

ANALISIS Y PROPUESTA

DEL ABOGADO LABORALISTA HORACIO GONZÁLEZ DE LA CTA

SOBRE EL PROYECTO DE LEY QUE CREA EL

SISTEMA INTEGRADO DE PREVISIÓN SOCIAL (SIPA)

El proyecto de ley enviado por el PEN crea el Sistema Integrado de Previsión Social (SIPA), propicia la eliminación del régimen de capitalización, que es absorbido y sustituido por un único régimen de reparto.

Unifica el Sistema Integrado de Jubilaciones y pensiones (SIJP, ley 24241), en un régimen público, financiado por un sistema solidario de reparto.

Se propone como objetivo enmarcar el sistema de seguridad social dentro de los preceptos constitucionales, contenidos en el art. 14 bis de la Constitución Nacional.

Corresponde destacar, en primer lugar, la importancia que tiene la reforma de la seguridad social que propone: la eliminación del actual régimen de capitalización y su absorción y sustitución por el régimen de reparto.

Desde su fundación la CTA defendió un sistema de seguridad social público de reparto y cuestionó, por todos los medios, la privatización del sistema previsional, llevado adelante a partir de la sanción de las leyes 24241 y 24463.

Es por ello que apoyamos plenamente la eliminación del sistema de capitalización y su reemplazo por un régimen de reparto.

Consideramos que este paso debe ser el inicio de un proceso de reformas estructurales que adecuen el conjunto de la seguridad social a los principios y derechos reconocidos en la Constitución Nacional.

El proyecto de ley, que crea el SIPA debe reglamentar, expresamente, sobre aspectos centrales referidos a naturaleza de los recursos, aplicación de los mismos, criterios de resguardo, límites en las inversiones, financiación, haberes. Con relación a las prestaciones previsionales debe existir un compromiso de recomponer los haberes, respetando los criterios de proporcionalidad y carácter sustitutivo de las jubilaciones, respecto de los salarios de los activos, tanto en los mínimos, los máximos, como en las diferentes escalas salariales, conforme los fallos de la Corte, a fin de restablecer el 82% móvil.

En el art. 9, del proyecto de ley, se establece la autonomía financiera y económica de la ANSES, debe complementarse con la ampliación de la naturaleza jurídica de la ANSES, transformado en persona pública no estatal (administrada por los interesados, con participación del Estado).

Debe legislarse expresamente sobre el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de tal manera que el incremento sustancial de sus recursos, por el traspaso de las cuentas de capitalización, se corresponda con el reconocimiento y pago de la deuda que se mantiene con los jubilados, en particular, el atraso en los haberes que se desenvuelve desde 1991 hasta la actualidad.

Como decíamos antes el proyecto de ley, de por sí, importa una reforma estructural del sistema previsional vigente, al eliminar el régimen de capitalización, pero esta reforma es insuficiente, y queda a

mitad de camino, sino se modifican las instituciones del régimen de reparto adecuándolas a los principios fundamentales del mismo.

No hay que olvidar que cuando se crea el sistema mixto no solo nacen las AFJPs sino que, también, se desnaturaliza el sistema de reparto ubicándolo como un régimen residual, supeditando sus prestaciones a criterios presupuestarios y prohibiendo toda forma de proporcionalidad de las jubilaciones con el salario de los activos.

En ese sentido es bueno recordar como lo hace el PEN en los considerandos, del presente proyecto de ley, que las leyes 18037 y 18038 “construyeron un sistema público y solidario del alcance general que abarcaba a la mayor parte de la población económicamente activa, cubriendo las contingencias de vejez, invalidez y fallecimiento” y establecían un criterio de cálculo de los haberes que tenía en cuenta el promedio de las remuneraciones de los tres mejores años de los últimos diez anteriores al cese en los servicios, abonándose un haber del 70 al 82% de ese promedio según el trabajador se jubilara a los 60 o a los 65 años de edad.

Me parece que la reforma que se propone, cuya base central es la eliminación de las AFJP, permite **varias lecturas: por un lado la necesidad de resolver rápidamente la eliminación de las AFJP, alejando cualquier incertidumbre sobre este tema, dado que la prolongación del debate en el tiempo, en un contexto como el actual, puede revertirse en contra de la medida. Pero, simultáneamente, es la oportunidad propicia para avanzar en una reforma estructural del sistema previsional, que le devuelva su carácter de derecho humano fundamental, a partir de la universalidad, solidaridad, búsqueda de una mayor igualdad**

material, administración de la previsión social, resguardo de sus recursos, proporcionalidad, carácter sustitutivo y redistributivo de la seguridad social.

Este proyecto de ley carece de casi todo, en cuanto a los citados principios de ahí, la importancia de someterlos a la discusión.

Quienes lo diseñaron lo hicieron de apuro, sin un estudio previo y en el legislativo habría que trabajar para ampliar la reforma que se propone sobre la base de los principios enunciados.

A continuación se proponen reformas al articulado y agregados a los efectos de complementar el sentido y finalidad de la reforma.

En negrita se insertan los agregados o nueva redacción que se propone.

Capítulo I

Art. 1 Se propone agregar como tercer y cuarto párrafo los siguientes:

Se financia en forma tripartita con los aportes de los trabajadores, las contribuciones de los empleadores y del Estado como garante del régimen previsional.

Se organiza el SIPA sobre la base de los principios de solidaridad, universalidad, igualdad, movilidad de las jubilaciones y pensiones, autonomía financiera y económica, administración por los interesados con participación del Estado y carácter redistributivo de la seguridad social.

Art. 2 Agregar: El Estado Nacional garantiza a los afiliados y beneficiarios del Régimen de Capitalización **y del Régimen Público de Reparto** la percepción de iguales o mejores prestaciones y

beneficios que los que gozan a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, **en base al principio de progresividad de los derechos y prohibición de regresividad establecido en el art. 75 inc. 23 de la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.**

Afiliados y Beneficiarios

Art. 3 Se suprime el segundo párrafo que es incomprensible dado que para la determinación de la PAP se toma en cuenta el promedio de remuneraciones sujeta a aportes y contribuciones actualizadas y percibidas durante el período de diez años inmediatamente anterior a la cesación del servicio. Solo se puede computar los 10 años anteriores al cese para ambos sistemas.

Art. 4, Art. 5, Art. 6

Título II

De los recursos del sistema

Art. 7 Se propone agregar:

Dichos activos pasarán a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA hasta alcanzar el importe equivalente a las erogaciones por prestaciones anuales autorizadas a la ANSES en la ley de presupuesto (\$ 50.000 millones para el 2009, si bien ese cálculo del presupuesto está desactualizado). El excedente deberá utilizarse para actualizar los haberes jubilatorios.

El Fondo de Garantía creado por el decreto 897/07 debe autorizarse por la presente ley delimitando claramente sus funciones, restricciones y controles, dado que con la transferencia de recursos de las cuentas de capitalización al Fondo se excede ampliamente el límite fijado (Alrededor de \$ 120.000 millones pasan al Fondo). Con el exceso debe concretarse la recomposición de la escala de proporcionalidad a que alude la Corte en Badaro y aumentar el mínimo jubilatorio antes de fin de año.

La intangibilidad de los recursos previsionales debe garantizar que su disposición esté limitada, en forma prioritaria, al pago de las prestaciones, actualización y movilidad y a los gastos de administración del organismo, pudiendo depositarse los excedentes únicamente en bancos estatales, para evitar su desvalorización. Cualquier otra finalidad debe estar expresamente autorizada por el Directorio en forma unánime.

La idea de un Fondo de Reserva, no es mala de por sí, siempre y cuando no se transforme en un mecanismo para limitar la movilidad jubilatoria.

Art. 8

Título III

De la supervisión de los recursos

Art. 9 Habría que reformular el artículo en su totalidad manteniendo la supervisión de la Comisión Bicameral de Control

de los Fondos de la Seguridad Social en el Congreso de la Nación.

La Administración Nacional de la Seguridad Social se constituye en el carácter de persona pública no estatal, administrada por los interesados con participación del Estado Nacional. El organismo previsional gozará de autonomía económica y financiera, administrado por un Directorio Ejecutivo de siete miembros, que duraran en su sus cargos cuatro años: dos en representación de los trabajadores activos, dos en representación de los trabajadores jubilados y tres en representación del Estado Nacional.

El Presidente del Directorio será nombrado por el Poder Ejecutivo Nacional, entre los representantes del Estado, con acuerdo del Senado, por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto.

Los representantes de los trabajadores activos y jubilados serán elegidos mediante el voto directo y secreto de sus pares afiliados y beneficiarios del SIPA.

Estará sujeto a la supervisión de la Comisión Bicameral en la forma contemplada en el proyecto de ley.

En algunas propuestas se propone incorporar una representación empresaria, es un tema de debate. Desde mi punto de vista cuando la Constitución habla de los interesados está refiriéndose a los trabajadores y jubilados que son los que tienen un interés concreto en la administración del patrimonio colectivo.

Título IV

Título V

Régimen General

Art. 13. **Suprimirlo.**

Es contradictorio, ya que en el art. 1 del proyecto, se dice que se garantiza a los afiliados y beneficiarios del Régimen de Capitalización vigente hasta la fecha, idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el Régimen Previsional Público. Tienen los mismos derechos a la PAP que los de reparto. A su vez cuando remite al art. 23 (prestación compensatoria) de la ley 24241 quita el derecho a computar para la PAP los servicios de otra jurisdicción.

Título VI

Disposiciones Transitorias

Art. 15 Cuando se refiere a que el ANSES se subroga en las obligaciones y derechos que la ley 24241 hubiera asignado a las AFJPS **se propone agregar exclusivamente para las acciones provenientes de la liquidación del régimen de capitalización individual.**

Art. 16

En la redacción del artículo se propone se unificar en el ANSES la recepción de los aportes y el pago de los beneficios. No es lo que ocurre en la actualidad en que AFIP recauda y ANSES paga. Desde la perspectiva de la autonomía financiera y económica del organismo me parece correcta la redacción.

Art. 17 La supresión de disposiciones solo puede estar referido a las reglamentarias. **No se puede encomendar al PEN lo que es competencia indeclinable del legislativo. Ello bajo la excusa de**

elaborar un texto ordenado de la ley 24.241 y sus modificatorias con la indicación genérica de que debe adecuarse, la misma, a lo establecido por la presente. Autoriza, también, en una verdadera delegación en blanco que “podrá disponer la supresión de aquéllas disposiciones que, a la fecha del ordenamiento, hayan perdido actualidad”.

La tarea de armonización, derogación, abrogación de leyes es función del legislativo. En este caso la tarea legislativa de derogar las leyes 24241, 24463 y demás normas dictadas durante el proceso de privatización de la seguridad social corresponde al Congreso. La lógica legislativa sería encarar una nueva ley de previsión que se corresponda con el sentido de la eliminación del actual régimen de capitalización, inconciliable con la Constitución Nacional. El apuro en legislar, o mejor dicho en no legislar, delegando sus funciones, no es aconsejable en una materia de trascendencia que supera la duración de los gobiernos y se corresponde con necesidades de las actuales y futuras generaciones.

La alternativa sería poner un plazo de 120 días para que el PEN envíe al Congreso un proyecto de ley, con el texto ordenado, y la propuesta de supresión de las disposiciones que hayan perdido actualidad para que este lo trate. Vencido el plazo, sin que ingrese el proyecto el Congreso, a través de cualquiera de sus Cámaras tomará la iniciativa para dictar la norma legal pertinente.

Art. 18

Art. 19