en el primer párrafo del presente artículo no será de aplicación a los contribuyentes que —al tiempo de sancionarse la presente ley— ya hubiesen recibido los Bonos de Consolidación en el marco de los artículos 31 a 33 de la ley 24.073.

Art. 31. — Sustitúyese el inciso a) del punto 1 del artículo 4º del decreto 879 del 3 de junio de 1992, ratificado por el artículo 29º de la ley 24.307, con efectos retroactivos al 1º de julio de 1994, por el siguiente texto:

a) El veinte por ciento (20 %) al Sistema de Seguridad Social, para ser destinado a la atención de las obligaciones previsionales nacionales.

Asimismo y como consecuencia de lo dispuesto precedentemente, déjase sin efecto el inciso b) del artículo 1º del decreto 1985 de fecha 26 de octubre de 1992.

Art. 32. — A partir del primer día del mes siguiente a la fecha de publicación de la presente ley, serán destinados al otorgamiento de subsidios a jubilados y pensionados del Régimen Contributivo nacional que perciban los menores haberes por todo concepto incluidos los subsidios ya vigentes al cincuenta (50 %) de los recursos provenientes de la recaudación del impuesto esta-

blecido en los artículos 65 y 66 del capítulo IV del título II de la Ley de Impuestos Internos, texto ordenado en 1979 y sus modificaciones.

Art. 33. — Excepto lo dispuesto en el artículo 32, la presente ley entrará en vigencia el día de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 34. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

ALBERTO R. PIERRI.
Esther H. Pereyra Arandía
de Pérez Pardo.

INDICE GENERAL DE REMUNERACIONES

Año 1970:

Enero	100,00
Febrero	100,00
Marzo	107,00
Abril	107,00
Mayo	107,00
Junio	107,00
Julio	107,00
Agosto	107,00
Septiembre	114,49
Octubre	114,49
Noviembre	115,15
Diciembre	115,15

Año 1971:

Enero	125,57
Febrero	125,57
Marzo	125,57
Abril	154,18
Mayo	154,18
Junio	154,18
Julio	154,18
Agosto	154,18
Septiembre	160,02
Octubre	160,02
Noviembre	160,02
Diciembre	160,02

Año 1972:

Enero	184,02
Febrero	184,02
Marzo	184,02
Abril	184,02
Mayo	211,63
Junio	211,63
Julio	211,63
Agosto	211,63
Septiembre	211,63
Octubre	234,42
Noviembre	234,42
Diciembre	234,42

Año 1973:

Enero	319,94
Febrero	319,94
Marzo	326,71
Abril	326,85
Mayo	333,44

Junio	393,57
Julio	394,23
Agosto	394,23
Septiembre	394,45
Octubre	394,51
Noviembre	394,51
Diciembre	394,51

Año 1974:

Enero	394,51
Febrero	398,44
Marzo	406,93
Abril	480,96
Mayo	489,62
Junio	494,54
Julio	500,94
Agosto	510,86
Septiembre	517,23
Octubre	522,44
Noviembre	610,57
Diciembre	634,94

Año 1975:

Enero	648,74
Febrero	649,93
Marzo	745,84
Abril	788,76
Mayo	827,01
Junio	1.660,18
Julio	1.672,51
Agosto	1.921,55
Septiembre	1.971,69
Octubre	2.009,31
Noviembre	2.328,68
Diciembre	2.342,49

Año 1976:

Enero	3.199,04
Febrero	3.318,03
Marzo	4.082,15
Abril	4.302,07
Mayo	4.451,03
Junio	5.017,31
Julio	5.057,05
Agosto	5.146,72
Septiembre	5.793,28
Octubre	5.793,28
Noviembre	6.585,70
Diciembre	6.585,70

Año 1977:

Enero	7.035,25
Febrero	7.035,25
Marzo	8.438,90
Abril	9.396,97
Mayo	9.692,75
Junio	9.776,47
Julio	11.381,98
Agosto	12.234,24
Septiembre	12.859,36
Octubre	14.066,04
Noviembre	14.857,53
Diciembre	15.560,42

Año 1978:

Enero	20.665,28
Febrero	21.529,23
Marzo	21.946,54
Abril	23.534,84
Mayo	28.588,06
Junio	29.284,79
Julio	30.545,88
Agosto	34.254,93
Septiembre	38.569,57
Octubre	40.897,09
Noviembre	43.350,83
Diciembre	53.821,90

Año 1979:

Enero	57.105,16
Febrero	58.580,84
Marzo	60.974,43
Abril	66.007,10
Mayo	77.521,62
Junio	82.881,67
Julio	89.515,54
Agosto	95.824,10
Septiembre	108.776,96
Octubre	121.634,83
Noviembre	127.662,71
Diciembre	133.129,63

Año 1980:

Enero	156.468,35
Febrero	160.962,11
Marzo	165.791,39
Abril	172.388,71
Mayo	189.744,81
Junio	194.733,44
Julio	207.818,03
Agosto	220.630,86
Septiembre	234.950,39
Octubre	245.385,97
Noviembre	252.212,14
Diciembre	261.037,54

Año 1981:

Enero	287.682,89
Febrero	294.111,72
Marzo	302.723,80
Abril	313.483,84
Mayo	331.320,99
Junio	358.259,57
Julio	390.777,47
Agosto	409.062,11
Septiembre	439.639,63
Octubre	492.010,50
Noviembre	504.593,85
Diciembre	517.565,82

Año 1982:

Enero	579.063,60
Febrero	591.990,75
Marzo	604.765,16
Abril	617.241,66
Mayo	631.202,06

Junio	662.426,86
Julio	775.864,29
Agosto	814.375,72
Septiembre	1.103.902,30
Octubre	1.350.404,40
Noviembre	1.509.522,82
Diciembre	1.685.830,97

Año 1983:

Enero	1.935.920,80
Febrero	2.131.357,80
Marzo	2.337.070,26
Abril	2.692.635,71
Mayo	3.125.083,53
Junio	3.648.136,64
Julio	4.336.733,52
Agosto	4.957.185,04
Septiembre	6.187.450,86
Octubre	7.449.588,85
Noviembre	8.856.214,01
Diciembre	10.981.025,43

Año 1984:

Enero	13.284.321,01
Febrero	15.003.293,45
Marzo	18.402.991,73
Abril	22.427.384,56
Mayo	25.368.123,57
Junio	29.862.099,73
Julio	35.909.313,04
Agosto	45.154.367,54
Septiembre	53.290.270,48
Octubre	69.279.476,44
Noviembre	76.975.543,42
Diciembre	80.075.643,29

Año 1985:

Enero	117.631.685,18
Febrero	136.155.791,17
Marzo	167.809.106,94
Abril	213.116.460,91
Mayo	277.164.651,63
Junio	333.595.393,40
Julio	342.094.639,10
Agosto	346.344.261,94
Septiembre	346.344.261,94
Octubre	350.593.884,79
Noviembre	352.718.696,21
Diciembre	354.843.507,64

Año 1986:

Enero	393.090.113,25
Febrero	395.214.924,67
Marzo	403.714.170,36
Abril	410.088.604,63
Mayo	452.584.833,09
Junio	465.333.701,63
Julio	516.329.175,78
Agosto	548.201.347,13
Septiembre	584.323.141,32
Octubre	633.193.804,04
Noviembre	636.359.773,06
Diciembre	639.541.571,93

Año 1987:

Enero	720.311.072,39
Febrero	733.059.940,93
Marzo	762.807.300,85
Abril	790.429.849,35
Mayo	822.302.020,69
Junio	939.166.648,95
Julio	1.002.910.991,64
Agosto	1.102.777.128,52
Septiembre	1.249.389.116,71
Octubre	1.434.298.705,98
Noviembre	1.434.298.705,98
Diciembre	1.434.298.705,98

Año 1988:

Enero	1.980.324.246,22
Febrero	2.143.934.725,79
Marzo	2.445.657.947,85
Abril	2.840.872.872,53
Mayo	3.278.584.025,66
Junio	3.867.156.789,83
Julio	4.623.589.656,41
Agosto	5.896.351.698,79
Septiembre	6.565.667.297,03
Octubre	7.254.106.198,07
Noviembre	7.616.811.507,97
Diciembre	7.921.483.968,28

Año 1989:

Enero	10.094.979.070,61
Febrero	11.015.022.416,76
Marzo	12.321.781.441,90
Abril	16.163.440.494,66
Mayo	26.040.918.981,01
Junio	53.090.538.214,73
Julio	144.227.949.769,46
Agosto	181.295.285.043,45
Septiembre	206.604.106.835,52
Octubre	247.924.928.202,62
Noviembre	247.924.928.202,62
Diciembre	280.155.168.868,96

Año 1990:

Enero	608.624.609.565,90
Febrero	960.508.254.892,38
Marzo	1.698.943.968.722,78
Abril	2.258.136.965.344,33
Mayo	2.640.751.758.281,45
Junio	3.027.705.416.144,32
Julio	3.281.333.531.649,07
Agosto	3.762.288.846.864,84
Septiembre	4.264.768.501.795,47
Octubre	4.752.803.688.672,63
Noviembre	4.990.443.873.106,26
Diciembre	5.239.966.066.761,58

Año 1991:

Enero	5.532.545.736.565,88
-------------	----------------------

**INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE TRABAJO
Y SEGURIDAD SOCIAL
ADMINISTRACION NACIONAL
DE SEGURIDAD SOCIAL**

Créditos por incisos
(en pesos)

Transferencias 1.295.000.000

**ADMINISTRACION CENTRAL
FUENTES FINANCIERAS**
(en pesos)

Jurisdicción	Económica endeudamiento público e incremento de otros pasivos
---------------------	--

Deuda pública 1.295.000.000

ALBERTO R. PIERRI.
Juan Estrada.

ACLARACION

El antecedente de la sanción de la Honorable Cámara de Diputados corresponde al mensaje del Poder Ejecutivo 1.922 del 1º-11-94.

Dictamen de comisión
(en minoría)

Honorable Senador:

Vuestras comisiones de Trabajo y Previsión Social, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda, en minoría, han considerado el proyecto de ley en revisión (C.D.-164/94) sobre solidaridad previsional; y, por las razones que dará el miembro informante, os aconsejan su rechazo.

De conformidad con el artículo 119 del Reglamento interno de este Honorable Senado, el presente dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de las comisiones, 28 de febrero de 1995.

*Luis A. León. — Fernando de la Rúa. —
Jorge J. Cendoya. — José Genoud. —
Hipólito Solari Yrigoyen.*

ACLARACION

El antecedente del presente dictamen no se publica por estar inserto en el Orden del Día Nº 2.

Sr. Presidente (Menem). — En consideración en general. Tiene la palabra el señor senador por San Luis.

Sr. Britos. — Señor presidente: las circunstancias especiales que estamos viviendo hacen que hoy tratemos uno de los temas más importantes que a los senadores nos ha tenido preocupados.

Después de algo más de catorce años de actuar en este Parlamento he observado cómo muchos de mis pares, preocupados por este tema,

han sido responsables de distintos proyectos, tratando a través de ellos de dar solución al problema de nuestro sector pasivo.

Quien habla no ha sido ajeno a todo esto. Mi preocupación y la de otros compañeros nos ha llevado en todo este tiempo a tener iniciativa y a discutir con los distintos gobiernos de turno cuál es la forma en que se puede reivindicar a esta clase, una parte de la cual ha venido reclamando con legitimidad durante mucho tiempo frente al Congreso de la Nación por un derecho que los senadores no podemos dejar de lado.

Pero cuando algunos pretenden tomar esa legitimidad como propia, como si fuesen los únicos responsables de haberla defendido permanentemente, nosotros nos sentimos más preocupados, porque más allá de los distintos sectores que podamos representar, tenemos algo en claro: aquí no se trata de un sector político, sino de que la sensibilidad la debemos tener todos los hombres que trabajamos en política.

Es decir que de ninguna manera podemos dejar de lado las preocupaciones que existen en el campo social, las cuales abarcan a casi cuatro millones de argentinos, jubilados y pensionados que luego de una vida de trabajo se han encontrado con que las arcas de sus cajas no tienen los fondos suficientes para responder por un salario que bien se habían ganado.

Pero, ¿quiénes son, señor presidente, los responsables de este saqueo que se produjo en las cajas? Los responsables somos todos. Todos los que hemos estado en la función pública en aquellas épocas en las que nos parecía fácil tomar esos fondos, entregarlos y, finalmente, cobrar una pequeña comisión que no se compadecía con la inflación que vivíamos en ese entonces.

Recuerdo los tiempos de las "cajas buenas", cuando Perón en 1944, a través de un decreto del Departamento de Trabajo —que él presidía—, nos otorgó la jubilación a los trabajadores de la industria y el comercio. Y recuerdo también cómo nosotros los ferroviarios, a través de la ley 10.650, después de las largas huelgas de 1917 y de 1921, obtuvimos ese reconocimiento.

Pero esto nace mucho antes. No hemos sido los inventores de este beneficio, sino que nace allá por 1904, cuando tenemos la primera ley de previsión social.

Hoy esa preocupación nos hace desconocer qué ha venido pasando en el país. Esta responsabilidad, como decía recién, es de todos. Y ahora algunos quieren imputarle únicamente a éste nuestro gobierno la insensibilidad frente a la situación.

Sin embargo, a través de este pequeño relato los justicialistas podemos demostrar que permanentemente hemos tenido sensibilidad, porque también hemos sido capaces durante este gobierno de hacer nuestro *mea culpa* y de efectuar el reconocimiento de la deuda previsional que nadie se había atrevido a realizar, porque esa deuda superaba los 13 mil millones de pesos —o dólares— y nadie la quería pagar.

Si no, veamos: cuando asume el gobierno anterior, ya se encuentra con que las cajas están mal, y mediante un decreto del doctor Alfonsín se dejan sin efecto los ajustes que correspondían a los compañeros que reclamaban una jubilación lógica. Era el decreto 647/87, un decreto de necesidad y urgencia, de los que tantas veces nos quejamos, con los que la Constitución parece que no estaba de acuerdo, pero que finalmente siempre usábamos.

Creo que el gobierno radical hizo bien en dictar ese decreto por el que se suspendían los juicios contra el sistema de seguridad social basado en la declaración del estado de emergencia del sistema previsional, ya que no había suficiente dinero.

Entonces, más allá de la legitimidad del reclamo de nuestros compañeros pasivos, había una realidad —como decía Perón: “La única verdad es la realidad”—, que era la falta de plata para pagar a la gente. En consecuencia, ¿qué podíamos exigir al gobierno radical? ¿De dónde podía sacar dinero para pagar a la gente? Únicamente quebrando al Estado.

Pero más adelante se dicta un nuevo decreto, el 648/87, por el que se establecía que la deuda se iba a pagar en forma escalonada. Sin embargo, el radicalismo nos entregó el gobierno en 1989 y no había pagado a nadie ni una sola cuota.

Esta no es una crítica hacia la gestión del doctor Alfonsín, a quien sé un gran demócrata, sino a mis amigos, colegas y compañeros parlamentarios, porque pareciera que en estos tiempos es más fácil buscar los votos diciendo este tipo de cosas y tomando la miseria de nuestros abuelos como una bandera de lucha electoral.

Yo no quiero quedarme en eso porque sigo diciendo que el reclamo de esta gente es legítimo, pero también lo es el hecho de que no tenemos dinero y que la crisis económica la estamos viviendo todos.

Nosotros no estamos por sancionar un proyecto de ley por el que se desconoce definitivamente la deuda que tiene el Estado para con los compañeros de la clase pasiva, sino que estamos

diciendo que se va a pagar hasta donde podamos y que vamos a poner límite a algunas jubilaciones. Y éstas son las cosas que no se toman en serio.

Quiero decir a mis amigos, a aquellos que no están de acuerdo —y es bueno que en este Parlamento podamos discrepar y exponer nuestros puntos de vista— que no ha sido fácil para mí asumir la defensa de este proyecto de ley porque no comparto muchas de sus cosas, pero tampoco es fácil para mí dejar que el país asuma una deuda que finalmente lo llevará a la quiebra.

Nosotros, señor presidente, hemos pagado casi 13.347 millones de pesos, de los cuales más de nueve mil se entregaron en bonos y el resto en efectivo. Pero lo hicimos con responsabilidad, diciendo a los jubilados qué teníamos para darles.

Ahora bien, si en este mismo recinto alguno de los que pueda exponer nos demuestra lo contrario, posiblemente aquí mismo nosotros podamos reformar este proyecto ante la solución que se nos plantee.

Pero nosotros no queremos macanear a nuestros viejos. Demasiados años de angustia y dolor han pasado como para que hoy les digamos que de este Parlamento surgió la solución mágica. Nosotros debemos decirles la verdad, debemos decirles las circunstancias que estamos viviendo.

Yo sé que muchas de estas cosas no serán tenidas en cuenta porque, como escuchaba en algunas declaraciones de hoy, pareciera que nosotros estamos defendiendo únicamente la situación que vive el ministro de Economía, que es nuestro ministro de Economía; es el ministro de Economía de la Argentina; no es un adversario que pertenece a otro país, es nuestro ministro de Economía; es el responsable del equilibrio en nuestras cuentas económicas. Y él ha dicho que estamos en crisis y que tenemos que salir de ella. Pero no es tan fácil superar una crisis cuando se tiene una carga de más de mil millones de pesos mensuales originada en el sistema de seguridad social, cuando las recaudaciones son mínimas y cuando las evasiones impositivas —que en algún momento se habían logrado controlar— se han comenzado a producir nuevamente.

Digo esto porque pareciera que cuando las cosas andan mal hay algunos que piensan que, volteando al gobierno de turno, se les va a facilitar el acceso al poder. Y la cuestión no pasa por ahí.

Días pasados, en oportunidad de discutir este mismo tema, decía al señor presidente que el

respeto que me merece el doctor Carlos Menem se funda, entre otras cosas, en la voluntad que mostró al asumir el gobierno con seis meses de anticipación. En ese momento, las cajas ya estaban en estas condiciones. Asumir el mando de la Nación en esa oportunidad demandaba una gran cuota de voluntad.

Muchos de los cambios que se hicieron en aquel momento, así como las apelaciones a la esperanza del pueblo, constituyeron la fuerza política del nuevo presidente. Y ésa fue la misma voluntad que en 1983 tuvo el doctor Alfonsín al asumir la presidencia con un 52 por ciento de los votos, lo que le otorgaba un importante aval para la conducción del país.

No creo que el doctor Alfonsín haya querido entregar el gobierno en las condiciones en que lo hizo. Seguramente este gran demócrata llegó a esa situación muy dolorido, porque a todos los que estamos en política nos preocupa el resto de la ciudadanía.

Perón solía decir que nadie se realiza en una comunidad que no se ha realizado. Y nosotros sentimos que nuestra comunidad todavía no se ha realizado.

Es por todas estas razones, señor presidente, que nosotros venimos a poner a consideración de la Cámara este despacho de mayoría. Luego, en la discusión en particular del proyecto, cada uno expondrá su posición y hará las críticas que crea que corresponden, porque tal vez nosotros, los peronistas, no hayamos tenido la capacidad suficiente para hacer bien las cosas de nuestros viejos. Pero sí queremos decir a todos ustedes que el reconocimiento permanente a nuestros viejos es el mismo que les hizo Perón cuando dijo que la jubilación no es un privilegio sino un derecho.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Córdoba.

Sr. Cendoya. — Señor presidente, señores senadores: en representación del bloque de la Unión Cívica Radical, voy a fundar nuestra disidencia total con el proyecto al cual me he permitido denominar de manera distinta a cómo se lo ha hecho, metafóricamente, al ser remitido por el Poder Ejecutivo, porque creo que éste no es un proyecto de solidaridad previsional. Busqué en el diccionario el antónimo de la palabra solidaridad y encontré un término que creo indica el contenido de este proyecto: desamparo; desamparo previsional.

He escuchado con profundo sentimiento y mayor atención las palabras del señor presidente

de la Comisión de Trabajo y Previsión Social al fundar el despacho de la mayoría. He escuchado también algunos momentos patéticos de su propia exposición, que considero así en razón del respeto que me merece su persona y del profundo sentimiento con que —por militancia partidaria o por militancia política— ha informado el despacho de mayoría por el que se aprueba este proyecto que, como he dicho, no tiene nada de solidaridad sino que comporta un grave retroceso en la seguridad jurídica de la Argentina, llevándola a niveles que van mucho más allá de lo que surge de su propio texto.

Señor presidente: hace apenas un año y medio, el 23 de septiembre de 1993, este Senado aprobó una de las leyes más importantes de todas las sancionadas por este Congreso. Me refiero a la Ley Nacional del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Dicha ley estableció dos sistemas: el de capitalización privada —que fue la novedad— y el público o de reparto, con un régimen similar al de las leyes anteriores, con mecanismos de movilidad y con disposiciones destinadas a evitar el desfinanciamiento y la crisis del sistema previsional. En realidad, ésta no es una cuestión argentina ni de este gobierno o los anteriores; es un sistema que reconoce relevancia mundial. Sin embargo, resulta absolutamente evidente —y en este sentido estoy persuadido de que el bloque de la mayoría me va a acompañar— que este sistema nació como una transacción política y en ningún momento el proyecto originario contó con la conformidad del Poder Legislativo. Es así como fue objeto de múltiples modificaciones.

En primer lugar, contó fundamentalmente con la oposición de los diputados de origen sindical que, aunque enrolados en el bloque de la mayoría, se superó cuando se permitió —creo que con buen criterio— que los sindicatos también pudieran formar administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones. Luego sufrió una serie de modificaciones desde el momento en que se permitió que el Estado interviniera en el sistema a través del Banco de la Nación y de otros bancos provinciales.

Todas las diferencias fueron superadas pero no hay ninguna duda de que el propósito del ministro de Economía, que como muy bien dijo el miembro informante de la mayoría no es el ministro de un partido sino de todo el país, fue desprestigiar el sistema público. Digo esto porque la ley, que estableció un sistema mixto, es decir público y privado, nació con el disfavor oficial y, desde el momento en que se aprobó, toda la ar-

tillería del ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos estuvo destinada a ese objetivo. Por lo cual, el desfinanciamiento que sufre ahora no es la consecuencia de una crisis económica sino de una política perfectamente deliberada y dirigida en ese sentido.

Para ello, por ejemplo, basta confirmar las recientes declaraciones del señor ministro de Economía cuando atribuía al diputado González Gaviola haber demorado un año la sanción de este proyecto que, de haberse producido en aquella fecha, le habría permitido —dijo— recuperar muchos capitales y formar un fondo mucho más importante que el existente. En esencia esto revela que lo que perseguía la ley no era establecer un sistema de jubilaciones que fuera el aceptado por la cultura y la tradición argentinas sino un sistema basado en un mercado de capitales como el de Chile que, por otra parte, es la única experiencia que puede considerarse razonablemente exitosa.

No obstante eso, la transferencia del 11 por ciento de los aportes patronales al sistema privado determinó la inmediata crisis financiera del sistema. A ello se unió una política destinada a mejorar —como saben los señores senadores— el tipo de cambio real disminuyendo los aportes patronales.

Recuerdo que un importante industrial argentino señaló que la disminución de los aportes patronales, en lo que respecta a una industria siderúrgica, significaba una devaluación del tipo de cambio real del 3 por ciento.

Es decir que no se trata de argumentar que todos somos responsables, lo que significa que nadie lo es, sino que éste fue un mecanismo dirigido a liquidar el sistema público; lo mismo se ha conseguido, con igual eficiencia, respecto del sistema privado. Ya no se escuchan esas propagandas temerarias que se hacían, en las que se presentaba al sistema privado como la panacea universal.

Como es sabido, el sistema de capitalización se funda con el aporte personal al cual las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones le quitan un treinta y pico por ciento en concepto de gastos de administración y de seguro. Y hoy, debido a sus inversiones, pueden presentar balances más o menos razonables en base a una argucia de tipo legal. Ello es así porque están autorizadas a que una parte de sus tenencias en títulos y en bonos, que oscila el 50 por ciento, pueda ser contabilizada al valor de compra y no al de mercado. Si a ello agregamos

que estos títulos públicos y privados tienen en la Bolsa una depreciación del 50 por ciento, concluimos que estas empresas están absolutamente descapitalizadas e, incluso, sin solvencia para manejar la tremenda masa de recursos que les ha sido adjudicada. Por otra parte, se destinan a financiar recursos que el Estado tenía de antes.

Esto me hace acordar de los famosos pececitos de oro del coronel Aureliano Buendía, de la famosa novela de García Márquez, quien compraba monedas de oro, las fundía para hacer pececitos, que nuevamente volvía a vender para comprar monedas de oro. Es decir, el Estado saca dinero de las cajas públicas y lo vuelca al sistema privado, de donde lo vuelve a tomar mediante el cobro de jugosas comisiones, que utiliza para atender sus necesidades fiscales.

Señor presidente y, en especial, a los miembros de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, de quienes destaco su particular sensibilidad social: es importante señalar que este sistema nació muerto de entrada a raíz de la política oficial con el sistema público.

Un especialista en este tema, el doctor Oscar Cetrángolo, en una nota publicada en octubre de 1994, es decir, a un año de la sanción, señalaba su crítica a la cuestión de la libre elección del sistema público o privado diciendo que le llamaban la atención los problemas derivados de introducir criterios de libre elección en prestaciones sociales sin contar con adecuados mecanismos de control, con instituciones que aseguren una amplia difusión de la información y con estructuras públicas independientes de los grupos de presión.

Otro aspecto peculiar de la propaganda oficial que ejemplifica las imperfecciones del debate sobre la reforma es la proclamada reforma en el ahorro por la introducción de la capitalización, que es la gran esperanza del ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos, según lo reconoce públicamente. Es obvio, sin embargo, decía Cetrángolo, que el mayor ahorro del sector privado es idéntico al menor ahorro del sector público, a no ser que medien mayores impuestos o menores gastos del sector público. En todo caso, la introducción de un sistema de capitalización exitoso puede hacer en el mediano plazo que personas que antes ahorran por pensar que sus aportes jubilatorios no le aseguraban un retiro digno ahora dejen de hacerlo, disminuyendo el ahorro de la sociedad. Es exactamente lo que se ha presentado, ya que está disminuyendo la recaudación tanto en el sector público como en el privado.

Terminaba su brillante nota el doctor Cetrángolo con una síntesis verdaderamente premonitrice. Decía que "la reforma del sistema previsional no ha resuelto los problemas que la han justificado y, en consecuencia, debemos estar preparados para encarar el diseño de nuevas reformas. Lamentablemente, frente a esta nueva frustración, esa tarea encontrará a la sociedad menos predispuesta a una discusión razonable. Adicionalmente, hasta tanto llegue el momento de una nueva reformulación, la presión del gasto previsional por lograr mayores recursos financieros podrá implicar serias dificultades para financiar otras finalidades del gasto público", situación que ha sido manifestada con precisión por el señor miembro informante de la mayoría.

Pero este tema, señor presidente, señores senadores, nos coloca frente a uno mucho más trascendente de lo que hace al solo aspecto jubilatorio, sin perjuicio de la tremenda importancia e implicancia social que tiene la cuestión; me refiero al problema de la seguridad jurídica.

La seguridad jurídica es la consecuencia y el fruto de la modernidad y consiste en que la gente pueda tener la seguridad de un marco jurídico previsible y razonable, con una justicia independiente e imparcial que asegure el acceso a ella sin intervención de ningún otro poder. Esto es precisamente lo que resulta profundamente modificado en el proyecto que estamos analizando.

Un brillante y joven economista, Daniel Gustavo Montamat, escribe hoy una nota que me parece es verdaderamente fundamental para la consideración de este problema. En una de sus partes, en la referida a la crisis recurrente del sistema previsional, señala: "Resultan entonces incomprensibles y contradictorios los alegatos de cierto economicismo fundamentalista justificando la irrespetuosidad a una ley que afecta derechos patrimoniales, so pretexto de categorizarla como 'ley de cumplimiento imposible'. La existencia de leyes de sesgo voluntarista corresponde a nuestra mejor tradición de sancionar lo que no vamos a cumplir...", que es lo que hicimos hace un año y medio cuando sancionamos esta ley de sistema único de jubilaciones y pensiones porque sabíamos —o debíamos saberlo— que en el fondo el sistema era inviable en el corto plazo; no suponíamos que ese plazo iba a resultar tan corto.

Daniel Gustavo Montamat continúa su nota así: "...porque en el fondo no somos respetuosos de la ley y nos cuesta asumir el estado de derecho de una democracia republicana. Las expli-

caciones numéricas sobre la quiebra del sistema previsional y el desfinanciamiento del sistema de reparto son contundentes. Es imposible pagar el 82 por ciento móvil a la clase pasiva. Pero es un grave error traducir la imposibilidad de cumplimiento en actitudes antilegalistas. Cuando por emergencia económica..." y acá vienen al caso las circunstancias por las que atravesó nuestro gobierno, "...el patrimonio público impuso unilateralmente una convocatoria de acreedores hubo quitas y esperas que conculcaron derechos patrimoniales adquiridos. La excepcionalidad de la medida, tan lesiva para el régimen de la propiedad, obligaba a hacer bien las cuentas para recuperar a futuro un patrimonio público administrable, comprometido con la lógica operativa del sistema capitalista. El error y el engaño...", fijense que ésta es una carga que se puede atribuir a todo el Congreso, "...fue suponer y declamar que la emergencia económica había sido superada y resuelta la convocatoria de acreedores (que incluía también la deuda interna y externa). Hoy, apelando a nuevos instrumentos legales (ley de solidaridad previsional), el Estado vuelve a reabrir unilateralmente la convocatoria de acreedores con la clase pasiva que no había terminado de resolver. Fruto de ese error, el gobierno dejó en vigencia leyes que debiera haber derogado (dentro de las reglas de juego del sistema), no planteó las quitas y/o esperas que hubieran correspondido en su oportunidad, para finalmente volver a imponer mecanismos forzados de autolimitación de responsabilidad patrimonial. Coyunturalmente se evitaron costos políticos. Lástima que la política todavía juegue con principios tan caros a la vigencia del sistema capitalista. Esta vez les toca a los jubilados, pero en la dinámica del capitalismo a la Argentina, las posibilidades de nuevas convocatorias compulsivas del Estado hacen dudar a todos los titulares de derechos patrimoniales".

Es decir, esta inseguridad jurídica que deriva del texto del proyecto de ley, como he señalado, va más allá de la mera circunstancia previsional y afecta la credibilidad y la confiabilidad del sistema en niveles que son altamente significativos.

Tampoco quiero dejar de aludir a las manifestaciones referidas a la defensa del orden constitucional realizadas por el miembro informante de la mayoría. Ustedes saben, y lo sabe todo el país, que el radicalismo está comprometido con la defensa del sistema. Nuestra crítica no está dirigida a comprometer su estabilidad, pero esa desestabilización surge de nuestra propia actuación parlamentaria cuando nos prestamos a sancionar una iniciativa que sabíamos no tenía nin-

guna virtualidad y que en el fondo estaba destinada, a mi juicio, simplemente, a superar la necesidad de obtener la mayoría parlamentaria.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente del Honorable Senado, senador Oraldo N. Britos.

Sr. Cendoya. — Por otra parte, como he dicho, la crisis afecta tanto al sistema público como al privado, lo que torna necesario que sobre este problema se realice un gran debate que le debemos a la sociedad argentina, excluyendo todo tipo de demagogia y asumiendo con responsabilidad las consecuencias de construir un sistema de solidaridad social que esté más allá de lo coyuntural y que, dentro de lo difícil que es este problema, signifique una solución que dé transparencia y sobre todo fundamentación jurídica a la cuestión constitucional.

No sé cómo van a hacer los jueces para aplicar esta ley porque viola absolutamente lo previsto por la Constitución Nacional. Hace pocos meses reformamos la Carta Magna. ¿Por qué no derogamos también el artículo 14 bis e impedimos que se siguieran vendiendo ilusiones a la clase pasiva? ¿Por qué no dijimos que las jubilaciones móviles eran solamente una promesa incumplida y se reconoce que no se podrán cumplir jamás?

El mecanismo que establece el proyecto de ley en consideración, al cual nos vamos a referir en la discusión en particular, convierte a las obligaciones del Estado en meramente potestativas. Incluso tiene errores garrafales que no pueden ser admitidos en un Parlamento en tanto se sienta depositario de la soberanía popular. El proyecto de ley dice en algunos de sus artículos, por ejemplo, que se atenderá al sistema público con los fondos que le asigne el presupuesto general de gastos de la Nación. Pero agrega, como para conformar a incautos, que los fondos no van ser inferiores a los de este año. La ley de presupuesto, en la jerarquía normativa, es una ley como cualquier otra.

Sr. Branda. — La dictó el Parlamento.

Sr. Presidente (Britos). — Le ruego señor senador que si tiene algo que decir solicite una interrupción.

Sr. Branda. — Está bien, señor presidente.

Sr. Presidente (Britos). — Continúa en el uso de la palabra el señor senador por Córdoba.

Sr. Cendoya. — Lo que quiero significar es que esto no tiene ningún sentido porque en la pirámide o jerarquía normativa la ley de presupuesto es igual a aquella a través de la cual se da

un subsidio a un club de Villaguay, ya que estoy viendo al señor senador entrerriano.

Mañana la ley de presupuesto puede decir que no hay un peso para el sistema previsional. En realidad, puede no haberlo, y no hay ningún mecanismo que sancione lo que la propia ley establece.

Por otra parte, la labor de la Justicia parece profundamente mediatizada con la conformación de un procedimiento que transforma a la Cámara Nacional de Apelaciones de Seguridad Social en una cámara federal y a la Corte Suprema en una instancia ordinaria.

El diputado Gauna, por ejemplo, en el tratamiento en particular, señaló que la Corte Suprema, con los miles de juicios de este tipo que existen, se va a transformar en una cámara de previsión social con grave desmedro de sus funciones. Además, se estaría contrariando la tradición jurídica argentina, puesto que sus fallos no serían obligatorios para los jueces inferiores.

La Corte tiene la obligación de salvaguardar la supremacía de la Constitución y está por encima de ser un mero tribunal de casación.

En la discusión en particular formularemos observaciones al texto del proyecto de ley. Lamentablemente, llegamos a este momento por culpa de nuestros propios errores, con la gravedad de que fueron previsibles. Este cuerpo fue tentado por un sistema que se presentó como mixto con el propósito absoluto de enterrarlo y desautorizarlo.

Como dije en el debate del proyecto de ley de jubilaciones, ésta es la vieja disputa del "darwinismo social", que dice que en las sociedades, al igual que en las especies, solamente pueden subsistir los más aptos, y que quienes durante su vida no han sido capaces de generar ahorros no merecen la consideración de la sociedad.

El principio de solidaridad se rebaja a límites incompatibles con los estándares que han regido este sistema de previsión social, que más allá de sus errores, sus aciertos y su inviabilidad por las ilusiones creadas, traducía por lo menos el derecho a una ilusión que esta ley destierra y aniquila definitivamente.

Sr. Presidente (Britos). — Tiene la palabra el señor senador por Corrientes.

Sr. Romero Feris. — Señor presidente, señores senadores: hemos escuchado el discurso del miembro informante de la mayoría, que tiene un amplio conocimiento de este tema y una tremenda sensibilidad —lo sabemos; el señor senador Britos desde hace mucho tiempo que trabaja en esta cuestión—, y también el del

representante de la Unión Cívica Radical, senador Cendoya, quien ha fijado su opinión respecto del dictamen de la minoría.

Para ser coherente en esta cuestión tan sensible a nuestro sentimiento, sobre la cual hemos elaborado algunos proyectos, en nombre de mi bloque —el autonomismo— quiero expresar mi profunda preocupación por este proyecto de ley que hoy se pone a consideración de la Cámara, en el que se pueden distinguir diversas partes, todas susceptibles de impugnación por violentar nuestras normas constitucionales.

Como legislador, siento una verdadera compulsión al verme obligado a debatir una propuesta que a mi criterio excede los límites que constituyen el marco de nuestras instituciones sociales.

No se trata, simplemente, de una situación más de emergencia, a la que con esta sanción se le daría una solución provisoria, temporaria y, por tanto, pasible de admitir restricciones a los derechos de propiedad. Por el contrario, se trata de introducir un cambio profundo en nuestro régimen previsional, saltando todas las vallas y transformando prácticamente en un asistencialismo de Estado las normas hoy existentes.

A poco más de un año de la creación del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, que dio nacimiento al régimen de capitalización por intermedio de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones —en cuyo debate advertimos en este Senado de la Nación sobre las graves consecuencias que derivarían de una sanción simplemente convalidadora del texto aprobado por la Cámara baja—, el Poder Ejecutivo encuentra que las graves restricciones que aquella ley 24.241 impusiera a los beneficios previsionales resultan insuficientes para atender la actual cuantía de los montos a abonar a los trabajadores pasivos. Por ello, para evitar cualquier alteración al ritmo presupuestario que propone —toda vez que, como se ha comprobado repetidas veces en los últimos años, las modificaciones que el Congreso introduce al presupuesto general son lisa y llanamente vetadas—, decide instrumentar un sistema de monto fijo, independientemente de cualquier derecho que asista a los jubilados y pensionados. Y debo decir, señor presidente, que éste es un problema que viene de lejos; no es solamente una cuestión de estos últimos años.

Entonces, la primera cuestión a considerar es si el proyecto se encuadra en la naturaleza y alcance del precepto constitucional fijado por el artículo 14 bis, en cuanto a que “el Estado otor-

gará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: ...jubilaciones y pensiones móviles;...”.

Cuando recientemente debatimos aquella norma por la que se instituía el sistema de capitalización a través de las jubilaciones y pensiones, nos hallábamos ante el inédito hecho de que estábamos frente a un sistema superavitario. El enorme esfuerzo de las provincias, cediendo el 15 por ciento de la coparticipación bruta con destino al sistema nacional de previsión y de parte de la recaudación de impuestos nacionales, así como una mejora de ésta por la acción fiscalizadora de la DGI, aportaban los fondos necesarios para el cumplimiento cabal de los beneficios que otorgaban las leyes 18.037 y 18.038.

Se alcanzaba de este modo la concreción del pacto solidario entre generaciones que supone un sistema de reparto, donde los trabajadores del presente acceden a transferir parte de sus ingresos vía su propio aporte personal y por medio de la reducción de sus consumos, al contener los precios el denominado aporte patronal, para que la clase pasiva disfrute de su retiro con un nivel de dignidad del que es merecedora después de tantos años de trabajo.

Además, con ese propósito también abonaban impuestos a sus consumos, ganancias y bienes. Es obvio que quienes renuncian de tal manera a su capacidad de consumo lo hacen con el convencimiento de que en el futuro también serán acreedores, en igual medida, de las clases venideras.

Es por tales razones que el pacto solidario debe ser equitativo y universal; debe abarcar a todos los individuos activos y pasivos; y la equidad, que no es sino un modo de la justicia, consiste en acordarles los medios para una vida digna.

Dije en aquel debate que todo sistema que se proponga debe respetar integralmente los derechos de los que por propia naturaleza humana sufren los riesgos de la vejez, la muerte o la invalidez, carecientes de medios para afrontar las desventuras a través de un pacto solidario con sus congéneres; y agregué que ello debe hacerse con el contralor y supervisión del Estado, que ha otorgado carácter constitucional irrenunciable a la previsión social.

Pero venimos a encontrarnos con la paradoja de que habiendo alcanzado esos objetivos, el propio Estado nacional se encargó de desvirtuarlos, destinando parte sustancial de esos fondos a atender otras necesidades presupuesta-

rias. Como tantas veces en el pasado, el Estado se apropia de los fondos de los jubilados y pensionados para luego volverse contra ellos, acusándolos de alterar el equilibrio de las cuentas públicas.

Entonces, si examinamos esta propuesta de verdadero cercenamiento de los derechos de la clase pasiva y su mantenimiento en los niveles de pobreza absoluta a la que está reducida un tercio de ella, a la vez que se le quita toda aspiración a una futura mejora —porque tiene derecho a ella, y no por mera concesión graciosa de su majestad, el Estado nacional—, y teniendo presente el equilibrio alcanzado a mediados de 1993 y el superávit derrochado, no podemos menos que rechazarla por su notoria inconstitucionalidad, al violentarse no solamente los derechos de propiedad y de la defensa en juicio —al alterarse el actual régimen judicial— sino fundamentalmente por desconocerse los derechos de la persona.

Como señalamos al principio, el proyecto tiene tres partes diferenciadas: la primera, por la que se establecen restricciones a los montos de los haberes, a cuyo fin se considera válido aplicar diversos límites, a los que luego me referiré en detalle; la segunda, relativa al procedimiento judicial de la seguridad social; y la tercera, que comprende, a su vez, tres disposiciones extrañas entre sí y cuya inclusión en este proyecto no parte de ninguna conexión lógica.

En la primera parte, titulada "Reformas a la legislación previsional", nos hallamos frente a una nueva categorización del actual sistema nacional, que pasa a denominarse "de reparto asistido" y que queda constreñido a los créditos presupuestarios expresamente comprometidos por la ley de presupuesto, a la vez que se dispone la inembargabilidad de dichos fondos.

De inmediato, sobre esas definiciones pasa a modificar la ley vigente, número 24.241, para ceñir el total de prestaciones del modo definido, es decir, a lo que fije el presupuesto anual de la Nación. Pero, como ya mencionáramos, esas cifras son lisa y llanamente las que propone el Poder Ejecutivo, para quien desde hace bastante tiempo los trabajadores pasivos han dejado de ser una prioridad real.

De haber sido de otra manera, sin perjuicio de la sanción del sistema de fondos de jubilaciones y pensiones como canal forzoso del ahorro privado, cuyas razones macroeconómicas hemos discutido oportunamente, el Poder Ejecutivo no hubiese eliminado aportes patronales en busca de la reducción del "costo laboral" ni tampoco

hubiese atendido los gastos de funcionamiento de la DGI, o las pasividades de las fuerzas armadas y de la Policía Federal. Tampoco se hubieran podido absorber las cajas deficitarias de las provincias de Catamarca y Santiago del Estero y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Este verdadero dispendio de los fondos de la previsión social nacional, severamente cuestionado por mi bloque y por mi provincia ante el gobierno nacional, significó restarle varios miles de millones de pesos. Y hoy el gobierno nacional, que les quitó estos fondos que legalmente se les atribuyeron se vuelve contra los legítimos reclamos de los trabajadores retirados, que se rebelan contra aplicaciones de índices arbitrarios o congelamiento de haberes, violatorios de las garantías constitucionales.

No voy a efectuar un análisis puntual de cada uno de los artículos. Tendría sentido si existiese en este recinto al menos alguna posibilidad de corregirlos. Pero ello no es así, después de que ayer hiciera una visita a este Senado el ministro de Economía se han repetido hoy declaraciones en cuanto a la aprobación sin modificaciones del texto en consideración.

Pero sí voy a permitirme señalar mi discrepancia absoluta con este planteo de limitación de los derechos y su sujeción a la asignación discrecional de partidas presupuestarias. De hoy en más el presupuesto de gastos y recursos pasa a ser el nuevo altar de la burocracia nacional al cual se sacrificarán todos los derechos que sean necesarios para que los números cierren.

A este presupuesto —así también quedaba previsto en el fallido artículo 14 del proyecto del Poder Ejecutivo del presupuesto del año en curso— condicionaremos la defensa de la soberanía nacional y de los límites territoriales de nuestro país, la salud pública y la educación. Si hay partidas, tal vez tengamos justicia y la seguridad de nuestros habitantes no estará sujeta a la discreción del Estado, que tiene el ineludible deber de brindarla.

Pero las cosas no son así en los países del Primer Mundo, al que decimos pertenecer. En esos países el cálculo es el inverso: ¿cuánto hace falta para cumplir adecuadamente con las funciones indelegables del Estado, y de qué modo se solventan? Esta es la discusión central y el eje de toda política gubernamental.

Ese es el debate que yo he pretendido plantear, trayendo a este recinto una propuesta para resolver el cuánto de las prestaciones jubilatorias, no por vía de reducciones y cercenamiento de derechos, sino por el debate profundo que

busque hallar el equilibrio ecuánime entre el esfuerzo de la generación presente y el derecho a una vida decorosa. Es decir, un proyecto que definiendo el nivel de retribución de la clase pasiva y respetando los derechos adquiridos, arbitra los legítimos recursos para su financiación, para lo cual se diseñaba un sistema de recaudación que habría de contar con tres millones y medio de fiscalizadores voluntarios.

Hoy nos enfrentamos a una grave situación cuya definición en nuestro país, más allá de sus causas remotas y de los fenómenos de globalización, reside en la falta de confianza de los operadores económicos en el futuro de este modelo.

Los mercados parecen sordos a toda propuesta oficial. Y ello se debe a nuestra historia, a haberse despreciado durante años los derechos adquiridos, oponiéndoles el concepto de ley de orden público, aplicado a las normas que desbaratan esos derechos.

Eso es exactamente lo que se hace aquí. Se recortan los derechos adquiridos a la jubilación móvil, proporcional al haber en actividad; se le ponen límites confiscatorios y se posterga de modo arbitrario el cobro de ajustes ya aprobados.

Tan grave como lo anterior me parece la reforma propuesta al procedimiento judicial de la seguridad social. Parece encaminada más propiamente a buscar cuál es el modo más complejo de obtener una resolución judicial de manera de desalentar cualquier acción reivindicatoria de los derechos.

Me preocupa sobremanera la sustitución de la Cámara Nacional de la Seguridad Social por una Cámara Federal del mismo rango, embozando el proyecto de sustituir a sus integrantes, que han mostrado su independencia con fallos ejemplares.

Este modo de desplazar a los magistrados es ciertamente peligroso para las instituciones republicanas y constituye un nuevo avance sobre la independencia del Poder Judicial.

El artículo 15 instaura una primera instancia por ante los juzgados nacionales en lo contencioso administrativo de la Capital Federal. Nada se dice de qué manera se podría absorber para su sustanciación como procesos ordinarios con aperturas a prueba el número de causas que ya se generaban y que con la sanción —si así resulta— de este proyecto se multiplicarán por centenas.

Tengamos presente que esta ley afectará a un universo de tres millones quinientos mil jubi-

lados y pensionados, y si sus normas fueran impugnadas por no más de un 10 por ciento se abrirían 350 mil demandas a distribuir en sólo diez juzgados, en su mayoría ya desbordados tanto por las ejecuciones fiscales como por millares de acciones de damnificados por razones de discrecionalidad o arbitrariedad en el manejo de la administración pública.

Observo además que el proyecto de ley se ha autotitulado como "federal", pasando por encima de la reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema en cuanto al carácter civil de estas acciones.

Obviamente, la intención de este proyecto es diametralmente opuesta a la que nuestra Constitución fija en su Preámbulo: afianzar la justicia y promover el bienestar general. Para no afrontar el pago de las obligaciones que nacieron al amparo de leyes vigentes y que, por lo tanto, son derechos adquiridos por sus titulares, se acude a este camino que, entre plazos y costos, es una virtual denegación de justicia.

Asimismo, el artículo 19 coloca como tribunal de alzada ordinaria, cualquiera sea el monto del juicio, a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ahora bien, el artículo siguiente supone —en esto se aparta del proyecto original— que la Corte Suprema se pronunciará repetidamente en casos análogos en favor de la aplicación de la presente ley, por lo que podrá rechazar *in limine* los recursos interpuestos, sin otra fundamentación.

¿Qué pasará si el máximo tribunal rechaza por inconstitucional algunos aspectos de esta ley o, en mi interpretación, su totalidad?

Los aspectos relativos a la ejecución de sentencia contienen diferimientos y postergaciones similares a los vistos anteriormente, quedando sujeto su pago a la existencia de partidas presupuestarias, o sea, al capricho y arbitrio del Poder Ejecutivo de la Nación.

Las normas siguientes constituyen un "bill de indemnidad" para los funcionarios que desacaten al Poder Judicial, al mismo tiempo que traen una condonación o indulto para quienes ya estuvieran incurso en ese tipo de infracción. Se insiste en la inembargabilidad de los fondos y en el simple carácter declaratorio de las sentencias contra el Estado.

No voy a entrar en el detalle de los aspectos procedimentales propiamente dichos porque, como ya dijera, considero que no estamos instituyendo un sistema que conduzca a la justicia sino que todas estas normas no son más que una

maraña destinada a obstaculizarla. Estamos llegando al abismo de sancionar leyes para consagrar la injusticia.

Señor presidente: antes de cerrar mi exposición, voy a referirme brevemente a los tres artículos del título II, denominado "Otras disposiciones". Dos de ellas venían contenidas en el proyecto del Poder Ejecutivo, entre una variedad de reformas presupuestarias, impositivas y de otro carácter que atinadamente la Cámara de Diputados desglosó para su tratamiento por separado.

La primera se refiere a una limitación al sistema de consolidación de quebrantos impositivos de la ley 24.073. Esta ley instituyó los bonos respectivos. La nueva norma propone que la Dirección General Impositiva limite su entrega en la medida en que se vayan exteriorizando ganancias, y hasta el importe imputable a cada ejercicio.

Esta restricción a más de dos años de la sanción de esa norma genera diferente trato entre quienes ya recibieron la totalidad de los bonos y quienes, por la morosidad del trámite burocrático, no lo lograron. Es conocido que sobre este crédito, dado en garantía, muchas empresas han obtenido, a su vez, financiaciones que les serán retiradas, por lo cual la norma debiera contemplar esta situación, disponiendo la entrega de los bonos pero quitándoles libre disponibilidad.

El artículo 31 elimina del decreto 879/92 —que por su artículo 4º, punto 1, inciso a) se apropió del 20 por ciento de la recaudación del impuesto a las ganancias para destinarlo al sistema previsional— el destino de incrementar activos o cancelar pasivos con que fuera concebida aquella norma. Ante la insuficiencia de fondos, pasan al reparto puro y simple.

Finalmente, señor presidente, el artículo 32 dispone desafectar el 50 por ciento de los recursos originados por la aplicación de impuestos internos sobre pólizas de seguro destinadas a solventar los siniestros pendientes con cobertura de reaseguro en el ex Instituto Nacional de Reaseguros, en liquidación, y destinarlo a subsidios a jubilados y pensionados.

Cabe recordar que cuando se dispuso aquella afectación, a la vez se incluyó como sujetas al pago del impuesto al valor agregado a las primas de seguro, hasta entonces exentas del gravamen. Este recargo del costo del seguro, dado que la mayor parte de las pólizas se emiten a consumidores finales, tenía por objeto contribuir a solventar las obligaciones emergentes de

los reaseguros que por disposición legal debían obligatoriamente colocarse en aquel Instituto que detentaba el monopolio del ramo. Hoy, si nuestros correspondientes a pólizas de entonces, particularmente casos de responsabilidad por accidentes de automóviles y del trabajo, encierran el pago de indemnizaciones que fija la Justicia, ejecutables, a los que debería concurrir en forma inmediata el reasegurador. Cortar a la mitad sus recursos es agravar sensiblemente un sector de la actividad que está superando a través de la reconversión de sus empresas circunstancias no menos difíciles que el resto del país. Propongo la derogación lisa y llana de este artículo, que —ratifico— fue agregado por la Cámara baja.

Señor presidente: por los motivos expuestos manifiesto mi voto negativo a este proyecto que estamos considerando.

Sr. Presidente (Britos). — Tiene la palabra el señor senador por San Juan, bloque bloquista.

Sr. Bravo. — Señor presidente: deseo adelantar mi voto favorable a esta iniciativa del Poder Ejecutivo nacional, basado en que hoy, más que nunca, es éste un proyecto de ley en el cual la palabra "solidaridad" está expresando la necesidad de que todos los sectores de la sociedad argentina seamos solidarios. Y los primeros en dar muestras de solidaridad debemos ser los dirigentes.

Conocemos los argumentos que se oponen a este proyecto, sosteniendo que en definitiva lo que se pretende es atenuar el desequilibrio previsional. En el orden de las críticas también se anotan las violaciones a principios constitucionales, consagrados en los artículos 14 bis, 17 y 18 de la Constitución Nacional, al derogar la relación entre el salario del trabajador en actividad y las prestaciones de los pasivos.

Y menciono estas críticas como ejemplo, por ser ellas las que enfocan el problema desde el punto de vista de la Constitución Nacional.

Aun si admitiéramos los argumentos que se expresan en contrario, hoy no podríamos dejar de considerar también que no es sólo la emergencia previsional la que llama a la solidaridad. Hoy nos obliga la emergencia toda que embarga al país, que hace sentir desconfianza, que provoca el repliegue de los depósitos de los bancos, que quiebra la continuidad del giro financiero, que interrumpe el camino del crédito, la producción, las ventas, el pago de los salarios y de las obligaciones impositivas.

Por eso, hoy más que nunca debemos pensar y actuar con solidaridad, no sólo en materia previ-

sional, tan cara a las tradiciones de nuestra legislación social.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Comisión de Recursos Hídricos, senador Ricardo A. Branda.

Sr. Bravo. — La Nación, la República, necesita del esfuerzo de todos, del nuestro principalmente, que como legisladores tenemos la gran responsabilidad de actuar sabiendo que ésta no es sólo una emergencia previsional, sino que ella se inscribe en la situación de emergencia económica y financiera que vive el país. Y aquí todos debemos ser solidarios.

De todos modos, sólo en el futuro, cuando se vean las consecuencias y los resultados de las medidas que ha tomado y deberá aplicar aún el Poder Ejecutivo, cuando se concrete la aplicación de las normas que este Congreso sancione, recién entonces sabremos si hoy estuvimos a la altura de las circunstancias que nos impone la realidad.

Mi voto positivo será a conciencia; ya no podemos ignorar la situación. En lo posible, debemos mantener y respetar las leyes. Pero en situaciones tan difíciles como las que viven no solamente nuestro país sino muchos de los países latinoamericanos, europeos y de otros continentes —y quiero que se me entienda bien: yo tengo la misma preocupación que mis compatriotas—, cuando la Patria y su pueblo necesitan que nos pongamos una mano en el corazón, debemos saber que nada hay más importante que la República, por más sectores que existan, a los cuales debemos respetar, tener presentes y amparar. Pero primero, y ante todo, están la Patria, nuestros descendientes; y aun si nos equivocamos, ellos nos van a perdonar.

Con estas breves consideraciones, fundamento mi voto favorable al proyecto de ley en consideración.

Sr. Presidente (Branda). — Tiene la palabra el señor senador por Mendoza, bloque PAIS.

Sr. Bordón. — Señor presidente: escuchaba las palabras iniciales del señor miembro informante del bloque de la mayoría, con quien muchas veces en nuestra vida hemos compartido luchas, afectos e ideas —inclusive en este mismo Senado—, y él daba un dato casi fundante, yo diría, de todas las opiniones que han definido favorablemente su voto por este proyecto denominado —incorrectamente, para nuestro bloque— de “solidaridad previsional”. Ese dato fundante fue que no tenemos dinero y que existe una crisis financiera.

Y cuando desde ya adelantamos nuestro voto negativo, no lo hacemos desde la idea de que sobra dinero o de que no existe crisis financiera sino desde el pensamiento de que en ningún caso las dificultades financieras pueden implicar falta de solidaridad y la pérdida de la previsibilidad y de las reglas de juego que supone un sistema democrático y republicano.

Nosotros somos conscientes de la dificultad del tema y por eso creemos que el debate —lo acepto porque más de una vez uno ha participado de él— no pasa por retornar al pasado a fin de ver quién está libre de responsabilidad en el problema que hoy vivimos y mucho menos por creer que éste es un tema fácil de resolver, puesto que si así fuera cualquiera de las administraciones anteriores lo hubiera solucionado.

Y es tan difícil de resolver que imaginar sólo un insuficiente aumento global de cien pesos mensuales implicaría hablar de 3.600 millones de pesos anuales si contamos solamente a los jubilados nacionales y pensionados, lo cual equivale a alrededor del 8 por ciento del presupuesto, si es que no calculo mal porque ya no sé sobre qué presupuesto me muevo. Es decir que se trata de un tema serio y, por lo tanto, merece un tratamiento serio y previsible.

Pero junto con este reconocimiento de la dificultad también quiero recordar una experiencia que me tocó vivir con el último mensaje que dirigí a la Legislatura como gobernador de la provincia de Mendoza.

Yo acostumbro a improvisar o a escribir mis propios discursos, pero obviamente con el mensaje anual uno lo que puede hacer es conducirlo y armonizarlo. Así es que después de haberlo releído lo envié a imprimir.

Pero ese día me desperté una hora antes de lo habitual porque había algo que no me cerraba, había algo que me daba vueltas en la cabeza y sentía que el discurso que tenía previsto no era el que debía dar el 1º de mayo como mi último mensaje.

Frente a la necesidad de una innovación educativa y frente a las dificultades presupuestarias que se vivieron especialmente en esos años, en mi provincia habíamos enviado a la Legislatura un proyecto por el que se creaba un impuesto especial que solamente podía utilizarse para innovación educativa.

Entonces, releando el mensaje me encuentro con un párrafo que decía que estaba en manos de la Legislatura de la provincia el darnos las herramientas para innovar la educación o para dejarla tal cual estaba. Y éste era precisa-

mente el párrafo que no me cerraba, que estaba en mi inconsciente y que, por suerte, pude ubicar.

Y como testimonio de esto se encuentra la versión escrita que tenían los señores legisladores y la que finalmente dije testando el mencionado párrafo.

Y omití esa frase —y así lo expliqué— porque entendía que estaba ejerciendo una presión incorrecta tanto desde el punto de vista político como desde el de la administración de la hacienda pública. Pero, por suerte, esto pude corregirlo antes de leerlo.

El Poder Ejecutivo tenía derecho a enviar ese nuevo gravamen sobre la sociedad pensando en la educación, pero no podía decir que si los legisladores no lo aprobaban me estaban impidiendo resolver dicho tema.

Ese debate debían hacerlo los legisladores, porque correctamente me podían estar indicando que, en realidad, no querían nuevos impuestos sino reordenar los recursos y los gastos para cumplir el objetivo.

Entonces, planteado el tema en las condiciones en que lo estaba, tan habituales en nuestra inmadurez política: salvación o abismo, estaba impidiendo el debate necesario sobre el reordenamiento de los recursos en función de los objetivos. Es como que estaba impidiendo la posibilidad de ponernos de acuerdo en los objetivos para luego discutir sería y responsablemente sobre los instrumentos.

Por esta razón, con todo el respeto y el afecto que me merece el miembro informante de la mayoría —y él sabe que no es una formalidad sino que realmente es así, creo que la cuestión no pasa por quiénes son serios para resolver el problema y quiénes no, sino por cómo se resuelve. Y esto es algo que quise puntualizar, no sobre el discurso ajeno sino sobre el error que estuve a punto de cometer con el discurso propio.

Quiero recordar brevemente también un párrafo pronunciado en la sesión del 22 de septiembre de 1993, circunstancia en la que los dos miembros de este bloque votamos favorablemente, no el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo sino el proyecto que había sido elaborado por la Cámara de Diputados. En esa oportunidad yo decía que creía que eran dos los aspectos claves, los sustanciales, más allá de las discusiones sobre el proyecto que estábamos debatiendo. El primero era la existencia de un sistema mixto, con una parte de capitalización individual y con una base de reparto. El principio de

la capitalización individual permitía vincular el esfuerzo propio con el beneficio futuro, aumentando la responsabilidad individual y fomentando la sana práctica del ahorro. También decía que esto, a su vez promovía el blanqueo salarial y tendía a evitar el fraude previsional, que esto no sólo depende de la capacidad del Estado para detectar al evasor sino del propio interés del aportante en evitar la evasión. De esta manera no solamente se fortalece el sistema de capitalización sino que se favorece y robustece el aspecto solidario en cuanto a la cantidad de recursos afectados al sistema de reparto. La base solidaria de este sistema de reparto —decíamos— asegura un mínimo de jubilación, sea cual fuere la situación personal del aportante y, por lo tanto, constituye un ingrediente fundamental para mejorar la distribución del ingreso. Decía también en esa oportunidad que la combinación de ambos principios constituía una buena muestra de cómo se pueden utilizar mecanismos de mercado junto con un sistema de transferencias estatales para conseguir eficiencia y equidad.

Por otra parte, manifesté que entendía que la correcta actuación de la Cámara de Diputados, construyendo un sistema mixto y dando garantías y alternativas estatales, había dado un equilibrio que realmente respaldábamos y asumíamos como propio. ¿Por qué razón? Justamente por todo lo que ha manifestado el miembro informante de la mayoría. Porque reconocíamos la difícil situación frente a la cual estábamos y porque aceptábamos que había que buscar mecanismos de salida que, en última instancia, pudieran ayudar a mejorar la situación general económica como una manera de mejorar los salarios y aportes y, también, la situación de los jubilados.

Quiere decir que lo que hoy estamos defendiendo al votar en contra este proyecto es el punto de equilibrio que se ha roto cuando el Poder Ejecutivo, por decreto, restauró el proyecto original, que la Cámara de Diputados había modificado, lo que diputados y senadores habíamos votado. Y esto va mucho más allá aun.

Es tan cierto este debate que el senador Caffiero decía —haciendo una observación que también señaló después el senador Genoud, en un debate final en el que el presidente de la Cámara nos pidió que concluyéramos para pasar a la votación— con respecto al artículo 30 que se consideraba que los afiliados al sistema lo eran naturalmente al sistema de capitalización y que solamente haciendo una manifestación expresa pasaban al sistema de reparto. Y decía el senador

Cafiero que ésta constituía una anomalía en el proyecto. Lo lógico es que todos los jubilados actuales, más los que sobrevengan, estén primitivamente en el sistema de reparto y tengan que pedir pasar al sistema de capitalización, y no al revés, porque ésta es la esencia del sistema. El senador Cafiero propuso que se hiciera una nueva redacción, o que se lo autorizara a abstenerse de votar.

En dicho debate yo respaldé la postura del senador Cafiero diciendo que el proyecto contenía el espíritu del Poder Ejecutivo y no el de la Cámara de Diputados.

Sobre este debate tan significativo también se ha avanzado, señor presidente. Se está anulando este equilibrio. Por lo tanto, en nombre de las posiciones de equilibrio y de solución que tuvimos es que hoy no podemos hacer otra cosa que continuar votando en contra. Y lo hacemos realmente con una grave preocupación institucional, porque de todo este largo debate de dos años sigue claramente la intencionalidad por parte del Poder Ejecutivo de derogar el sistema de reparto. No estoy inventando, tengo sobre mi banca las palabras del senador Genoud —que no leo porque no quiero ser extenso— o las opiniones del senador Alasino. Creo que con todo lo que ha ocurrido después se defraudó la buena fe del conjunto de esta Cámara. Y no es la primera vez que ocurre.

No ha habido tema significativo de debate en el país en el que no se pusiera como pretexto a los jubilados. Así fue desde temas como el petróleo hasta este proyecto de ley. Ha sido lo sistemático. Y hoy, nuevamente, se le quieren sacar los derechos adquiridos a los jubilados para salvarlos, y otra vez se vuelve a usar la palabra solidaridad para encubrir lo antisolidario.

Señor presidente: vamos a votar negativamente en función de todo lo dicho y por el contenido inequitativo e inconstitucional de este proyecto de ley.

Advertimos en debates anteriores que no cerrarían las cuentas para financiar ambos sistemas, y a fin de año se planteó el déficit de 1.300 millones de pesos. Advertimos que quedarían afuera los autónomos, y así ocurrió. Advertimos que habría muchos juicios si se derogaba por decreto, y hubo muchos juicios. Ahora se nos dice que el tema será resuelto por la vía presupuestaria anual, y yo recuerdo que a la una de la mañana de 23 de diciembre debatíamos aquí el presupuesto de 1995 y decíamos que era incompatible con la estabilidad y la realidad. Se nos respondió que no y que, además, no presen-

tábamos alternativas. Presentamos un presupuesto alternativo, mejor o peor, pero solamente pasaron unos pocos días para saber que contamos con un presupuesto modificado en más de cuatro mil millones de pesos en los últimos dos meses. ¿Es con esa situación presupuestaria que pensamos garantizar la seguridad de los jubilados?

He dicho que es inequitativo e inconstitucional. En primer lugar, lo es porque resuelve a costa de los jubilados el desfinanciamiento ocurrido en los últimos tres años al aplicarse los fondos correspondientes a otros fines. Lo vamos a plantear.

En segundo término, porque transforma el sistema previsional en asistencial desmoronando todo lo que hemos votado y desvirtuando toda una tradición. Pasamos de prestaciones definidas a prestaciones indefinidas, dependientes de disponibilidades presupuestarias tan inestables aun en tiempos de estabilidad monetaria.

En tercera instancia porque viola la seguridad jurídica al disponer retroactivamente el cercenamiento de derechos adquiridos respecto a la movilidad de las jubilaciones, hoy en etapa judicial. Sobre este asunto también se debatió largamente en la Cámara de Diputados. Y aquí no estamos hablando de indexar jubilaciones sino de respetar los principios básicos del sistema de reparto. ¿Quién plantea indexar? Hablamos de respetar las bases jurídicas y filosóficas del sistema de reparto.

En cuarto lugar, porque la derogación de los artículos 125 y 160 de la ley 24.241 significa que desaparece la garantía de haberes mínimos que establecía el primero de los artículos nombrados y desconoce los derechos adquiridos de los viejos jubilados al régimen de movilidad de la ley por la cual se jubilaron.

Y, en quinto término, por la reforma integral del procedimiento judicial que intenta disciplinar la intervención judicial en el tema. Hoy, la Justicia es poco dócil con el gobierno —y es bueno que así sea— en virtud de las posiciones tomadas por la Cámara Nacional de Apelaciones de Seguridad Social. Si alguno piensa que en estos temas hay contubernio entre abogados y jueces —algo que bien podría ocurrir aquí o en cualquier país del mundo—, están los mecanismos del juicio político. En el futuro estarán en funcionamiento los mecanismos del jury de enjuiciamiento. No puede existir el desconocimiento de los derechos como manera de evitar o resolver los problemas del supuesto mal funcionamiento de la Justicia. Planteando una situa-

ción extrema podríamos decir que el mal desempeño de alguno de nosotros sería la excusa válida para cerrar el Parlamento de la Nación y no para plantear la separación de uno de los integrantes del cuerpo, que es el trámite normal y lógico.

Detallando lo que hemos planteado podemos hacer la siguiente síntesis. En primer lugar, se ha hablado de recursos, que siempre constituyen un problema difícil. Después de doce años de democracia son muy pocos los que no han o que no hemos tenido responsabilidades de gobierno, y quienes hemos gobernado sabemos que encontrar la solución a este tipo de problemas ayuda a la madurez. Sabemos que siempre es una situación compleja y difícil.

Quienes con responsabilidad suponemos que la democracia no es propiedad de nadie y aspiramos a la alternancia democrática sabemos que también estamos debatiendo la posibilidad de gobernar con seriedad en el futuro. Ni el oficialismo ni la oposición están jugando. Pero ello no debe implicar aceptar como válida la situación financiera actual, porque cuando se habla de recursos, da la sensación de que se acepta como válido o como lógico lo que está ocurriendo, toda vez que la realidad demuestra que por diversos medios se desfinanció dicho sistema. Algunos partieron del propio bloque oficialista, siendo yo miembro de él, y fueron detectados por el propio miembro informante del bloque de la mayoría, quien advirtió que el 15 por ciento de los aportes que hacían las provincias estaba incorrectamente asignado.

Y uno de los más respetados miembros de esta Cámara, como es el senador Cafiero, tuvo que sufrir la acusación de demagogo e irresponsable, no sé si son las palabras exactas, pero sí aproximadas...

Sr. Cendoya. — Y de mentiroso.

Sr. Bordón. — ...y mentiroso por parte del señor ministro de Economía, que nos llevó a una repulsa conjunta. No ha sido el espíritu de cuerpo frente al error, sino asumiendo la tarea de buscar la verdad en la defensa de los intereses del país y el respeto a la ley.

Desde fines de 1991 hasta comienzos de 1994 el sistema fue superavitario y los recursos acumulados; atento a que las prestaciones estaban congeladas, se destinaron a otros fines, como el pago de garantías del pacto fiscal a las provincias, la precancelación de bonos de consolidación previsional, los gastos operativos de la DGI, y el pago de pasividades militares de los ejercicios 92, 93 y 94, en todos los casos, sin normas específicas que así lo autorizaran.

En segundo lugar, se perdieron recursos constantes, los aportes patronales rebajados por el decreto 2.609/93, equivalentes a 75 millones mensuales a partir de enero de 1994 y una parte de los aportes personales que se derivaron a la jubilación privada a partir del 1º de agosto de 1994, por un total de 160 millones de pesos mensuales.

En las exposiciones de motivos de las leyes de presupuesto para 1994 y 1995 se señaló, respecto de los cálculos de recursos, que dicho costo de transición sería cubierto por mejoras en la recaudación. Pero ello no ocurrió y el sistema comenzó a ser deficitario desde septiembre de 1994.

En tercer lugar, se incorporaron nuevos gastos permanentes, tal el caso de pagos de pasividades de otras cajas: de las cajas policiales de Catamarca y de Santiago del Estero, del Instituto Municipal de Previsión Social de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires —respecto del cual creo que el señor senador por Corrientes hizo alguna observación—, y los gastos operativos de la DGI. Restando ingresos y agregando gastos al sistema se lo pasó de superavitario a deficitario a pesar del congelamiento al que se lo sometió.

Si analizamos los artículos 1º y 2º advertimos que la garantía del Estado nacional dada por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional se sustituye por recursos disponibles. Creo que este tema fue planteado anteriormente por el señor senador por Córdoba, en el sentido de que son de rango constitucional e institucional distinto. Un derecho constitucional no puede ser reemplazado por una posibilidad presupuestaria. Ello significa el paso de un sistema de prestaciones definidas a uno de prestaciones indefinidas. Es prácticamente un sistema de ayuda social, en lugar de uno de previsión social.

Es verdad que se nos podría decir que en países previsibles y serios como Holanda, Australia o Nueva Zelanda este concepto funciona; pero también habría que decir que en esos países el sistema es financiado con recursos impositivos. Es otra la filosofía, señor presidente.

No tengo información —si alguien la tiene, sería importante contar con ella— respecto de que en algún país en el que se cotiza sobre salarios, las proporciones no sean proporcionales a ellos, ya que es la base del concepto.

Aprobar este denominado proyecto de ley de solidaridad social significaría pasar de un sistema previsional a uno asistencial, de caridad o beneficencia. Justamente, fíjense que el justicialismo

vino a superar el hospital de caridad para pobres en el hospital público. El hospital de salud como un derecho del conjunto de la sociedad según la excepcional visión de Ramón Carrillo; o sea, la comprensión de que la caridad no tiene nada que ver con la justicia social.

Si se me permite el exceso verbal, digo que estamos pasando de un sistema previsional a un sistema de caridad. Sería como pasar de nuevo de un sistema de salud a otro de caridad; las minorías ricas recibiendo la mejor salud, aquí o en el extranjero, y las mayorías pobres sobreviviendo en los hospitales de caridad.

Comprendemos la dificultad. Pero si queremos plantear este sistema distinto debemos observar algunas cosas. En países como los Estados Unidos o Francia, en que los presupuestos anuales hablan de la seguridad social, las partidas referidas a dicha área se aprueban por separado del resto del presupuesto. Realmente, consideramos que no hay antecedentes en la materia y sólo se trata de salir de la coyuntura.

La inseguridad con respecto al futuro es el mayor daño que produce esta innovación en nuestro país, que necesita ser previsible para todos. En el caso de las edades de jubilación cabe señalar que los Estados Unidos anunció su reforma con cuarenta años de anticipación, con lo cual se respetaron los derechos que se fueran adquiriendo con los aportes, tal como lo aconseja la Organización Internacional del Trabajo. Me estoy refiriendo a los derechos de expectativas, que son fundamentales en toda la jurisprudencia moderna.

En el artículo 3º no se fijan criterios ni para la mínima ni para la máxima, lo que posibilita el congelamiento y el achatamiento de las prestaciones.

El artículo 4º, vinculado con los recursos, plantea la preocupación de que la posible pérdida en junio de los ingresos de la coparticipación federal aumentará el déficit actual en 260 millones de pesos por mes para un presupuesto mensual de 1.300 millones.

El artículo 5º habla de la movilidad ya señalada y sobre la cual nos hemos pronunciado en contra.

Con relación al artículo 7º, si es necesario ratificar por ley el congelamiento de estos cuatro años —y acá me ayudarán los juristas; yo simplemente soy sociólogo—, me pregunto si no será porque se está reconociendo la ilegalidad de la medida administrativa.

En el artículo 11 se derogan dos artículos muy importantes que mencioné anteriormente, lo

que me lleva a una reflexión acerca de la gran presión que recibieron las administraciones provinciales, que pensaban que les iban a cubrir sus déficit en las cajas —entre ellas la nuestra, Mendoza—. En esa oportunidad, la gente no estaba de acuerdo con esa decisión porque tenía miedo a la imprevisibilidad, debido a que en el fondo se le daban garantías de que iban a pasar en las mismas condiciones. Y a esto que está ocurriendo hoy es a lo que le temían los afiliados a las cajas provinciales. Ellos preferían la previsibilidad con las dificultades conocidas de sus cajas a esta forma en que se está manejando el tema a nivel nacional. Esto es muy grave, no sólo en términos del tema jubilados. Porque cuando la sociedad pierde confianza en la previsibilidad del Estado nacional se pierden las garantías para el buen funcionamiento del país en todos los temas, no sólo en la cuestión de los jubilados que, de por sí, es algo gravísimo. Esta es una cuestión de cómo funciona nuestro sistema institucional y cómo con esta ley se está desmoronando no sólo todo un cuerpo legal y de derechos sino que se está poniendo en peligro —ya termino porque se me ha cumplido el tiempo disponible y no quiero excederme— todo el funcionamiento y la confianza institucionales del país.

En particular voy a dejar marcadas algunas observaciones sobre determinados aspectos del procedimiento judicial que, por otra parte, analizará oportunamente mi compañero de banca, senador Fadel.

Quiero terminar con la línea argumental con que empecé. Sé que la situación financiera es difícil; sabemos que la situación internacional también lo es y que mejorar los haberes de nuestros jubilados no es un tema menor. Estamos dispuestos hoy y mañana a poner lo mejor de nosotros para mantener el equilibrio fiscal, obtener el funcionamiento de las instituciones y mejorar la situación insostenible de muchos jubilados. Lo que no podemos hacer, porque hemos vivido muchos años de inestabilidad monetaria, jurídica y política es salirnos de la ley y de la equidad para resolver los problemas. Por eso hoy nos gustaría estar aprobando una ley de solidaridad.

Lamentablemente, nos tenemos que oponer al proyecto de ley en consideración porque es inequitativo y anticonstitucional.

Sr. Presidente (Brandá). — Tiene la palabra el señor senador por Catamarca, bloque Frente Cívico Social.

Sr. Villarroel. — Señor presidente, señores senadores: tengo la desoladora seguridad, no

sólo por lo que llevo escuchado sino también por las noticias de dominio público, de que el bloque mayoritario, que cuenta con el número suficiente para imponer su criterio, va a llevar adelante la sanción del proyecto en tratamiento sin admitir corrección alguna. Desde ese punto de vista creo que sería rendir un homenaje desmesurado a la virtualidad de la palabra intentar argumentaciones sobre el proyecto de ley en general y sobre sus aspectos particulares.

No he tenido oportunidad de suscribir los dictámenes que se han producido pese a que soy miembro de una de las comisiones involucradas, que es la de Legislación General. De este modo, por elementales motivos de responsabilidad que me corresponden, se impone fundar el porqué de mi voto.

Lo voy a hacer de manera muy sucinta, tocando algunos de los aspectos que me parecen más importantes. Pero antes no creo que deba pasar por alto algunas afirmaciones que ha hecho de modo general el señor miembro informante del despacho en mayoría, sobre todo en cuanto ha dicho que esta ley y la situación a la que responde no debe servir para que se la use como instrumento de contienda política en el sentido sectorial o como contienda en pos de réditos políticos, según la infeliz frase que ha hecho tanta carrera. Estoy de acuerdo con que no debe ser prenda para obtener favores electorales, pero con ese mismo criterio señalo que en tal caso el proyecto no debió haberse llamado "de solidaridad"; como bien lo ha demostrado mi colega, el representante por Córdoba. Tampoco debió haberse hablado de derechos porque en rigor no hay solidaridad —estoy seguro de que ninguno de los jubilados va a sentir que somos solidarios con ellos con la sanción de este proyecto de ley— ni se estatuyen o modifican derechos. Simplemente se los desvirtúa o se los retrotrae, como bien ha apuntado el señor senador por Mendoza, a simples concesiones graciosas, como lo eran antes, incluso en nuestro país hasta que dejaron de serlo a partir de 1937, oportunidad en la cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuando aún no regía por supuesto el artículo 14 bis, dijo que la prestación jubilatoria era un derecho, y que como tal estaba amparado e incorporado al patrimonio por el artículo 17 de la Constitución Nacional, que es el que establece la garantía de la propiedad.

La afirmación de que se han desnaturalizado derechos no es meramente subjetiva sino que surge del propio texto del proyecto, que en su artículo 1º, tercer apartado, dice que "El Estado nacional garantiza el otorgamiento y pago de las

prestaciones de dichos sistemas, hasta el monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos..." etcétera. Se está diciendo —es una buena manera de poner el carro delante de los bueyes— que el derecho existe sólo en tanto y en cuanto una ley de presupuesto, que es anual y, por lo tanto, transitoria, le dé algún contenido patrimonial a ese derecho. Eso no ocurre sólo con respecto al contenido patrimonial del derecho jubilatorio, sino que incluye el tema de la movilidad, que también se desnaturaliza.

Desde ese punto de vista, yo digo que si se trata de ser derecho en todos los sentidos de la palabra, y para que no se piense que se está tratando de hacer rédito político y cuestión electoralista de esto, el proyecto de ley simplemente debió establecer que se suspenden hasta mejor fortuna los derechos de los jubilados; y que se suspende —también hasta mejor fortuna— la garantía del artículo 18, referida a la defensa en juicio de los derechos, incluidos los patrimoniales, entre los cuales se encuentra el derecho a la jubilación. Esto hubiera sido más leal, más coherente y, por sobre todas las cosas, habría significado resguardarnos de los daños evidentes que va a causar la sanción de este proyecto de ley a los valores fundamentales de la convivencia civilizada.

Todos sabemos que hay un descrédito en la ley *latu sensu* —vale decir, un descrédito en el derecho—. Lo vivimos en nuestro país. Y no hay mejor forma de desacreditar el derecho que dictar estas leyes que parecen decir una cosa cuando en realidad están diciendo otra. Porque cuando se habla de derecho y, sin embargo, no hay tal derecho sino meramente una concesión graciosa que dependerá de lo que resuelva cada legislatura por año, se está engañando al destinatario de la ley; se lo está induciendo al descrédito, a la desconfianza respecto del derecho.

Y lo propio pasa con otro valor fundamental de la convivencia; me refiero al crédito a la justicia, al crédito a la administración de la justicia. Digo esto porque en el Capítulo II del proyecto de ley se estatuye un sistema de andamio de las pretensiones, primero en la esfera administrativa, luego en la judicial —tres instancias judiciales, nada menos—, armado de tal manera que hace virtualmente imposible la consecución de justicia, con violación también flagrante del artículo 18 de la Constitución Nacional.

Más grave aún es que este proyecto de ley, por las disposiciones que contiene en cuanto a las modificaciones de competencia y a los procedimientos que estatuye para el andamio del

reclamo de justicia con respecto a los derechos jubilatorios, significa lisa y llanamente impedir el ejercicio de la pretensión y, más aún, neutralizar la acción de un tribunal cuya independencia, desde luego, ha quedado hecha trizas. Me refiero a la Cámara Nacional de la Seguridad Social, que pasa a ser una segunda instancia absolutamente inocua, una quinta rueda del carro, cuyo trabajo no va a tener ningún sentido porque resulta que, en segunda instancia —los jueces en lo contencioso administrativo del orden federal aquí en la Capital y los jueces federales de las provincias en la primera—, los fallos de esta cámara son susceptibles de un recurso ordinario sin limitación de monto nada menos que ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Esa misma Corte de Justicia de la Nación cuyo control de constitucionalidad este gobierno viene propendiendo que se limite a los casos de gravedad institucional; y resulta que se le van a arrojar —porque no es otro el verbo que cabe— miles de casos de monto mínimo para que resuelva sobre temas previsionales.

El proyecto de ley también incurre en violación de la garantía del artículo 17 de la Constitución, cuando en su artículo 7º, refiriéndose a las movi­lidades devengadas con anterioridad a la sanción de esta iniciativa, dice que se regirán por las normas que a continuación prevé el proyecto.

Las leyes de orden público —lo dice el Código Civil en el artículo 3º— pueden ser retroactivas pero pueden serlo sólo en tanto y en cuanto no afecten derechos amparados por garantías constitucionales. En este caso, se está afectando la garantía constitucional de la propiedad; porque la movilidad existente en los años anteriores a la vigencia de esta ley constituye un derecho adquirido —según la terminología antigua— por cada jubilado que reclama.

La competencia en cuestiones previsionales cambia y pasa a ser del fuero contencioso administrativo federal de la Capital Federal.

Creo que no incurro en suspicacia al decir que esta reforma mata dos pájaros de un tiro porque, por un lado, al establecerse un juicio de conocimiento pleno, absurdo para todos los casos puesto que debería estar limitado sólo a algunos, se desbarata la pretensión de justicia del jubilado y, por otro lado, se pone en trance de extinción al fuero contencioso administrativo. Porque no sé cómo harán los jueces federales en lo contencioso administrativo para contener el aluvión de causas que se les vendrá encima.

No es casual que de este fuero provengan algunas sentencias que le han disgustado al Poder

Ejecutivo nacional y que han dado lugar, en su momento, a otra institución anómala; la conocida del *per saltum*.

Digo que al fuero contencioso administrativo se lo va a inundar de causas no sólo porque se establece su competencia, no sólo porque se le adjudica a la acción el carácter de demanda, en todos los casos, para juicios sumarios de conocimiento pleno, sino también porque se le van a adjudicar todas las causas que están pendientes de fallo en la Cámara Nacional de la Seguridad Social.

Por el artículo 16 del proyecto se introduce la posibilidad de que la administración demandada al contestar la demanda alegue una defensa consistente en la carencia de recursos, no sólo para atender el reclamo del demandante sino también con relación a otros demandantes que invoquen análogos derechos.

Reitero que esto podría darse como defensa al contestar la demanda cuando —en todo caso— la ortodoxia indicaría que esa defensa solamente podría oponerse —y en forma eventual— cuando se trate de la ejecución de la sentencia.

Desde luego, ésta será la defensa que se argüirá en todos los casos. Y, desde ya sabrá, el jubilado rico —otra paradoja, la del que se anime a costear un abogado porque en todos los casos y para colmo las costas son por su orden —que su derecho será menoscabado, pues aunque tenga razón igualmente deberá pagar, tal como lo establece el artículo 21 del proyecto.

En cualquier caso, tendrá que vérselas con esta defensa, y resulta que los recursos no existirán en función del derecho sino en función de lo que decida cada año el Congreso en orden al presupuesto.

Los recursos de apelación que están pendientes de sentencia ante la Cámara Nacional de Seguridad Social pasarán ahora a los jueces federales en lo contencioso administrativo de primera instancia para que se tramiten como juicios sumarios de conocimiento pleno y por esta única vez, según dice el proyecto.

Una vez que baje el expediente, la administración tendrá seis meses para contestar la demanda. Esto y un sarcasmo son la misma cosa. ¿Por qué no se dice con claridad y directamente que se suspende la posibilidad de requerir justicia, antes que incurrir en este artículo que constituye una verdadera burla?

Los casos van a la Corte Suprema por apelación ordinaria de la sentencia en segunda instancia. ¿Para qué está la Cámara Nacional de Seguridad Social? Como simple puente para

perder tiempo e ir, luego, con una apelación ordinaria que no tiene precedentes en el derecho argentino. Es la primera vez que se ve una apelación ordinaria sin limitación de monto. A esta misma Corte a la que se está descargando del control constitucional se le van a adjudicar causas quizás por cincuenta pesos; más aún, contrariando la independencia de los jueces, que ahora está explícita en la reforma de la Constitución, se les adjudica a los fallos de la Corte Suprema carácter obligatorio para los jueces de las instancias inferiores.

De tal manera que se priva al juez de la potestad elemental a la que debe acudir cuando se hace cargo de su función de juez, que es el control de constitucionalidad. En definitiva, el juez de cualquier instancia, de cualquier fuero, como es de derecho público nuestro, ya no podrá decidir por sí la congruencia de una norma con la Constitución, sino que tendrá que someter su criterio a los fallos de la Corte Suprema, aun respecto a cuestiones mínimas de Derecho Previsional.

Además, hay medidas conminatorias que están resueltas por los jueces. Expresamente, según el artículo 23 del proyecto que se está considerando, esas medidas que están precluidas —vale decir, consentidas por las partes e incorporadas al patrimonio de las partes, porque les alcanza la garantía de cosa juzgada que reiteradamente ha dicho la Corte Suprema que conforma el derecho de propiedad— quedan sin efecto en virtud de la ley.

Quiere decir que se altera lo que ya es cosa precluida dentro de los procesos que están en trámite; muchos de ellos llevan años.

No me quiero extender más porque, repito, es ocioso; y dicho con todo respeto —por supuesto— para las voluntades mayoritarias. Pero insisto en el dato fundamental. Más allá de las cuestiones que pueda haber sobre la penuria económica o financiera, transitoria o no, de responsabilidad de este gobierno o no; más allá de eso —no quiero enzarzarme en disputas respecto a este asunto—, el daño que aquí se promueve es gravísimo, porque va a conducir directamente al escepticismo absoluto respecto al derecho en sí, y mucho más con respecto al quehacer de la justicia.

Los jueces no sólo van a quedar ante los jubilados que vayan a reclamar sus derechos como una suerte de marioneta, sino —diría yo— que estarán representando una farsa común para la denegación final de esos derechos que están reconocidos por nuestra Constitución Nacional.

Dicho así, sumariamente, éstas son las razones por las cuales mi voto es adverso a este proyecto.

Sr. Presidente (Branda). — Tiene la palabra el señor senador por Corrientes.

Sr. Aguirre Lanari. — Señor presidente: una vez más el Congreso debe ocuparse de temas atinentes a las jubilaciones y pensiones.

Una vez más se propone modificar la ley 24.241 que aprobara el sistema integrado de jubilaciones y pensiones, la que no hace mucho tiempo fue reformada por la ley 24.347.

Entonces, recogiendo un poco lo que han dicho algunos de los oradores preopinantes, cabría preguntarse cómo es posible que una ley que no tiene un año de vigencia, ya que entró a regir a mediados del mes de julio del año pasado, lleve ya dos modificaciones en su haber. ¿Acaso se ha legislado tan deficientemente, lo que obliga a acudir a una suerte de política de emparchamiento, conducta que, por cierto, no refuerza la confianza de la ciudadanía en sus instituciones?

La inflación legislativa nos hace pensar que algo falló en las normas que rigen el sistema de seguridad social en nuestro país.

Cuando hubo de sancionarse la ley 24.241, que instituyó un cambio fundamental en el sistema jubilatorio argentino, parecía iniciarse una etapa definitiva. Sin embargo, aparentemente no es así, a juzgar por las modificaciones que ha sufrido y está sufriendo el sistema.

Lo primero que habría que aclarar en cuanto a este nuevo proyecto modificatorio es que su calificación como de "solidaridad previsional" —como lo llama el Poder Ejecutivo— es un tanto engañosa. El proyecto se caracteriza mucho más por ser típicamente de emergencia que de solidaridad.

Sus disposiciones quieren introducir una suerte de salvataje al sistema que atraviesa una de sus crisis más profundas y prolongadas. Ya veremos si este salvataje es equitativo o no para examinar si puede calificarse de solidaria la solución que se propugna.

Comenzaré por analizar las normas referentes al sistema jubilatorio.

El título I del proyecto se denomina, precisamente, "De las reformas al sistema integrado de jubilaciones y pensiones". En esto se sigue exactamente la denominación que le diera la ley 24.241. Pero ya el artículo 1º introduce un factor de confusión, por cuanto alude expresamente a los que llama "sistemas públicos de previsión de

carácter nacional" señalando que son sistemas de reparto asistido.

Por un lado, la norma aparece como reiterada o superflua, ya que estrictamente no introduce ninguna novedad al sistema vigente.

Recordemos que la ley 24.241 trajo como principal novedad al régimen jubilatorio la introducción de un sistema integrado de jubilaciones y pensiones, como se lo llama en la misma ley. Pero este sistema, a su vez, se clasifica en dos grandes grupos: el primero es el régimen previsional público, caracterizado por el reparto; el segundo, de tipo privado, es el denominado "de capitalización" y se caracteriza por la equidad en lugar de la solidaridad, toda vez que se basa en el principio de la capitalización individual, de manera que, al menos en teoría, mayor será la prestación previsional cuanto mayores sean los capitales invertidos en el régimen por parte del afiliado.

A grandes rasgos podría decirse que el primero —o sea, el reparto— acuerda a cada uno según su necesidad. Instituye una prestación básica universal, fija e invariable para todos los beneficiarios. El otro —el de capitalización— otorga a cada uno según su capacidad y se basa en el premio a aquel que pudo aportar mayores fondos. El primero es de gestión pública. El segundo es de administración privada.

El sistema legal vigente es claro y sencillo. Dentro del sistema integrado de jubilaciones y pensiones existen dos regímenes: uno público, de reparto, y otro privado, que es de capitalización.

Ahora bien, en este artículo 1° se alude a los sistemas públicos de previsión de carácter nacional señalando que éstos son de reparto asistido, lo que —a mi juicio— es un error conceptual. No existen sistemas en plural sino que hay uno solo que es el integrado y que abarca dos regímenes: uno exclusivamente de reparto o público y otro que, en rigor, no es puro sino mixto ya que los beneficiarios que, en definitiva, se incorporen al mismo, siempre habrán de percibir en sus haberes un componente público de reparto y otro de capitalización. No hay, entonces, una capitalización pura como en Chile.

Tanto es así que las contribuciones patronales efectuadas con relación a quienes opten por el régimen mixto siempre se destinarán al reparto. A la capitalización irán solamente los aportes personales, o sea 11 puntos porcentuales de la remuneración del trabajador.

Entonces, me pregunto, ¿cuál es la innovación legal al expresarse, como lo hace el artículo

1° del proyecto, que el sistema público de previsión es de reparto? Esto ya surge del artículo 1° vigente de la ley 24.241, que consagra la existencia de un régimen previsional público, que otorga el Estado, financiado a través de un sistema de reparto.

Si se quiere, todo lo que hasta aquí he puesto de manifiesto es nada más que una observación de tipo conceptual, pero entiendo que es necesario efectuarla, ya que lo que se está proyectando es muy confuso.

Indudablemente —y esto ha sido señalado en varias de las exposiciones precedentes— el proyecto tiene como objetivo principal limitar las obligaciones del Estado en materia previsional. Esta pauta se repite en varias de las disposiciones contenidas en el proyecto. Así, el artículo 1°, punto 3, establece que el Estado garantiza las prestaciones, pero únicamente hasta el monto de los créditos presupuestarios fijados en la respectiva ley de presupuesto.

Por el artículo 2° se modifica el artículo 16 de la ley 24.241, que actualmente consagra la garantía del Estado en cuanto al otorgamiento de las prestaciones del régimen público. Pero ahora se añade que esa garantía se limita al monto de los créditos presupuestarios expresamente definidos en la ley respectiva.

La movilidad de las prestaciones previsionales está prevista en la ley vigente de acuerdo con la variación del valor del Aporte Medio Previsional Obligatorio, conocido como AMPO. Pero el proyecto modifica este principio, ya que la determinación de esa movilidad quedará supeditada a los recursos que a tal efecto asigne la ley de presupuesto.

Otro ejemplo es el referido a las sentencias que condenen al pago de las prestaciones previsionales y su reajuste. Se determina en el artículo 22 del proyecto que, agotados los recursos presupuestarios, se suspenderá el cumplimiento de las sentencias impagas, hasta el próximo ejercicio fiscal.

Como vemos, y quizás existan más ejemplos, pero los que he aportado son suficientemente ilustrativos sobre la filosofía general del proyecto, estamos frente a una norma de emergencia, más que de solidaridad, con algunas excepciones, como lo son los supuestos previstos en los artículos 7°, punto 2, 8° y 9°, punto 2. Pero estas excepciones, si bien justas, no quitan que el proyecto pone de manifiesto la profunda y grave crisis por la que atraviesa todo el sistema de seguridad social.

Parecería que con el proyecto se está buscando poner toda clase de trabas y obstáculos a los legítimos derechos de los beneficiarios, ya que tiende a dilatar el cobro integral de las prestaciones, a limitarlas, a afectar la movilidad, en suma, a afectar derechos patrimoniales adquiridos.

Las normas constitucionales son claras y precisas. El artículo 14 bis de la Ley Fundamental determina que "el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable". Además, obliga al Estado a establecer por ley la movilidad de las jubilaciones y pensiones.

Nuestro más alto tribunal de justicia ha ido delineando a través del tiempo ciertos principios básicos de seguridad social, entendida como expresa garantía constitucional. Así, ha señalado que el haber de pasividad ha de guardar cierta proporcionalidad sustancial con los salarios percibidos en actividad, requisito que de no verificarse torna confiscatorio al haber previsional. Con tal premisa, se declaró inconstitucional el sistema de movilidad y reajuste de los haberes que contenían los artículos 49, 53 y 55 de la ley 18.037, por cuanto su aplicación, en la práctica, conducía al paulatino envilecimiento del haber previsional.

Además, la Corte ha hecho mérito de una característica propia de los regímenes previsionales, señalando que sus prestaciones revisten el carácter de alimentarias, como lo es el salario. Entonces, no pueden ser disminuidas en desmedro de los derechos patrimoniales de sus beneficiarios.

Es que en definitiva, la jubilación no es sino la continuación del salario. Así, en la causa "López Tiburcio y otros c/Provincia de Tucumán", la Corte Suprema dijo textualmente en su sentencia del 27 de diciembre de 1937, que "la jubilación no es un favor; es el pago de una deuda..."

Todos estos principios caen con este proyecto, ignorando garantías constitucionales, no sólo en lo que hace al derecho de propiedad sino también en cuanto a las reglas del debido proceso. Ya volveré sobre este asunto, cuando se analicen en particular las disposiciones que se refieren al procedimiento judicial en la materia.

Parecería que con el proyecto se desnaturaliza la esencia de las prestaciones previsionales, las que a partir de esta sanción pasarán a convertirse en una suerte de donación graciosa del Estado, en lugar de ser lo que deben ser, esto es, una obligación primaria que reconoce su causa en el

compromiso para con quienes, llegados a cierta edad, por la contingencia de su vejez, se encuentran imposibilitados de trabajar. Esta obligación tiene su causa, ya que a lo largo de una vida laboral, muchas veces de más de treinta años, el trabajador ha ido aportando fondos al sistema que se sustraen de su remuneración precisamente en vistas de una prestación futura. No es gratuita, como vemos, sino que es el pago que la sociedad hace a quien a lo largo de toda una vida aportó fondos al sistema.

Como hasta la sanción de la ley 24.241 este sistema era de reparto puro, ese trabajador fue financiando con sus aportes las prestaciones de los jubilados que por entonces ya formaban la clase pasiva. Y hoy ese mismo trabajador, que tenía una expectativa de cobrar un haber jubilatorio digno y equitativo, habrá de sufrir una disminución de su haber por causas ajenas a su voluntad.

No se me escapa, señor presidente, que el sistema de seguridad social argentino está desquiciado. Atraviesa una crisis de gravedad insospechada. Está en quiebra, digásmolo sin eufemismos.

Cabe preguntarnos cómo se llegó a esta situación. Creo que todos sabemos, y el señor miembro informante de la mayoría lo puso de manifiesto, que desde hace muchos años los diferentes gobiernos que se turnaron en la administración del sistema han sido responsables del manejo ineficaz de los fondos asignados a las cajas de previsión. Así el sistema fue haciendo agua y hoy está, lisa y llanamente, en rojo. Está quebrado y sin recursos.

Se fueron creando diversos medios de financiamiento, previendo recursos con afectación específica al sistema previsional, pero lamentablemente nunca pudo sanearse de manera definitiva. Hoy estamos pagando las consecuencias y de ahí surge este proyecto, que no dudo en calificar como de emergencia preevisional.

Esto ha sido destacado con todo acierto por diversos órganos periodísticos. Por ejemplo, en una nota editorial del diario *La Nación* del 14 de noviembre de 1994, se dijo lo que voy a leer: "...el proyecto presentado no termina de decir a la opinión pública toda la verdad: que el Estado tendrá que hacer tabla rasa con el sistema preevisional, cuyos fondos fueron usados para otros fines o licuados completamente por la inflación durante cinco décadas".

Como lo ha señalado con toda claridad Germán Bidart Campos en un artículo publicado en el diario *Clarín* el 15 de noviembre del año

pasado, titulados "Los jubilados no son culpables de la quiebra del sistema", "...los jubilados y pensionistas de dicho sistema no son responsables de la quiebra que padece, pero no obstante están llamados a soportar las consecuencias..." Prosigue diciendo: "...el proyecto eliminaría la proporcionalidad entre el haber de actividad y el haber de pasividad, cuando es ya un principio firme de interpretación constitucional que el monto de las jubilaciones y pensiones debe guardar proporción razonable con la remuneración de actividad, porque de no ser así hay confiscatoriedad. Es cierto que la Corte ha considerado que no hay derecho adquirido a un haber fijo o determinado y que hasta es posible reducir el que se viene percibiendo, pero toda merma o reducción tiene como límite no romper aquella proporcionalidad entre el haber de pasividad y el de actividad".

Tan certero es el análisis de Bidart Campos que el artículo 3º del proyecto, en su parte final, establece que ningún beneficiario tendrá derecho a recibir prestaciones por encima del tope máximo que legalmente se determine. Precisamente la Corte Suprema, en forma invariable, ha establecido que dado que el haber de pasividad y el salario percibido en actividad deben guardar una razonable proporción eran inconstitucionales los topes que en concepto de haberes máximos jubilatorios había fijado la ley 18.037.

Si éste es el criterio jurisprudencial del más alto tribunal de la República no se justifica que el artículo 3º del proyecto haga tabla rasa de él.

No puedo pasar por alto una crítica al artículo 6º en cuanto sustituye el artículo 34, punto 1, de la ley 24.241, dado que él, según la interpretación que se le dé, puede llegar a ser superfluo en el mejor de los casos, o bien puede ser discriminatorio, afectando el principio constitucional de igualdad ante la ley, en la peor de las interpretaciones.

En efecto, señor presidente, el artículo 34, punto 1, de la ley 24.241, que fuera modificado por la ley 24.347, establece actualmente que "los beneficiarios de prestaciones previsionales que reingresen a la actividad podrán percibir las mismas sin limitación alguna, con obligación de efectuar los aportes y contribuciones".

Cuando se debatió en este Senado el asunto, se estimó que era razonable —teniendo en cuenta que el jubilado que reingresaba a la actividad lo hacía por necesidad— que la ley permitiera trabajar y percibir sus haberes, aunque en tal caso aportando al régimen. Tanto fue así que se aceptó modificar la ley 24.241 de manera de

establecer la compatibilidad entre ambas situaciones, es decir la percepción íntegra de los haberes de pasividad y la vuelta al trabajo.

La modificación que ahora se propone es francamente desconcertante. No se entiende la razón por la cual en lugar de referirse a "los beneficiarios de prestaciones previsionales", como lo hace la ley vigente, ahora se dice que quienes pueden reingresar a la actividad son "los beneficiarios de prestaciones del régimen previsional público".

Entonces, me pregunto: ¿significa este cambio de redacción que quienes hubieran pasado al régimen de capitalización no podrán trabajar una vez jubilados? ¿Acaso esta posibilidad, razonable por cierto, solamente se habrá de limitar a los beneficiarios del régimen de reparto?

Pero acá no terminan los interrogantes toda vez que, como sabemos, la ley 24.241 estableció un régimen mixto —como lo he dicho antes—, esto es no uno de capitalización pura. En efecto, todo jubilado, en cualesquiera de los regímenes, ya sea de capitalización o de reparto, habrá de percibir al menos una prestación típica de reparto, como lo es la Prestación Básica Universal.

En definitiva, todo el elenco de beneficiarios del sistema previsional argentino, tanto en el régimen de la ley 18.037, como en la legislación actual, percibirán alguna prestación de reparto, es decir del régimen previsional público.

Me pregunto entonces cuál es el sentido del cambio en la redacción de esta norma, porque reiterar algo que ya está expresado en la ley, si se considera que todos los jubilados son, en alguna medida al menos, beneficiarios del régimen público, no tiene sentido.

Pero mucho más grave sería limitar la posibilidad del reingreso a la actividad a quienes se hubieran acogido al régimen público de reparto, excluyendo a los adherentes al régimen de capitalización. ¿Cuál sería el sentido de tal limitación que, sin duda alguna, constituiría una discriminación inconstitucional?

Con relación al Capítulo II del texto que estamos considerando, titulado "Reforma al procedimiento judicial de la seguridad social", he de señalar que no comparto el criterio que lo inspira, consistente —como ya se lo ha puesto de manifiesto con anterioridad— en dilatar los procedimientos y postergar la ejecución de las sentencias.

En el artículo 15 se establece que las resoluciones de la Administración Nacional de la Seguridad Social podrán ser impugnadas ante los juzgados federales en lo contencioso administrativo

de la Capital Federal y ante los juzgados con asiento en las provincias mediante demanda que tramitará por las reglas del procedimiento sumario, lo que posiblemente alargará el trámite judicial si lo comparamos con el régimen vigente.

Pero a esta norma se le agrega, en el artículo 24, que este procedimiento será aplicable aun a las causas en trámite pendientes de sentencia, es decir que se van a retrotraer estos procesos —que se transformarán en sumarios— otorgando a la Administración Nacional de la Seguridad Social ese plazo de seis meses —al que se refirió el señor senador por Catamarca— para contestar la demanda.

Considero que este artículo 24 ataca gravemente el principio del debido proceso que establece nuestra Constitución Nacional, por lo que dejo sentada mi crítica al respecto.

Lo que se proyecta es realmente insólito. Existe un principio básico en materia de procedimiento judicial, que es el que entiende que la Justicia presta un servicio a la ciudadanía y que, por ende, en cuanto servicio, debe ser rápido y eficaz; la Justicia lenta es sinónimo de injusticia.

En el año 1986 se sancionó la ley 23.473 que creó la Cámara Nacional de Apelaciones de Seguridad Social, que buscó organizar un fuero especializado e implementar un sistema de procedimiento rápido, habida cuenta de la extrema lentitud que imperaba en los juicios concernientes a la materia que examinamos.

Así se derogó el viejo sistema, que luego de la promoción del reclamo administrativo ante las cajas nacionales de previsión y ante la Comisión Nacional de Previsión Social, había establecido un recurso de apelación, siendo tribunal de alzada la justicia del Trabajo. De esta manera, la Cámara Nacional de Apelaciones de Seguridad Social, como fuero especializado, no sólo vino a aliviar las tareas de la justicia del Trabajo, de por sí recargada de procesos, sino que también brindó a los justiciables la garantía de un procedimiento eficaz y sencillo.

Lamentablemente, todo esto se destruye con la sanción de este proyecto de ley. Por lo pronto, se pasa la Cámara de Seguridad Social al fuero federal, como tribunal de alzada de los juzgados nacionales de primera instancia en lo contencioso administrativo de la Capital Federal y de los juzgados federales en las provincias, lo cual surge del artículo 15 del proyecto, cuya redacción es bastante imprecisa ya que no aclara, por ejemplo, que los juzgados con asiento en las provincias deban ser federales.

Además, se determina que la Administración Nacional de la Seguridad Social será parte en los procesos, es decir que lo que hasta ahora se sustanciaba como una actuación administrativa con la posibilidad de un posterior recurso judicial, se transforma en un juicio de conocimiento pleno, si bien sumario. Pero al ser parte la ANSES, ello implicará una bilateralidad que atenta contra la rapidez del trámite. A todo esto, se mantiene la exigencia del trámite administrativo previo por lo que, una vez que la ANSES haya resuelto en la materia, igual volverá a intervenir, esta vez, en una causa judicial. Pero aquí no termina la cuestión.

Se instaura un recurso ordinario ante la Corte Suprema, cualquiera sea el monto involucrado en las causas. Es decir, se abre una tercera instancia echando por tierra principios básicos que determina que la Corte, salvo un supuesto muy especial, no es un tribunal de tercera instancia sino que está llamada a intervenir en los casos en los que procede el recurso extraordinario legislado en la ley 48, artículo 14.

Todo ello busca, en definitiva, dilatar el servicio de justicia. Hoy se predica en favor de la agilización de los procedimientos judiciales —y nosotros hemos tenido trabajo en esta materia— y este proyecto lo que hace es, precisamente, poner trabas a los que acudan a los estrados de la Justicia en reclamo de derechos legítimos. Esto implica un grave retroceso y nada menos que en una materia tan sensible como la seguridad social, que abarca uno de los derechos esenciales del ser humano.

Se introduce también una suerte de defensa procesal novedosa en el artículo 16, que la denomina como de limitación de recursos en el régimen de reparto. Lo curioso es que, además, en el artículo 17 se establece un procedimiento probatorio realmente insólito, dejando en definitiva en manos del cuerpo de peritos o funcionarios de la Auditoría General de la Nación, de acuerdo a la reglamentación que se expida, la prueba sobre la existencia de recursos en el sistema. Es decir, el Estado, parte interesada en el pleito, producirá la prueba ante la escasez de sus recursos, acudiendo a funcionarios de la administración pública, en lugar de a terceros, peritos imparciales.

El artículo 20 también otorga amplias facultades a la Corte Suprema para rechazar *in limine* y sin ninguna fundamentación el recurso ordinario que se hubiera interpuesto. Esto no suena muy ortodoxo para un estado de derecho, donde deben regir los principios del debido proceso

legal y la defensa en juicio y las sentencias deberán ser derivaciones razonadas del derecho vigente aplicable al caso, para decirlo con palabras de la propia Corte Suprema.

Se le otorga a la Administración Nacional de la Seguridad Social —ANSES—, una especie de "bill de indemnidad" o una suerte de beneficio de litigar sin gastos, como lo puso de manifiesto el señor senador por Catamarca, en cuanto el artículo 21 establece que, en todos los casos, es decir, cualquiera fuere el resultado del pleito, las costas serán por su orden.

Para terminar, señor presidente, quiero decir que no estamos ante un régimen de solidaridad previsional sino ante un proyecto de emergencia. Los jubilados, evidentemente, no son los culpables de la quiebra del sistema, pero van a pagar las consecuencias de su desquiciamiento. Este proyecto pone el acento en la falta de recursos para atender las obligaciones previsionales. Esta circunstancia es innegable y lamentablemente exacta. Yo comprendo, señor presidente, que todos los que estamos aquí tenemos preocupación por este problema aunque votemos diferentemente.

No dudo de la sensibilidad de quienes apoyarán el proyecto, cumpliendo con la responsabilidad que les cabe como partido de gobierno. Pero también ellos deben entender que no es fácil desprenderse de fuertes escrúpulos jurídicos frente a circunstancias que hemos querido patentizar hace un momento.

No se trata, señor presidente, de buscar réditos políticos, como quizás se haya querido deslizar hace un momento. De ninguna manera.

No se justificará alimentar esa actitud, que sería oprobiosa y que sin duda alguna rechazaría el íntimo sentimiento de todos aquellos que, desde una u otra posición, somos argentinos como el que más y sentimos la angustia ante una grave situación que no es del gobierno ni de la oposición, sino de todo el país.

Detrás de la actitud que tomamos aquellos que criticamos este proyecto no existe inspiración o motivación de índole política alguna. Y tanto es así, señor presidente, que nuestro partido ha apoyado con esperanza y convicción varios instrumentos legales propuestos por el oficialismo en la inteligencia de que con ello se buscaba remediar una grave situación de emergencia nacional. Así, hemos votado favorablemente las leyes de emergencia económica, de reforma del Estado, de convertibilidad y de consolidación de deudas del Estado, sabiendo que con esa posición contribuíamos a fortalecer la

economía nacional y las instituciones de la República.

He leído en los diarios de hoy que el señor ministro de Economía tuvo el buen gusto de recordar una convocatoria en la que tuvimos ocasión de participar muchos de los que estamos aquí. Fue un día sábado en el que, contrariando la costumbre del Senado, asumimos la responsabilidad frente a la grave situación que vivía el país.

No se trata, entonces, de ninguna actitud mezquina, de ninguna actitud ajena a un sentimiento de responsabilidad general. Como dijo el señor senador por Mendoza, también nosotros estaríamos dispuestos a participar en un replanteo integral del presupuesto de la Nación, si fuera necesario, para contribuir a solventar los recursos que, evidentemente, en este momento están faltando.

Pero en esta oportunidad, en este caso particular en que están en juego derechos y expectativas de la clase pasiva, reiterando esa disposición que pusimos de manifiesto en forma indubitable para acudir sin contraprestación o especulación algunas a sancionar leyes que el estado social del país reclamaba, no podemos desprendernos de aquellos fuertes escrúpulos jurídicos a los que hice mención. Por ello, y en coherencia con los criterios que en la materia pusieran de manifiesto los legisladores del Partido Liberal de Corrientes en la Cámara de Diputados, anuncio que votaré en contra del proyecto sometido a nuestra consideración.

Sr. Presidente (Branda). — Tiene la palabra el señor senador por Catamarca del bloque PAIS.

Sr. Fadel. — Señor presidente: voy a realizar algunas apreciaciones respecto de este proyecto, evitando redundar en las fundamentaciones que han vertido los señores senadores preopinantes, en especial el señor senador Bordón, como miembro informante de nuestro bloque.

Sí me voy a permitir recordar algunos pasajes de aquel debate cuando aprobamos la que hoy es la ley 24.241, de sistema integrado de jubilaciones y pensiones.

En aquel debate, quien habla defendió este nuevo sistema a pesar de los costos políticos que ello implicaba. A nadie se le escapa que en esa oportunidad, tanto en mi provincia como en el resto del país, existía una clara oposición para pasar del viejo sistema de reparto a este sistema mixto. Pero lo hacíamos con la convicción de que estábamos superando un viejo sistema de reparto que, irresponsablemente, todos a los que de alguna manera nos tocó estar en la adminis-

tración pública habíamos ido dictando por medio de leyes y de reformas —y que todavía funciona en algunas provincias— a tal punto de hacerlo inequitativo e injusto. Hay algunas provincias en donde el sistema de reparto es hasta regresivo, desde el punto de vista macroeconómico, porque distribuye el 70 por ciento de los recursos en el 30 por ciento de los jubilados y viceversa.

En aquel debate fundamentábamos nuestro voto favorable a este nuevo sistema diciendo que, según los informes provenientes de Economía, el bache financiero que se generaba al romper con el virtual contrato intergeneracional que significaba el sistema de reparto —del cual salíamos— estaba cubierto por los ahorros que iba a generar la extensión de la edad para jubilarse, lo que provocaría una disminución en la cantidad de jubilados; y por el esfuerzo fiscal que se pondría en marcha a partir de la solidaridad de todas las provincias argentinas que aportarían un 15 por ciento del impuesto coparticipable al valor agregado, con el objeto de que este sistema comenzara a funcionar. Esa era la manera en que se pensaba cubrir el desfase financiero que significaba la ruptura de ese contrato intergeneracional.

Para aquel debate se nos habían informado todas estas cifras. Yo fui uno de los que fundamenté que no existía ningún riesgo de desfinanciamiento del sistema previsional. Hoy estamos por votar un proyecto que desnaturaliza totalmente el sistema aprobado en aquella oportunidad. O sea, desnaturaliza el sistema integrado de jubilaciones y pensiones.

Digo esto porque de un sistema público central pasamos directamente a lo que fue en principio la idea del Poder Ejecutivo en aquella ocasión; o sea, un sistema previsional central privado. Es decir, del sistema central público de reparto pasamos a un sistema previsional asistido, que es la denominación empleada y sobre la cual no he podido encontrar antecedentes en la bibliografía a la que he recurrido.

Desde nuestro punto de vista no podemos avalar la desnaturalización de este sistema ni tampoco engañar a la gente diciéndole que el sistema integrado de jubilaciones y pensiones sigue funcionando, sino que debemos decirle que, a partir de ahora, si es aprobado este proyecto tal como lo manifestó el bloque mayoritario, pasamos a tener exclusivamente un sistema de jubilaciones privado con un mercado de capitales tan endeble como el que podemos observar actualmente en el campo de las finanzas de la República Argentina.

El proyecto que se está por aprobar adolece de otros graves defectos. Desde el punto de vista presupuestario, bajo la apariencia de modificar el régimen previsional público, se pretenden crear normas destinadas a establecer métodos de pago de las deudas previsionales. Más bien, sería un sistema de recaudación ya que lo esencial en el proyecto de ley no es la distribución del reparto sino el medio por el cual se formarán los fondos necesarios para repartir. La prueba de que no es un sistema de reparto es el hecho de que no se tiene en cuenta el grupo al que van destinados los fondos sino más bien la mayor o menor existencia anual de fondos y su aplicación al pago de las deudas. De esta manera, el proyecto remite a la Ley de Presupuesto anual para establecer en qué medida podrán pagarse cada año las deudas previsionales.

La remisión a la Ley de Presupuesto no es otra cosa que exteriorizar claramente la naturaleza del proyecto, que pretende crear, lisa y llanamente, una ley presupuestaria de emergencia mediante la modificación de una ley de fondo, como es la 24.241, haciéndola dependiente de aquella. Es decir, estamos condicionando una ley de fondo, la 24.241, a una ley anual como es la de presupuesto.

Por otra parte, decimos que el proyecto es manifiestamente inconstitucional. La supuesta movilidad, basada en las leyes de presupuesto, afecta los derechos constitucionales de los trabajadores y de los beneficiarios puesto que genera variaciones constantes en la masa de fondos a distribuir, que harán que los derechos de los individuos dependan de la mayor o menor cantidad de fondos acumulados en cada período.

A su vez, la posibilidad de acumular fondos dependerá de diversos factores de los que no debería depender una deuda contraída por el Estado con anterioridad. En otras palabras, la deuda que el Estado ha contraído con los trabajadores en actividad, con los jubilados y con los pensionados es anterior a toda ley de presupuesto e independiente de ella. El Estado, en su carácter de deudor, no puede eximirse de pagar lo adeudado alegando falta de fondos. Aun en los esquemas previsionales estatales denominados de superanualidad la suma mínima que se paga es actualizable o móvil. Su pago no depende en modo alguno del presupuesto anual. Lejos de ello, el presupuesto anual, que es posterior a la deuda, debe tener en cuenta esa deuda y prever la necesaria acumulación de fondos para cubrirla. De otra manera, estaríamos poniendo "el carro delante del caballo", desde el punto de vista de la técnica presupuestaria.

Lo justo y técnicamente acertado en cuanto a la contabilidad general del Estado sería incluir en el presupuesto anual una partida con el total actualizado de la deuda previsional del Estado. A medida que se vaya pagando esa deuda, la partida pasará, debidamente actualizada, al presupuesto siguiente y así sucesivamente hasta su desaparición cuando se haya abonado en su totalidad.

Al modificarse el artículo 18 de la ley 24.241 se deja librada la enumeración de los recursos de financiamiento en manos de la norma presupuestaria anual, lo cual no condice con la noción de pago.

En el proyecto no se establecen pautas para el pago. Lejos de ello, se hace una remisión a una norma contingente como es la Ley de Presupuesto anual. La movilidad de los haberes jubilatorios consagrada por el artículo 14 bis de la Constitución, al que ya hicieron referencia algunos de los senadores que me precedieron en el uso de la palabra, pretende justamente que los haberes se actualicen de acuerdo con las nuevas circunstancias económicas que afecten contingentemente al país. Por lo tanto, la movilidad pretende superar las contingencias. Movilidad es superación. Esta adecuación, a su vez, tiene como mira central defender y proteger los derechos de los individuos.

El proyecto en cuestión pretende sujetar la movilidad a la mayor o menor capacidad de pago del Estado en cada período anual. En otras palabras, lo que se pretende es abolir la noción de movilidad, cuya finalidad es superar las contingencias. Y la Ley de Presupuesto no es ni más ni más que eso, es decir una contingencia. Esto debe ser así ya que el monto del beneficio se hizo un derecho adquirido al momento en que el beneficio se hizo exigible. La fluctuación del haber jubilatorio o pensionario de acuerdo con lo que fija la Ley de Presupuesto implica un desconocimiento de los derechos adquiridos.

En regímenes previsionales como los de Australia, Gran Bretaña y Nueva Zelandia existen sistemas en los cuales la jubilación estatal no es una continuación de la remuneración activa sino un pago de mera subsistencia; y en muchos casos, menos. En la actualidad, en Gran Bretaña oscila en torno a las 75 libras esterlinas por semana, lo que ni siquiera permite afrontar las necesidades básicas de subsistencia.

Sin embargo, debe tenerse presente que en dichos esquemas los recursos provienen exclusivamente de los impuestos y tasas en general.

Entonces, no parece justificable que en un sistema como el nuestro, basado en la noción de aportes, los resultados terminen siendo tan pobres como en aquellos fundados en la recaudación de impuestos. En otras palabras: la base de nuestro sistema jubilatorio es la recaudación previsional, no la recaudación impositiva.

En oportunidad del debate sobre lo que hoy es la ley dijimos que —coyunturalmente— íbamos a reforzar el sistema con recaudación impositiva en la transición; o sea, hasta que estuviera en pleno funcionamiento el sistema integrado que votamos en esa ocasión.

El hecho de que se pretenda solventar el sistema mediante la incorporación de impuestos no puede justificar en modo alguno que el pago anual de las deudas dependa de las leyes de presupuesto. Estos sistemas —que se llaman “superanualidades”— tienden a quedar en desuso, ya que sus prestaciones son cada vez más reducidas. En este aspecto podemos tomar la experiencia comparada para demostrar cómo esta clase de esquemas termina por desaparecer en el olvido, pasando a convertirse en algo así como un seguro de desempleo, solventado mediante la tributación y dependiente de la mayor o menor existencia de fondos a repartir.

La diferencia entre la Argentina y esos países es que en ellos existen esquemas de jubilaciones y pensiones altamente sofisticados y creditables al momento de pagar los beneficios. Por el contrario, hasta la fecha en la Argentina el sistema de capitalización no ha dado beneficios, y su índice de crecimiento presenta una tendencia notablemente decreciente.

Por lo expuesto, hago más las palabras de preocupación del senador por Córdoba con respecto a qué está ocurriendo con la rentabilidad de los fondos de los jubilados, a qué está sucediendo hoy en la Bolsa. Además de todo esto, queremos privar a los jubilados de un sistema central y público; queremos privarlos de la P.B.U., es decir, de esa prestación básica universal que votamos en aquella oportunidad y que hoy contempla la ley 24.241.

Otro de los aspectos a tener en cuenta, y que aquí no ha sido abordado, quizá tenga que ver más con lo macroeconómico y con el futuro de la Argentina, con hacia dónde vamos.

Hablamos de integración regional y también de megamercados. Desde esta óptica, queremos manifestar nuestra crítica con respecto a este proyecto de ley porque consideramos que también afecta la integración internacional a partir del hecho de que la Argentina forma parte de un

proyecto de comunidad con los países hermanos del Mercosur.

La movilidad dependiente de las leyes de presupuesto va a afectar la integración internacional en el marco del Mercosur. El Banco Interamericano de Desarrollo ha instrumentado un sistema de ayuda referido a la Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil, destinado a elaborar estudios sobre la posibilidad de integración de estos países en todas las áreas de la vida social y económica: del derecho público y privado, de los regímenes aduaneros y tributarios, de la producción agroindustrial y de la cultura.

Este sistema de ayuda, conocido como el proyecto B.I.D.-Mercosur, que tiene su sede en Buenos Aires, ha emitido una serie de informes. Concretamente, en el informe del B.I.D. de abril-junio de 1994, denominado "Asimetría social en el Mercosur" encontramos las siguientes referencias, que tienen que ver con el tema que estamos tratando en este momento.

El informe dice que es altamente probable que los mayores problemas —dada la complejidad de los temas involucrados— sean los referentes al sistema de seguridad social. Y agrega que se debe garantizar el pago de las prestaciones sociales con independencia del lugar de residencia del beneficiario.

La finalidad de este informe tiene que ver con la posibilidad de que un trabajador que ha prestado servicios en un país pueda seguir prestándolos en otro u otros, acumulando sus aportes previsionales y conservando el derecho a reclamar y percibir su jubilación en cualquiera de esos países.

Se busca, además, la posibilidad de que ante un cambio de domicilio los aportes les sean transferidos al país de su nueva residencia.

Ante esta perspectiva puede apreciarse claramente la necesidad de que los sistemas previsionales de los cuatro países involucrados en el Mercosur sean lo suficientemente similares como para permitir al trabajador acceder al beneficio en cualquiera de ellos y acumular sus aportes en uno u otros. Es decir que la legislación argentina debe tener siempre presente la eventual necesidad de integrarse con los otros países del Mercosur.

Sin embargo, como podemos observar, una legislación como la que se pretende establecer mediante este proyecto de ley no hace otra cosa que crear una grave diferencia social en perjuicio de los jubilados argentinos frente a sus pares de los otros países integrantes del Mercosur. Además, produce una grave complicación

con relación a la posibilidad de mover territorialmente, de un país a otro, los aportes y beneficios; y, también, imposibilita la percepción de beneficios predeterminados, como consecuencia de aportes efectuados en la Argentina y en otro u otros países miembros del Mercosur, toda vez que ellos dependerán del temperamento anual de las leyes presupuestarias que se dicten en la República Argentina.

Debe tenerse en cuenta que los fondos que financian este proyecto dependen en gran medida de los resultados parciales obtenidos en el área de la integración.

El proyecto de ley crea una nueva diferencia que no se condice con ninguno de los regímenes vigentes en los demás Estados miembros. Se trata de una norma que afectará la integración y la futura colaboración de organismos supranacionales en el área del Mercosur.

Por todos estos motivos y los ya expresados por el senador Bordón como miembro informante del bloque PAIS, no podemos hacer otra cosa que votar en contra de este proyecto y decirle al bloque Justicialista —y a su miembro informante— que el hecho de haber cumplido con una obligación con los jubilados —que era parte de esta contingencia histórica que vive la Argentina— de ninguna manera nos habilita para dejar a los argentinos sin un sistema de seguridad social.

Hoy, el hecho de asentar el sistema de seguridad social en un sistema de capitalización puramente privado es —a nadie escapa— una aventura tan grande como la que experimentan aquellos que están en estos días en la Bolsa "transpirando la gota gorda" —como quien dice—, viéndola caer día a día sin encontrar el piso.

De manera que no podemos modificar una legislación de fondo, que tiene que ver con la seguridad social, con la previsión, con el futuro de todos los argentinos, mediante una norma que se vincula principalmente con la contingencia —y la emergencia— económica que vive el país.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 1° del Honorable Senado, senador Ricardo Lafferrière.

Sr. Presidente (Lafferrière). — Tiene la palabra el señor senador por la Capital.

Sr. de la Rúa. — Señor presidente: este proyecto de ley, que viene planteado en el marco de la difícil situación económico-financiera por la que atraviesa el país —y con el pretexto impuesto por ella—, en realidad viene a asestar el tiro de gracia a la jubilación estatal.

Se ha calificado irónicamente a esta iniciativa como de solidaridad previsional y se la presenta en sociedad como beneficiosa para el sector pasivo.

En la práctica no es más que la fórmula para lograr el traspaso masivo hacia las administradoras privadas de los fondos de pensiones de los dos millones y medio de personas que prefirieron mantenerse en el sistema público de reparto por no tener confianza en el brillante negocio de la jubilación privada que se les proponía.

Aprobado este proyecto, pocos serán quienes quieran mantenerse en el sistema de reparto. Con ello se agudizará todavía más el desfinanciamiento del sistema y se oscurecerá en mayor grado —si cabe— el futuro de los actuales jubilados.

La garantía del Estado por el otorgamiento y pago de las prestaciones se limitará al monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos anualmente en la Ley de Presupuesto.

Cabe que nos preguntemos cómo harán los funcionarios de Economía, cuando preparen el presupuesto para el año siguiente, para adivinar el monto correspondiente a las prestaciones que se efectivizarán durante ese período futuro?

Esta ley crea obligaciones para una sola de las partes: el jubilado. Se conoce lo que éste deberá pagar, pero se ignora lo que le devolverá el Estado, al que se convierte en irresponsable, con aplicación de las teorías más negativas en la materia, vigentes al principio del siglo, ya que sólo reintegrará lo que sus funcionarios de turno se dignen a incluir en la Ley de Presupuesto.

El proyecto avanza sobre claras disposiciones constitucionales. He preparado, señor presidente, un análisis de los distintos artículos de la Constitución que vulnera, además de formular un análisis de imprecisiones y contradicciones en el texto que pido se incorpore a esta altura de mi exposición y como parte de ella.

—Asentimiento.

—El texto de la inserción es el siguiente:

ANÁLISIS DEL PROYECTO

Consta de dos títulos, el primero de ellos dividido en dos capítulos.

El primero de los capítulos se refiere a las reformas a la legislación previsional, y en él se cometen varias violaciones a los derechos garantizados por la Constitución Nacional, lo que será fuente segura de numerosas contiendas judiciales.

El segundo de los capítulos del título I, contiene una reforma sustancial al procedimiento previsional, lo que diferirá por varios años la solución de dichas contiendas.

I. Violaciones constitucionales

Al derecho de propiedad

(artículo 17 de la Constitución Nacional)

Artículo 7º, punto 1, apartados a) y b).

Artículo 9º, puntos 1 y 2.

Artículo 11, punto 1.

Artículo 24.

Artículo 25.

A la igualdad ante la ley

(artículo 16 de la Constitución Nacional)

Artículo 7º, punto 2.

Artículo 8º.

Artículo 23.

Artículo 24.

Artículo 25.

A la movilidad de las prestaciones

(artículo 14 bis de la Constitución Nacional)

Artículo 8º.

Al derecho de defensa

(artículo 18 de la Constitución Nacional)

Artículo 24.

Artículo 25.

II. Análisis del articulado objetado

Derecho de propiedad

1. Artículo 7º, punto 1, apartados a) y b). Varía la forma de movilidad establecida por la ley 24.241 (diferenciada entre dos AMPOS sucesivos), estableciendo un nuevo régimen basado en índices confeccionados por la Secretaría de Seguridad Social, aplicados en forma retroactiva. Esta metodología fue la que oportunamente dio origen a la avalancha de acciones judiciales.

2. Artículo 9º, puntos 1 y 2: Punto 1: Fija tope máximo a las prestaciones otorgadas con anterioridad a la ley 24.241, lo que fue invariablemente declarado inconstitucional por la Justicia.

Punto 2: Establece una reducción de las prestaciones superiores a los \$ 3.000, sin fijar límite en el tiempo, lo que es claramente confiscatorio.

3. Artículo 11, punto 1: Afecta derechos adquiridos al derogar la garantía de un haber mínimo de que gozaban los beneficiarios de conformidad al artículo 125 de la ley 24.241. Lo mismo sucede respecto del haber máximo, ya que deroga la posibilidad de percibir hasta el haber que regía a la fecha de promulgación de la ley 24.241.

4. Artículo 24: Al obligar a los actuales litigantes a un procedimiento distinto, complicado, oneroso y dilatorio, afecta el derecho de propiedad al hacer aún más lejana la posibilidad de obtener el reajuste de su beneficio.

5. Artículo 25: Posterga hasta el 1º de enero de 1996 el pago de las sumas adeudadas por sentencias condena-

torias de cualquier tipo, no distinguiendo las que se refieran a reajuste de haberes de las que otorgan beneficios.

Derecho de igualdad ante la ley

1. Artículo 7º, punto 2: Determina que la movilidad anual establecida en la Ley de Presupuesto, podrá ser distribuida en forma diferenciada; lo que produce una discriminación manifiesta y demagógica, ya que de esta forma no se respetaría la relación con la aportación efectuada durante la vida activa.

2. Artículo 8º: Establece una preferencia de recursos en favor de las jubilaciones mínimas, perjudicando a los que aportaron por mayores importes y afectando así la justicia conmutativa.

3. Artículo 23: Establece un "bill de indemnidad" en favor de los organismos previsionales y sus funcionarios, del que no gozan sus pares de otras reparticiones, al impedir la aplicación a éstos de sanciones pecuniarias compulsivas o conminatorias.

4. Artículo 24: Otorga un plazo de seis meses al ANSES para contestar las demandas y ofrecer pruebas, lo que constituye un privilegio excesivo del que no gozan el resto de los ciudadanos.

5. Artículo 25: Al postergar hasta el 1-1-96 el cumplimiento de las sentencias aún no liquidadas, establece una evidente desigualdad con los beneficiarios que en igual situación ya les fueron abonadas.

Derecho a la movilidad de las prestaciones:

Artículo 8º: Al no respetar la movilidad de todas las jubilaciones afecta la garantía del artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Derecho de defensa:

1) Artículo 24: Obliga a convertir a procedimiento sumario, los recursos de apelación actualmente en trámite, variando el procedimiento vigente en el momento en que tales recursos fueron intentados y obligando a los jubilados a modificar en forma retroactiva el enfoque elegido al iniciar su defensa.

2) Artículo 25: Posterga en un año, sin derecho a defensa, el cumplimiento de las sentencias.

III. Interferencia en el Poder Judicial

1) Artículo 22: Fija el plazo de cumplimiento de las sentencias en 90 días ignorando la potestad judicial para establecer dicho plazo.

2) Artículo 23: Prohíbe a los jueces fijar plazos distintos para el cumplimiento de sus sentencias, así como también aplicar sanciones pecuniarias a los organismos y a los funcionarios previsionales.

Además anula las medidas judiciales de ese tipo que ya se hubiesen adoptado o trabado.

3) Artículo 25: Varía el plazo de cumplimiento de las sentencias ya dictadas y condiciona el de los fallos a dictarse, al establecer que los mismos serán cumplidos a partir del 1-1-96.

IV. Consideraciones de técnica legislativa

El proyecto habla de sistemas públicos de previsión de carácter nacional de reparto, como si existiera más de uno de tal carácter (artículo 1º, puntos 1, 2 y 4).

En el artículo 1º, punto 1 y en el artículo 16, punto 1 se habla de régimen de reparto asistido, no definiéndose en qué consiste.

El artículo 2º, al modificar el artículo 16 de la ley 24.241 repite casi textualmente lo normado en el artículo 1º del proyecto.

El punto 2 del artículo 1º dice que "Las prestaciones... quedan sometidas a las normas que sobre haberes mínimos y máximos... establece la ley 24.241". Por su parte, el último párrafo del artículo 3º dice que "La ley de Presupuesto determinará el importe mínimo y máximo de las prestaciones..." Existe una evidente contradicción.

El artículo 6º sustituye al artículo 34 de la ley 24.241, omitiéndose toda mención a que dicho artículo ya había sido modificado por la ley 24.347. Esta ley determinó que el jubilado vuelto a la actividad percibiría su haber de jubilación en forma íntegra. En la modificación que se propone, no se menciona para nada qué prestación percibirán (si mínima o íntegra).

En el punto 3 del artículo 9º se dice que "Hasta tanto la Ley de Presupuesto cumpla con lo establecido en el artículo 17 de la ley 24.241..." No se advierte que este artículo ha sido modificado por el artículo 3º del presente proyecto.

El artículo 3º que modifica al artículo 17 de la ley 24.241, en el cual se enumeran las prestaciones a cargo del régimen legal público, se incorpora un párrafo totalmente fuera de ubicación, referido a la determinación de mínimos y máximos jubilatorios y a la falta de derecho a percibir prestaciones por encima del tope.

El punto 2 del artículo 9º adolece de algún defecto de redacción u omite alguna palabra, de lo contrario es ininteligible.

El artículo 15 determina que las resoluciones de la ANSES podrán ser impugnadas ante los juzgados federales en lo contencioso administrativo... mediante demandas de conocimiento pleno... Al no aclararse si se refiere únicamente a las demandas por reajuste, incluye todo tipo de petición que deniegue el organismo (por ejemplo otorgamiento de beneficios, reconocimiento de servicios, pagos por salario familiar, etcétera). En todos estos casos se obligará a los interesados a recurrir a un juicio de conocimiento.

Sr. de la Rúa. — Lo cierto es que ésta no es una ley para la emergencia, sino una ley permanente que viene a liquidar el sistema previsional y que afecta no sólo a los actuales jubilados sino a los futuros.

El artículo 1º de la norma se refiere a las prestaciones otorgadas o a otorgarse, que quedan limitadas a los créditos expresamente comprometidos para su financiamiento por la respectiva ley de presupuesto. Así que quien vaya a jubilarse mañana puede encontrarse con que la jubilación no se le otorga por falta de recursos, que es

además una de las defensas que la ANSES puede invocar ante cualquier requerimiento.

El sistema jubilatorio se basa en el espíritu del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, según el cual el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable, y en especial la ley establecerá jubilaciones y pensiones móviles. Hay tres notas fundamentales en esta definición: el reconocimiento de que las normas deben proteger las contingencias sociales de la mayor cantidad de habitantes del país; el carácter de obligación jurídica que esto tiene para el Estado y de derecho subjetivo para los beneficiarios; finalmente, la movilidad de los haberes como forma de participación en el producto bruto nacional, al igual que para los activos a través de las remuneraciones.

En nuestro país, con la sanción de la ley 24.241, que crea el llamado "sistema integrado de jubilaciones y pensiones", no se tuvo por mira mejorar la situación de los jubilados sino favorecer el desenvolvimiento de un mercado de capitales.

Lo que pasa con el proyecto en consideración es que se viene a completar la obra de destrucción del sistema de reparto y se liquida el sistema de seguridad social, pasando a uno en que se niega, por la base, el carácter solidario que debe tener, aunque se lo titule "sistema de solidaridad" cuando en realidad, como bien dijo el senador por Córdoba, es un sistema de desamparo.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente del Honorable Senado, senador Oraldo N. Britos.

Sr. de la Rúa. — La ley lo califica bien: un sistema asistido, lo que justifica las expresiones que se han vertido en el sentido de que se convierte en un sistema asistencial, y no en un sistema basado en los aportes que se realicen y en los beneficios garantizados como un derecho de los beneficiarios.

Hay una crisis en el sistema de seguridad social. El Estado, a lo largo del tiempo, bajo algunos gobiernos dispuso de los fondos del sistema previsional. Y así, éste fue sufriendo vaivenes en el curso de los años que acabaron destruyéndolo. Pero nunca se financió exclusivamente con aportes personales y contribuciones patronales. También la ley preveía la financiación por rentas provenientes de inversiones.

Pero se ha llegado a un punto en que el desequilibrio es grave, y esto tiene sus causas objetivas y determinables.

El gobierno señaló en 1993 que el sistema se encontraba equilibrado, según los decretos 2.609 y 2.660 de ese año. En el primero, para justificar la disminución de aportes patronales, decía el Poder Ejecutivo en los considerandos: Que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 188 de la ley 24.241 y habiéndose verificado un constante y creciente aumento en la recaudación de los recursos destinados a la seguridad social, el Poder Ejecutivo se encuentra facultado para disminuir... En el segundo decreto, sobre veto de la ley de presupuesto de 1994, en sus considerandos aludía a que habiéndose alcanzado el equilibrio financiero del sistema jubilatorio... Reitero que ambos decretos son de diciembre de 1993.

¿Qué sucedió de ahí a la fecha? ¿Cuál es la diferencia entre aquella situación de equilibrio y la situación actual? ¿Por qué se llega a esta situación, que se hace pesar ahora sobre los jubilados?

Hay varias razones concurrentes, y conviene señalarlas porque fueron errores que, al ir acumulándose, ahora se trasladan en sus efectos a los jubilados argentinos.

En primer término, entró en vigencia a partir del 15 de julio de 1994 la ley 24.241, que derivó enorme cantidad de fondos a las administradoras privadas de jubilaciones y pensiones. Desde agosto de 1994 esos fondos representan 150 millones de pesos mensuales, importe que va en aumento. Se calcula que en la actualidad más del 60 por ciento de los activos aportan al sistema de capitalización. Esto ha provocado una brusca disminución en los aportes derivados de los salarios superiores a 3.700 pesos.

En segundo lugar, podemos citar la reducción de los aportes patronales. Se han perdido para el sistema 75 millones de pesos mensuales de contribución patronal desde enero de 1994 —decreto 2.609/93—.

En tercer lugar, el decreto 2.443/93 blanqueó el desvío de fondos provenientes del 15 por ciento de la coparticipación federal para cubrir la garantía dada a las provincias por un total de 1.865 millones de pesos y para pagar los gastos administrativos de la Dirección General Impositiva, por 227 millones de pesos anuales.

En cuarto lugar, se pagaron pasividades militares por 1.592 millones de pesos, también con los recursos del 15 por ciento de la coparticipación, y se precancelaron "Bocones" por 1.282 millones de pesos.

En quinto término, se incorporaron al régimen nacional cajas provinciales, como la de

Catamarca, la de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la del Instituto Municipal de Previsión Social, que registraba un alto grado de déficit presupuestario.

Pero además, aun antes de eso, se habían suprimido recursos genuinos del sistema, como el impuesto a los combustibles y al pulso telefónico —este último, para posibilitar el brutal aumento de las tarifas telefónicas por parte de las empresas titulares de la privatización—.

Todas estas cosas han llevado a esta situación objetiva de dificultad, que ahora se traduce, no en una solución para la emergencia, sino en una injusticia objetivada de tipo permanente. Con esta ley se pierden las notas esenciales de un sistema jubilatorio: universalidad, solidaridad, integralidad, irrenunciabilidad y movilidad. Es decir, se despoja a los habitantes de la titularidad de derechos subjetivos para dar paso a un programa asistencial de contención del problema social, pero sin las características de una obligación jurídica. O sea, se va lisa y llanamente a la supresión del sistema jubilatorio, y lo que queda en pie es la obligación del aporte sin la contrapartida de una contraprestación cierta y exigible.

Para el trabajador en actividad también hay perjuicio, porque se ve despojado de sus expectativas de mantener mínimamente en su pasividad el nivel de vida que tenía.

En un sistema de reparto asistido, como el que se implementa, que no es de carácter universal e integral, los propios haberes de los jubilados, y no ya sólo su movilidad, están condicionados a los recursos que se asignen en el presupuesto anual para el área previsional.

Las reformas que se introducen son graves e importantes.

El sistema legal propuesto es denominado "de reparto asistido", y presenta las siguientes características: de reparto, porque en apariencia se respeta el compromiso generacional, pero sólo será de compromiso para los trabajadores y cada vez menos para los empleadores, cuyos aportes tienden a eliminarse; asistido, porque el sistema sin recursos será asistido con algunos recursos derivados de impuestos. Pero ya no de la totalidad de los recursos previstos en la ley 24.241 sino de aquéllos que la ley de presupuesto determine.

Esto va a provocar —casi va a imponer— que los activos se vuelquen al régimen de capitalización pensando que así pueden conservar la relación entre aportes y beneficios.

Otra característica es la eliminación de toda forma de movilidad jubilatoria, garantizada por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. En esto se legisla con carácter retroactivo, porque la norma va a alcanzar a todos aquellos que plantearon sus reclamos. Esto es así porque se implementa un sistema que priva de la garantía judicial, lo cual hace ilusorio el reclamo que se pueda plantear.

Por eso, el proyecto de ley vulnera el derecho de propiedad de los jubilados, quienes se verán despojados de sus haberes y de la movilidad sobre la que tenían un derecho adquirido.

Para completar el cuadro, por el artículo 10 se declara el carácter federal y de orden público de la norma, para cubrir de esa manera las falencias constitucionales que presenta. La Corte Suprema pasará a ser tribunal ordinario de apelación; los reclamos se tramitarán, no por apelación ante la Cámara de Seguridad Social, sino ante los tribunales en lo contencioso-administrativo; se establece la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Suprema. Se da, lo que bien señaló como una muestra de sarcasmo el señor senador por Catamarca, un plazo de seis meses a la ANSES para contestar las demandas. Por otra parte, se permite invocar como defensa la falta de recursos.

Esto, y negar el sistema de garantía jurídica que asegura la separación de los poderes, es lo mismo. La garantía judicial desaparece. Cada año todo el sistema queda en manos del voluntarismo del gobierno de turno.

Por eso, señor presidente, esta situación tiene enorme gravedad. No se trata sólo de postergar el pago de las sentencias dictadas; no se trata sólo de afrontar una emergencia, una interrupción parcial de pagos frente a una situación inédita y grave. De lo que se trata es de crear un sistema permanente que significa —ésta es la paradoja— la liquidación del propio sistema que se pretende regular.

Entonces, como aquí hay una clara supresión de la justicia, un evidente avance y violación sobre normas constitucionales, una privación de derechos legítimos; como aquí se está legislando de modo permanente, más allá de legislar para la emergencia, para aniquilar el sistema jubilatorio público de reparto, que había sido mantenido cuando se sancionó la ley sobre sistema integrado de jubilaciones y reforzado con una modificación posterior introducida por el Congreso de la Nación, vamos a votar en contra de este proyecto de ley.

Quiero destacar el aporte que ha significado para el estudio de esta iniciativa un importante trabajo preparado por los doctores Horacio González y María América González, quienes han hecho un análisis meduloso y prolijo de este proyecto de ley desde el punto de vista jurídico, enfoque que he dado a mi exposición.

Pero está también el problema social, la condena a los jubilados a permanecer en el congelamiento absoluto de sus haberes sin posibilidad de mejora, y la negación del derecho a que mantengan en su retiro, cuando llegan a la pasividad, las condiciones de vida que tenían mientras trabajaban. Esta es la consecuencia, el capítulo aparentemente final y último al que hoy asistimos después de las sucesivas medidas que se fueron tomando con el sistema jubilatorio y contra los jubilados.

Advertimos en su momento las graves consecuencias que tendría la privatización o la implantación del régimen de capitalización a través de la transferencia de gran parte de los aportes patronales, lo cual significó el desvío de los fondos aportados por las provincias y la supresión de los impuestos destinados al sistema, que gravaban los combustibles y los pulsos telefónicos. Todo fue sucesivamente acumulándose en esta utilización de los jubilados como variable de ajuste, obra que se remata con esta ley de carácter permanente que lleva a la liquidación del sistema público y a convertir a lo que hasta hoy era un derecho consagrado por la Constitución Nacional en una simple expectativa de una dádiva, en una asistencia que el Estado prestará o no según la suerte que derive de las circunstancias que en cada momento se presenten.

Por estas razones, señor presidente, ratifico la posición de mi bloque de votar en contra de este proyecto.

Sr. Presidente (Britos). — Tiene la palabra el señor senador por Entre Ríos, de la Unión Cívica Radical.

Sr. Lafferrière. — Señor presidente: a medida que fue avanzando la sesión, fui cambiando la decisión que originariamente había tomado de no intervenir en el debate, porque me fue inundando un estado reflexivo sobre las características de aquello que está formando parte de nuestro debate de hoy.

Hemos tenido una discusión sin grandes confrontaciones, sin un fuerte debate, a pesar de lo polémico del tema, y luego de escuchar todas las disertaciones —el informe de la mayoría, las observaciones de los exponentes, los distintos as-

pectos o las diferentes aristas del arco del pensamiento político que está representado en este Senado de la Nación— no podemos menos que reflexionar acerca de cómo puede ser que un proyecto que cambia tan sustancialmente la situación del sector pasivo, un proyecto de ley tan polémico como debiera serlo éste, no haya encendido los espíritus con más fuerza, principalmente en los hombres de la mayoría, que deben llevar sobre sus espaldas la responsabilidad de un cambio de esta naturaleza, alterando lo que habían sido banderas tradicionales compartidas de la política argentina. Y no hablo ya de un partido o de otro. Hablo de la política, porque me interesa englobar en ese término o en su definición a los que tenemos que debatir aquí, como ámbito público en el que deben defenderse los derechos de nuestra gente frente a los altibajos y a las presiones que también existen, desde el capital o desde las concentraciones económicas, pues estamos protagonizando el debate nacional.

Y pensaba, señor presidente, que en realidad aquí no estamos debatiendo el sistema previsional. La misma dinámica de la agenda de este Congreso, fijada por el propio bloque de la mayoría, nos está indicando, y así también lo advertimos por los diarios y trascendidos, que lo que estamos tratando es uno de los capítulos con los cuales se intenta dar respuesta a la crisis económica.

Aquí nadie se atrevería a sostener con honestidad y de manera transparente que lo que se está proponiendo es un mejor sistema jubilatorio. Lo que se está diciendo es que frente al desborde de variables y de transferencias financieras necesitamos encontrar la manera de sacar recursos para nivelar estos desequilibrios económicos que, como un huracán o una tormenta, estos días se están enseñoreando del país.

Y hoy es el sistema previsional; mañana será la desprotección mayor de los trabajadores; y pasado mañana la confirmación de este decreto de necesidad y urgencia que rebaja sueldos, que aumenta impuestos y que descubre que ahora los responsables de la crisis son, por ejemplo, los investigadores del Conicet que llegan a ganar más de dos mil pesos, o los funcionarios del Estado, que han hecho años de especialización para poder pertenecer a la Administración y que deberán ahora sufrir una quita en sus haberes, o los docentes que llegan a la culminación de su carrera y también deberán padecer el recorte porque son responsables de la crisis, o los trabajadores de esta casa, que hace tres años y medio que no tienen una actualización salarial a pesar de que el índice de precios al consumidor au-

mentó más del 60 por ciento, y que también verán reducidos sus salarios por entenderse que también son responsables de la crisis.

En el fondo, señor presidente, lo que estamos discutiendo es la crisis económica. Y ella es entonces la que hoy merece un pequeño párrafo, aunque sea en este debate, porque no puede ser que el país se quede con la idea de que estamos apropiándonos de los ingresos del sector pasivo, que le estamos quitando los derechos que le quitamos, que estamos transformando de la manera que lo hacemos el sistema previsional, y que tengamos este espectáculo de debate en el Senado de la Nación.

Debemos hablar con transparencia de las cosas sobre las que hay que actuar si es que realmente queremos resolver los problemas, y no simplemente emparcharlos, para encontrar una solución de coyuntura que nos alargue un poco más la agonía.

Estamos ante una situación difícil y lo comprendemos. Más de una vez he dicho en este recinto que quizás el reaseguro más grande que tienen la democracia y el país es que las fuerzas políticas más importantes de la Argentina hemos sido en estos últimos años gobierno y oposición y, en consencuencia, conocemos las necesidades y urgencias de la agenda del que tiene que decidir temas hora por hora y también sabemos que debemos medir la presión de nuestras demandas, así como también amortiguar los efectos de medidas antipáticas ante la sociedad, evitando caer en la tentación de buscar el rédito político chiquito frente a las dificultades del momento.

Pero no sólo hay que amortiguar las situaciones críticas sino también buscar soluciones. Hay que señalar rumbos y no solamente emparchar la situación cuando nos falta alguna cuota de recursos por un bache fiscal.

Y yo digo que en este rumbo por el que vamos, seguramente con la mejor intención de todos, seguiremos deteriorando cada vez más los ingresos populares y no encontraremos una solución que permita a nuestro país ingresar en lo que fue bandera del presidente y que es sentimiento de todos los argentinos: una Argentina que esté protagonizando una revolución en su producción y que vaya generando ingresos cada vez mayores en sus clases populares.

Y esto, señor presidente, no avanza en este rumbo, como tampoco lo va a hacer la ratificación que tengamos que hacer de ese decreto de necesidad y urgencia dictado días atrás, porque de esta manera estamos actuando simplemente a

la defensiva, ya que debido a las características de la economía mundial —que hemos potenciado acá—, la facilidad del desplazamiento de los capitales —que hoy se pueden ir por teléfono—, se está provocando que a la menor señal de desconfianza no tengamos forma de tapar ese barril sin fondo que es el capital que se espanta porque tiene miedo de que se pueda tomar alguna medida política que lo perjudique.

Se está sembrando en el país, señor presidente —y, más que sembrando, diría que se está enseñoreando del país—, una sensación de descontrol de las variables financieras que nosotros, como hombres de la oposición —y descuento que muchísimo menos los hombres del oficialismo—, de ninguna manera queremos que se instaure en nuestra patria.

Pero también estamos viendo, señor presidente, que aquellos que fueron socios en este recalentamiento y crecimiento de la economía durante estos años, de ninguna manera quieren compartir solidariamente el riesgo en momentos en que aparece o se asoma alguna insinuación de inestabilidad o alguna duda sobre el respeto y la posibilidad de acrecentamiento de los capitales financieros que hoy tienen esta capacidad de veto tan grande sobre las políticas económicas.

Estamos ante una situación en la que se está depreciando todo lo que ayer se apreciaba. Se apreció nuestro salario en dólares, se apreciaron los valores inmobiliarios, se apreció la producción, se apreció el capital financiero que respaldaba el valor de nuestras empresas. Pero hoy estamos viendo que, como un reflujo, como una pompa de jabón, todo esto está cayendo. Se deteriora el valor de nuestras empresas, de nuestros campos, de nuestra producción y, con estas medidas, se comienza a deteriorar también el valor de nuestro salario.

Me pregunto qué tenemos que hacer frente a todo esto, señor presidente. ¿Seguir resignadamente, sin dar el debate mayor para retomar el rumbo de una Argentina que quiere crecer y ponerse a la cabeza de una región, como es el Mercosur, que hemos podido consolidar con esfuerzo y a la que apostaron en estos años con vocación de riesgo gobiernos de distinto signo político? ¿Acaso no somos capaces de decir que la Argentina no se resigna a ver menguar todos los días su potencial transformador?

Este no es, señor presidente, un tema previsional, y después de esta reflexión me atrevería a decir que no es ni siquiera un tema económico. Este es, señor presidente, un tema de profundo contenido político para nuestra Nación, porque

la Argentina está sufriendo hoy la fragmentación de este espacio político que debería tener pisos de solidaridad para defender lo nacional, lo social y lo territorial. Pero en lugar de esto, pareciera divertirse en una fragmentación que llega hasta el interior de los propios partidos políticos, dejando el "campo orégano" a todos aquellos a quienes no les importa que la Nación crezca, que el país se integre y que los ciudadanos — a los cuales nosotros tenemos que defender — encuentren sus posibilidades de superación.

Creo que estamos a la retaguardia del proceso en lugar de estar a la vanguardia. La agenda de nuestras discusiones está siendo marcada por Chiapas o por el "efecto tequila", por la caída del dólar o por la emigración de los capitales que fluctúan entre Estados Unidos, Europa y el Japón, cuando la agenda de nuestros debates debería estar marcada por nuestra idea del país que tenemos que querer, que tenemos que construir y de los resortes que tenemos que mover para coexistir con esos grandes capitales, que hay que respetar pero con los cuales es imposible ganar una pelea sin claridad, objetivos y sin vocación de nación.

Yo noto, señor presidente, que en este recambio democrático estamos cayendo en un deterioro cada vez mayor del espacio político. Noto, incluso con preocupación — y lo digo con el más profundo de los respetos y hasta de los afectos —, que esta crisis no está siendo conducida por quien debería hacerlo. Me da la sensación de que el señor ministro de Economía, con quien tenemos profundas discrepancias — aunque a veces despierta simpatía por la tenacidad y por la vocación de pelea que pone en sus cosas —, no es la persona indicada para conducir este proceso. Creo que hace falta un gesto político mayor, en donde el jefe político de la Nación, que es el presidente de la República, tome las riendas de este proceso convocando a todos porque hace falta una respuesta política maciza, contundente, que no esté inserta en la interna del peronismo ni en la del radicalismo o en la del Frente sino que pueda unirnos a todos bajo ese liderazgo político que en la coyuntura necesita ser expresado, aunque seamos de signo distinto, por la persona a la que el pueblo ha dado la responsabilidad de conducir una nave en momentos de transición como el actual.

Señor presidente: sostengo que este debate que hoy nos está motivando — que esconde un tema más profundo, que no sale a la luz porque no está expresado en la agenda pero que es el que verdaderamente origina la discusión de este proyecto de ley y la de futuros proyectos como el

de reforma laboral y el de la ratificación del decreto de necesidad y urgencia en la emergencia estatal — en realidad debería ser reemplazado por este debate mayor y por un gesto político que no puede hacerlo otra persona distinta a la que la Constitución, la ley y la política le exigen que lo haga, no sólo como un derecho sino también como una obligación. Esto debe ser así aunque implique poner en riesgo posicionamientos electorales y tener la posibilidad de algún desplante que deberá ser asumido con madurez, porque no hay otra salida.

Si esto no es así, seguramente en la semana o meses que vendrán continuaremos tratando proyectos como el actual y seguirá emprobreciéndose nuestra gente y huyendo los capitales, que nos dejan en jaque. En definitiva, cada vez teniendo menos herramientas para defender al país y menos posibilidades de poner a la Argentina en la senda del crecimiento y del desarrollo.

Sr. Presidente (Britos). — Si no se hace uso de la palabra; se va a votar el dictamen en mayoría.

— La votación resulta afirmativa.

— En particular es igualmente afirmativa.

Sr. Presidente (Britos). — Queda definitivamente sancionado el proyecto de ley. Se harán las comunicaciones correspondientes.

Se va a votar el pedido de inserción efectuado por un señor senador.

— La votación resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Britos). — Se procederá en consecuencia¹.

6

SISTEMA FEDERAL DE VIVIENDA

Sr. Presidente (Britos). — Corresponde considerar el dictamen de las comisiones de Vivienda, de Presupuesto y Hacienda y de Legislación General en el proyecto de ley en revisión por el que se crea el Sistema Federal de Vivienda. (Orden del Día N° 1.181.)

Por Secretaría se dará lectura.

Sr. Secretario (Piuzzi). — (Lee)

Dictamen de comisión

Honorable Senado:

Vuestras comisiones de Vivienda, de Presupuesto y Hacienda y de Legislación General, han considerado el proyecto de ley en revisión C.D.-100/94, referente

¹ Ver el Apéndice.