



Observaciones, Análisis y Propuestas
sobre la
Reforma Previsional en la Argentina
Año 2003

UCEMA- MACE

Alejandro Chavarría

ÍNDICE

Introducción	3
Desarrollo	
El campo de la seguridad social	6
Evolución sintética de la seguridad social en el mundo: Bismarck	7
Roosevelt	8
Informe Beveridge	8
Nociones preliminares	
Integración del sistema de seguridad social en la Argentina	9
Evolución del sistema previsional argentino	9
Las primeras prestaciones	10
Desarrollo institucional de la seguridad social	11
Principios del sistema de seguridad social	11
Objeto de la seguridad social	12
Financiamiento	12
Composición actual del subsistema de jubilaciones y pensiones	13
Régimen Previsional Público:	
Afiliados	14
Recursos	14
Prestaciones	15
La Prestación Básica Universal: Requisitos	15
Haber de la PBU	15
Régimen de Capitalización	16
Problemática existente del subsistema de jubilaciones y pensiones	16
En relación a la propuesta del diputado Santín	18
Respecto a la propuesta de la UAFJ	21
La propuesta del gobierno nacional	25
Crítica a la propuesta	25
En referencia a la función del Estado	26
Propuesta personal	28
La redistribución del ingreso	28
Cobertura	31
Prestaciones	
Prestación Solidaria Aportada	32
Haber de la Prestación Solidaria Aportada (PSA)	35
Cómputo para obtener la PSA	35
Pensión de Invalidez	36
Prestación Solidaria Reconocida	37
Afiliados al Régimen de Capitalización	38
Movilidad de las prestaciones	39
Financiamiento	40
Forma de compatibilizar esta iniciativa en relación a los beneficios actuales	46
Hacia una Política de Estado: la condición suficiente	48
Condiciones para implementar el concepto de calidad	

total en ANSES	51
Comunicación y Calidad del Servicio	51
Conclusiones	53
Bibliografía	57
Anexo I	
Anexo II	

1.- INTRODUCCIÓN

En recientes declaraciones, el Dr. Carlos Tomada, ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina, manifestó que “la

insatisfacción con el sistema previsional es unánime¹. Considerando ese malestar, el gobierno argentino tiene en estudio un “Proyecto para reformar el actual sistema de jubilaciones y pensiones”.

En relación a esta modificación, existen continuas reuniones de trabajo en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el objeto de consensuar los puntos a modificar con los distintos sectores interesados. Actualmente, la reforma se encuentra en este punto de búsqueda de consenso, en la cual todos los sectores están apoyando la reforma a la ley de jubilaciones y pensiones exponiendo sus inquietudes, iniciativas y críticas constructivas, de manera que en esta etapa, no existen un proyecto de ley del Poder Ejecutivo que modifique el subsistema de jubilaciones y pensiones.

El artículo aludido se encuentra adjunto como Anexo I del presente trabajo. Están en estudio además, los siguientes lineamientos² : a) eliminar las opciones, las diferencias de haberes por sexo; b) permitir que haya beneficios proporcionales a los años de aportes ; y c) flexibilidad en la edad jubilatoria a partir de los 60 años.

El nuevo sistema funcionaría como un régimen previsional mixto. Las contribuciones patronales seguirían ingresando a las arcas del Estado, pero sin topes, sobre la totalidad del sueldo. Todos los trabajadores activos aportarían a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), también sobre la totalidad del sueldo – y no hasta el tope de \$ 4.800 como es actualmente-. De esa manera desaparece la opción entre el sistema público y el Sistema de Capitalización.

¹ Clarín 1 de junio de 2003, P. 5, Suplemento Económico.

² Clarín 1 de junio de 2003, “Una ‘reforma integral’ en jubilaciones“, P. 5, Suplemento Económico.

Desaparecerían la Prestación Básica Universal (PBU hoy de \$ 200) y la Prestación Compensatoria por los aportes anteriores a la reforma de 1994- ley 24.241-, a las que tienen derecho hoy tanto los trabajadores afiliados al sistema de reparto como así también, los afiliados a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

El Estado se haría cargo de: a) una jubilación asistencial para los mayores de 70 años sin ingresos o con menos de 6 años de aportes; b) un haber mínimo para los que no alcancen dicha suma, porque tuvieron pocos aportes o salarios muy bajos; c) un haber garantizado proporcional a los años de aportes durante toda la vida laboral y no sobre los últimos 10 años- como se calcula actualmente-. A esto habrá que agregar la jubilación que obtenga el trabajador por sus aportes a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, cuyo valor dependerá del valor acumulado en su cuenta individual.

Del 11% de aporte personal del trabajador, 8 puntos irían a su cuenta individual en la Administradora de Fondos de Jubilación y Pensión. Las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión cobrarían sus comisiones sobre el monto total del fondo administrado y, eventualmente, también sobre la rentabilidad.

Expuestas las directrices del proyecto de reforma al sistema de jubilaciones y pensiones del gobierno, es necesario que esta reforma previsional se realice mediante una ley, ya que nuestro ordenamiento legal así lo establece³, atento a que lo que se pretende reformar es otra Ley. Ésta, deberá expresar el pensar y sentir de los gobernados: trabajadores, desempleados y pasivos; además de conjugarlos con la política de recaudación previsional.

³ El Art. 31 de la Constitución Nacional de la República Argentina establece el Principio de Supremacía y la estructura Piramidal de jerarquía del Ordenamiento Legal conjuntamente con el Art. 75. Inc. 22 CN; además el art. 14 bis CN hace referencia a la seguridad social.

El contenido del ordenamiento legal respecto a la reforma previsional es una condición necesaria, pero no suficiente. Leyendo bibliografía⁴ sobre las transformaciones estratégicas de las empresas y las enseñanzas sobre la trascendencia del factor de los recursos humanos en dichos procesos de cambio, tomé conciencia que no es suficiente modificar esta ley, sino que además hay que realizar en el marco de la reforma previsional, un proceso de cambio en la estrategia de la Administración Nacional de Seguridad Social, teniendo en cuenta la calidad del factor de sus recursos humanos.

Dicho proceso de transformación deberá hacer hincapié en el desarrollo de los recursos humanos, de manera que cualquier persona que se acerque a solicitar un beneficio previsional a la Administración Nacional de Seguridad Social, sienta que es atendida cordialmente y note un cambio cualitativo positivo. El malestar de la gente no solo se refiere a que la ley actual de jubilaciones y pensiones no les da respuesta, sino también a la forma en que son atendidas y la demora o desidia que existe para la resolución de sus expedientes administrativos.

En síntesis: en relación a posibles reformas del régimen previsional que elabora el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la República Argentina, es fundamental que el nuevo sistema a implementar cumpla realmente con el carácter universal de la seguridad social, cobijando a mayor cantidad de personas, de manera que puedan acceder a las prestaciones que contempla el subsistema de jubilaciones y pensiones para las contingencias de vejez, invalidez y muerte.

Es necesario incluir a todas aquellas personas que hoy, por no cumplir con los requisitos, no tienen acceso a ningún beneficio previsional, pero que han realizado aportes al sistema de seguridad social. Una forma de hacerlo es actualizando el concepto del *carácter solidario* de las prestaciones de la clase

⁴ Frank Wayno, "La transformación estratégica focalizada en la calidad: Las enseñanzas en Recursos Humanos del caso Xerox", Escuela de Relaciones Laborales e Industriales de la Universidad de Cornell, -Centro de estudios avanzados de RRHH-.

pasiva, lo que permitirá mejorar el ingreso en los haberes de los beneficios previsionales más inferiores, cuestión que denominaré *condición necesaria*; mientras que la *condición suficiente* estará relacionada con el desarrollo de los recursos humanos de la Administración Nacional de la Seguridad Social, en concordancia con la calidad total que tendría que involucrar un rediseño fundamental de todos sus niveles estructurales.

2.- DESARROLLO:

EL CAMPO DE LA SEGURIDAD SOCIAL:

La seguridad social asume hoy en todo el mundo, el compromiso de garantizar a todos los miembros de la sociedad, una plataforma de dignidad asentada en el principio de la solidaridad. En un comienzo, se manifestó en forma de asistencia pública, dando origen al seguro social, y más tarde nacieron los primeros regímenes de seguridad social. En la V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en Argentina en 1995, se reconoció que “la seguridad social participa del legado histórico del Siglo XX”⁵.

La Organización de Naciones Unidas en 1948 aprobó La Declaración de Derechos del Hombre sosteniendo que “ toda persona tiene derecho a un nivel de vida suficiente a efectos de asegurar la salud, su bienestar y el de su familia especialmente para la alimentación, la vestimenta, la vivienda, los cuidados médicos, así como los servicios en caso de desocupación, de enfermedad, de invalidez, de viudez, de vejez, o en los otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia como consecuencia de circunstancias independientes de su voluntad”.

⁵ Preámbulo del “Código Iberoamericano de la Seguridad Social “ aprobado por la V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Bariloche, Argentina, 1995.

La Organización Internacional del Trabajo definió a la seguridad social⁶ como “ la protección que la sociedad provee a sus miembros mediante una serie de medidas públicas contra la necesidad económica y social que se produce por la cesación o sustancial reducción de sus ingresos motivados por la enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, desempleo, invalidez, vejez, y muerte, la provisión de asistencia médica y subsidios a las familias con hijos“

EVOLUCIÓN SINTÉTICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO:

-En 1869 en Alemania, se había dado un brutal crecimiento de un proletariado urbano que subsistía en condiciones miserables, como causa de una transformación de la sociedad agraria a una sociedad industrial. Esta situación dio origen a una profunda agitación obrera y social que amenazaba los planes de la industrialización y de la economía alemana.

Por esa época, mas precisamente en 1864 un grupo de intelectuales y obreros habían impulsado la conflictividad laboral y la rebelión social, fundando la Asociación Internacional de Trabajadores, conocida como la 1a. Internacional. El 17 de noviembre de 1881, el gobierno de Alemania, se encontraba en manos de Bismarck , el “ Canciller de Hierro “, quien para frenar el descontento popular y las consecuencias de la grave crisis económica sufrida en su país en 1874, reconoce una nueva concepción del estado; “la misión de promover positivamente , por instituciones apropiadas y utilizando los medios de que dispone la colectividad, el bienestar de todos sus miembros y especialmente de los débiles y necesitados”. En 1883 creó el seguro de enfermedad, en 1884 el de accidentes del trabajo y en 1889 el de vejez e invalidez. De esta manera Bismarck inaugura en el mundo la seguridad social.

⁶ OIT, “Social Security principles”, P.8.

-La gran crisis económica y financiera de Estados Unidos de 1929, hizo que en 1932 el Presidente Franklin D. Roosevelt rompiera con el principio de no intervención del estado en lo económico y social, inaugurando el New Deal (nuevo trato), dictando en agosto de 1935, la *Social Security Act* (Ley de seguridad social), demostrando la decisión política de poner en funcionamiento todo el aparato estatal para afrontar integralmente los problemas y necesidades de la sociedad y suministrar y coordinar soluciones. Como aspecto negativo de dicha ley, podemos señalar que la misma, no contemplaba la prestación por Invalidez ni tampoco el derecho de los causahabientes derivado de la muerte de un jubilado (pensión).

-Previo a ser convocado el Lord William Beveridge en 1941 por el gobierno inglés, dicho país ya contaba desde 1908 con la *Old Age Pension Act* (ley de pensión a la vejez) que otorgaba prestaciones alimentarias, sin requisito de cotización para las personas mayores de setenta años, como así también con la *National Insurance Act* (ley de seguro nacional), de 1911 que contemplaba un seguro de invalidez, desempleo y de salud.

El informe Beveridge sostenía que, en lo referente al alcance de la protección, el seguro debía abstraerse de la situación socio-laboral de los asegurados, manteniendo el principio de las prestaciones uniformes, tarifadas e idénticas, sin interesar los ingresos anteriores de los asegurados, protegiendo a todos los individuos y no solamente a los trabajadores. La gestión de dicho sistema se la confiaba al Estado.

NOCIONES PRELIMINARES:

INTEGRACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA:

Es necesario establecer cómo está compuesto el sistema de seguridad social. El mismo se halla comprendido por los siguientes subsistemas: a) sub sistema de jubilaciones y pensiones; b) sub sistema seguro nacional de salud; c) sub sistema riesgo del trabajo; d) sub sistema de desempleo; e) sub sistema de asignaciones familiares. Este trabajo se ocupará exclusivamente del subsistema de jubilaciones y pensiones.

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO:

En la época del descubrimiento de América, los reyes españoles otorgaban títulos de nobleza y entregaban grandes extensiones de tierra a los colonizadores, como reconocimiento a su labor y desempeño; además de asignar jubilaciones y pensiones con carácter de privilegio, especialmente a militares y sacerdotes.

Con posterioridad al descubrimiento, y durante los siglos XVI y XVII tuvieron lugar las denominadas sociedades de beneficencia y mutuales, conocidas como Cofradías, las que se desarrollaban en el campo, y cuyos integrantes se beneficiaban con las prestaciones para gastos de sepelios y para el mantenimiento de viudas.

Hubo una tercera etapa, cuya organización se asemejaba a la de los Incas; que además de repartir tierras conforme un código de castas, poseían grandes extensiones de tierras que eran trabajadas por la comunidad a manera de impuestos. Una gran parte de las ganancias de dicha explotación, se destinaba al incipiente régimen de seguridad social.

“La influencia de la corona española en materia previsional tiene su máximo esplendor en los seculares montepíos, que eran tradicionales en la península y

que en realidad, fueron verdaderas cajas de socorros mutuos. Ejercieron su influencia desde 1785, cuando en el Virreinato del Río de la Plata se inauguraba este tipo de prestación para amparar a viudas y huérfanos del personal marino fallecido. Mas tarde se establecen beneficios similares para otros sectores, entre ellos, funcionarios públicos, imposibilitados de seguir trabajando, a los que se denominaban jubilaciones”⁷.

LAS PRIMERAS PRESTACIONES:

Se otorgaron pensiones, mercedes y donativos para proteger a determinados funcionarios de posibles enfermedades y carencias económicas, a cambio de los servicios prestados, como así también para recompensar a todos aquellos que habían tenido algún grado de participación en el campo de batalla durante la lucha por la Independencia.

El grupo familiar sirvió de base a la solidaridad con la que empieza a regirse la seguridad social de manera totalizadora en nuestro territorio. “La subsidiariedad es otro fundamental principio del sistema, del nuestro y de todos los regímenes internacionales, manifestado por la Doctrina Social de la Iglesia en el Código de Malinas, en el sentido de que el hombre es el primer responsable en ese ámbito. El régimen jubilatorio está financiado por toda la comunidad activa para amparar solidariamente las contingencias de vejez, invalidez o muerte, cualquiera sea la causa que las origine”⁸.

DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA:

⁷ Olegario Flores, Reforma Previsional, Buenos Aires, Valleta Ediciones, Argentina, 1993, op. Cit.,P. 22.

⁸ Olegario Flores, Reforma Previsional, Buenos Aires, Valleta Ediciones, Argentina, 1993, op. Cit.,P. 23.

En el año 1904 se promulgó la ley 4.349 que crea la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, iniciándose orgánicamente los regímenes previsionales de la República Argentina. En sus inicios, la cobertura se daba sobre sectores limitados de la población, que con el correr del tiempo, fue extendiéndose y universalizándose en forma paulatina. “A aquella creación, le sucede otra, primero bajo las características de una verdadera atomización de instituciones, prevaleciendo en el caso de las prestaciones, el régimen de capitalización”⁹.

En 1954 se produce un cambio importante, con el dictado de la ley 14.370, se tiende a unificar los subsistemas, además el régimen de otorgamiento de beneficios pasa a asimilarse más al de reparto que al de capitalización, a la inversa de lo ocurrido durante la primera mitad del siglo, creándose con el tiempo múltiples cajas nacionales de previsión que tienen una doble función: recaudación de aportes y contribuciones, y la de otorgar beneficios. Ver Anexo II (CUADRO Evolución histórica).

PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL:

La solidaridad es el principio fundante de la seguridad social, por el cual todos los miembros de la sociedad prestan su cooperación al bien común aportando los medios necesarios para el suministro de las prestaciones y en el cual, los que más tienen más aportan en beneficio de los que menos tienen, con el objetivo de conseguir el bienestar general.

La seguridad social debe ser integral, es decir, los distintos subsistemas que la integran deben cubrir todas las contingencias de la persona tanto en la actividad como cuando eventualmente le ocurra cualquiera de éstas, tales como por ejemplo la vejez, invalidez o fallecimiento; de la misma manera, también debe otorgar cobertura a todo el grupo familiar primario. Esta cobertura debe ser

⁹ Walter Schultess, y Gustavo Demarco, “Argentina: evolución del sistema nacional de previsión social y propuesta de reforma”, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, CEPAL, PNUD, Santiago de Chile, Junio de 1993.

universal, debe hacerse extensiva a todos los habitantes; otro de los principios es el de Igualdad, que se refiere a la igualdad entre iguales. El último es la subsidiariedad, por la cual no se le puede endilgar toda la obligación al Estado, sino que los particulares pueden tener algún tipo de iniciativa privada.

OBJETO DE LA SEGURIDAD SOCIAL:

La seguridad social tiene por objeto la cobertura de contingencias sociales. A tal efecto, se crean beneficios para las personas- y no solamente para los trabajadores- y garantías contra un cierto número de eventualidades susceptibles de producir una reducción o supresión de su actividad o de imponer cargas económicas suplementarias⁹ (desempleo, maternidad, casamiento).

Las prestaciones son el medio para obtener el fin de la seguridad social, las cuales pueden ser: a) una cosa (ortesis , prótesis); b) dinero (asignación por hijo);y c) servicio o ventaja que recibe el beneficiario que es afectado por una contingencia social cubierta por el ordenamiento jurídico de la seguridad social (obra social).

FINANCIAMIENTO:

La doctrina diferencia dos cuestiones en materia de financiación de los subsistemas de jubilaciones y pensiones: a) de naturaleza temporal: sistema o régimen financiero: al que Redecillas define como “la valoración actuarial de las previsiones de costos futuros necesaria para determinar la cuantía de los recursos financieros y establecer el equilibrio egresos/ingresos en el tiempo.”¹⁰; y b) de

¹⁰ Antonio Redecillas, “Análisis de las experiencias sobre nuevas formas de financiación de la seguridad social”, en la Región Iberoamericana, Segunda Conferencia Regional de la A.I.S..S., 1982.

naturaleza atemporal: Estructura Financiera o Fuentes de Financiamiento: es el origen de sus recursos y la dimensión de las distintas fuentes.

En el sistema técnico-financiero de capitalización por prima media general, las tasas de contribución (primas) no responden a una financiación colectiva, sino que es un sistema de ahorro individual, para la cobertura de la contingencia de la vejez, invalidez y muerte. Podemos encontrar: a) el sistema técnico financiero de prima escalonada que divide el tiempo futuro en períodos preestablecidos, fijando para cada intervalo una prima constante; y b) el sistema de reparto simple, donde la prima de un año se fija de manera que las aportaciones del año cubran los egresos del mismo.

En los sistemas de naturaleza atemporal encontramos a) los seguros sociales obligatorio, en los cuales la contribución del trabajador constituye el pilar básico en los que se fundan; b) las prestaciones no contributivas, las que están apoyadas en el principio de la necesidad de proteger al individuo, implicando independencia del aspecto asegurativo en cuanto a la teoría del riesgo; y c) se afectan recursos económicos de la comunidad o de algunos de sus componentes (individuos o empresas), teniendo en cuenta los aspectos macro y microeconómicos sobre los que incidirá (cubre el déficit de un régimen).

COMPOSICIÓN ACTUAL DEL SUBSISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES:

El art. 1 de la ley 24.241 instituye el sistema Integrado de jubilaciones y pensiones (SIJP) que cubre las contingencias de vejez, invalidez y muerte. El art. 2 de la mencionada norma y los Decretos 433/94, 1.807/93, 82/94 y 2104/93 disponen quiénes están comprendidos en este sistema integrado que está conformado por dos regímenes:

RÉGIMEN PREVISIONAL PÚBLICO:

AFILIADOS

El art. 30 de la ley 24.241 establece que las personas físicas obligatoriamente comprendidas en el sistema integrado de jubilaciones y pensiones (SIJP) pueden optar por no quedar comprendidas en el régimen de capitalización¹¹. La elección por el régimen de reparto debe formularse en términos negativos, mediante la declaración expresa de la voluntad de no ingresar en el régimen de capitalización¹². Ver Anexo II, Cuadro B1 (Afiliados por categoría ocupacional).

RECURSOS

Sus recursos son a) los aportes patronales - 16% de la nómina salarial-; b) el aporte personal del 11% de cada trabajador en relación de dependencia afiliado al sistema de "reparto"; c) 16 puntos de los 27 correspondiente 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; e) como así también todos los aportes y contribuciones provenientes de otras fuentes (p. Ej.: impuestos, recursos adicionales fijados en las leyes de presupuesto; y f) fondos obtenidos de privatizaciones¹³. Ver Anexo II Cuadro A1(Devengado 1995-2003); A2 (Recursos corrientes y de capital del sistema consolidado); A 5 (Erogaciones corrientes y de capital devengadas del sistema consolidado).

PRESTACIONES:

El art. 17 de la Ley 24.241 las enumera:

¹¹ El Decr. Regl. 56/94 estableció el procedimiento para ejercer dicha opción:"el trabajador dependiente o autónomo podrá ejercer esta opción dentro de un término no mayor de treinta días corridos, contados a partir de su fecha de ingreso o inicio de actividades", (reglamentación del art. 30 ap. 4).

¹² Jaime-Brito Peret, "Régimen Previsional", P. 242.

¹³ Jaime-Brito Peret, "Régimen Previsional", P. 185 y siguientes.

a) Prestación Básica Universal (PBU); b) Prestación Compensatoria (PC); c) Retiro por Invalidez; d) Pensión por fallecimiento (de un afiliado en actividad o aquella que deriva de quien está percibiendo un beneficio previsional); e) Prestación adicional por permanencia (PAP); y f) Prestación por edad avanzada.

PRESTACIÓN BÁSICA UNIVERSAL:

REQUISITOS: El art. 19 de la ley 24.241 establece los requisitos básicos que deben reunir los afiliados al Régimen Previsional Público para tener derecho a la Prestación Básica Universal¹⁴: a) edad: los hombres haber alcanzado los 65 años y las mujeres haber cumplido 60 años. Sin embargo estas últimas podrán optar por continuar su actividad laboral hasta los 65 años¹⁵; y b) servicios con aportes: El inc. c del art. 19 de la ley 24.241 exige treinta años de servicios con aportes computables en uno o más regímenes comprendidos en el sistema de reciprocidad¹⁶. Conforme lo establece el art. 33 de la ley 24.241 una misma persona no puede ser titular de más de una Prestación Básica Universal.

HABER DE LA PRESTACIÓN BÁSICA UNIVERSAL:

El art. 20 de la ley 24.241 determina cómo se fija el haber mensual de la Prestación Básica Universal para todos aquellos beneficiarios que hayan cumplido con los requisitos mencionados; y determina que el haber será equivalente a dos

¹⁴ Jaime-Brito Peret sostiene que se denomina “básica” porque es el componente primario indispensable para luego acceder a la PC y a la PAP y es “universal” ya que se concede a los afiliados a los dos regímenes (Reparto y Capitalización).

¹⁵ La Ley 18.037 requería 60 años para los hombres y 55 para las mujeres para obtener la jubilación ordinaria de un trabajador en relación de dependencia. La ley 18.038 requería 65 años para los hombres y 60 para las mujeres que quisiesen obtener la jubilación ordinaria como trabajadores autónomos.

¹⁶ El art. 2° del Dec. Reglamentario 679/95 define lo que debe entenderse por servicios con aportes: “a) tratándose de actividades en relación de dependencia, los períodos respecto de los cuales se hubieran devengado y retenido los aportes y contribuciones correspondientes, y b) en el caso de actividades autónomas, los períodos respecto de los cuales se hubieran devengado e ingresado las pertinentes cotizaciones”.

veces y media el Módulo Previsional (MOPRE) a que se refiere el art. 21 de la ley¹⁷.

RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN

Conjuntamente con el Régimen Previsional Público, el art. 1 de la ley 24.241 prescribe que también conforma el subsistema de jubilaciones y pensiones, un régimen previsional basado en la capitalización individual, denominado Régimen de Capitalización, y cuyo financiamiento consistirá en los aportes personales de los trabajadores en relación de dependencia establecidos en el art. 11 de la ley 24.241 y 11 puntos de los 27 correspondientes a los aportes de los trabajadores autónomos.

PROBLEMÁTICA EXISTENTE DEL SUBSISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES

Entre otros inconvenientes, podemos mencionar los más relevantes:

a) Desempleo: desde 1994 la República Argentina padece el flagelo de los problemas de la desocupación y sub ocupación, y en los últimos 8 años el índice de la desocupación no pudo disminuir del 12%, con picos que llegaron al 22%. Esta situación, en relación al tema en análisis, trae como consecuencia dos cuestiones: a) la disminución de aportes al subsistema previsional público (de reparto), como consecuencia lógica-matemática que de esas personas desempleadas, no realizan aportes; y b) resulta muy difícil la reinserción en el sistema laboral de todo aquél que sale expulsado del mismo; razón por la que difícilmente, éstos puedan acceder a los beneficios previsionales, tal cual están

¹⁷ El Dec. De Necesidad y Urgencia 833/97 creó el MOPRE como unidad de referencia para establecer la movilidad de las prestaciones del régimen de reparto y el valor de la renta presunta de los trabajadores autónomos determinando que su valor será fijado anualmente por la autoridad de aplicación de acuerdo a las posibilidades emergentes del presupuesto general de la Administración Nacional para cada ejercicio.

planteados hoy los requisitos de 30 años de servicios para las jubilaciones, y la regularidad para las pensiones y los retiros transitorios por invalidez.

b) Trabajadores ocupados no registrados: los empresarios no registran legalmente a casi la mitad de los trabajadores¹⁸: este indicador significa que alrededor de 3 millones de personas se encuentren en una situación de inseguridad jurídica y de precariedad, tanto en el Derecho del Trabajo como en el ámbito de la seguridad social. Los mayoría de los trabajadores autónomos no cumple con las obligaciones previsionales impuestas¹⁹. Ver Anexo II Cuadro B3 (Cotizantes por categoría ocupacional y sistema); B4 (Cotizantes dependientes ANSES y AFJP); B5 (Cotizantes autónomos y monotributos ANSES y AFJP); y B6 (Grado de adhesión de cotizantes) .

Semejante evasión de aportes al Sistema de Seguridad Social, trae como consecuencias internas: a) el desfinanciamiento del propio Sistema; b) el incumplimiento del Principio de Universalidad: con las normas vigentes, los trabajadores que no reúnan los años de aportes requeridos, no podrán acceder al beneficio de su Jubilación Ordinaria, Retiro Transitorio por Invalidez, o sus derechohabientes tampoco accederán a una eventual Pensión; y c) que el Estado Nacional deba distraer partidas presupuestarias de dinero , que deberían ser destinadas hacia la educación, planes de infraestructura, préstamos a pequeñas y medianas empresas u otras cuestiones; pero que a raíz de tamaña evasión sistemática en el tiempo, debe dar cobertura a las personas mayores de 70 años que no posean un beneficio previsional ; u otorgar un Plan Jefas y Jefes a

¹⁸ Hay que destacar que el Gobierno del Dr. Kirchner dictó una Resolución conjunta de las Secretarías de seguridad Social, de Trabajo y AFIP, para que los Gremios puedan controlar el cumplimiento de los aportes previsionales , pudiendo informar a la DGI de cualquier irregularidad que detecten. También las AFJP podrán interrogar a sus afiliados por los motivos en que no se acrediten aportes en sus cuentas, y dar traslado a la Superintendencia de AFJP.

¹⁹ Sobre un total de 3.084.216 trabajadores autónomos y monotributistas, cumplen con sus obligaciones previsionales 558.633 trabajadores, Fuente AFIP.

aquellas personas que tampoco sean beneficiarias previsionales y que carecen de un trabajo registrado.

c) El envejecimiento de la población: el descenso conjunto de las tasas de natalidad y de mortalidad trae como consecuencia la deficiencia en el funcionamiento del subsistema de Jubilaciones y Pensiones: en el régimen de Reparto, las personas mayores se sostienen con el aporte de las generaciones más jóvenes²⁰. Para que el financiamiento en el sistema de Reparto funcione, debe haber al menos cuatro aportantes por cada jubilado. Todas estas son causas que trajeron como consecuencia la falta de financiamiento del sistema de reparto y solidaridad.

EN RELACIÓN A LA PROPUESTA DEL DIPUTADO SANTÍN:

Existe un informe publicado por el representante del pueblo, el señor Santín, en donde propone como único requisito para obtener el beneficio de la jubilación, que las personas tengan 65 años de edad, y sostiene: a) que la mayoría de las personas trabajaron y que no tienen la responsabilidad de que los empleadores no le hayan realizado; y b) que han realizado aportes al tesoro por otros medios no convencionales a los previsionales, abonando el impuesto al valor agregado (IVA) en la compra de cualquier producto.

Manifiesta también que en la medida que la cobertura de las contingencias se acerque al ideal de universalidad, sin su correspondiente aporte genuino, sus cotizaciones se van a asemejar cada vez más a un impuesto general; la crítica es que la asignación de partidas presupuestarias en relación a las prioridades en una coyuntura en la cual no hay margen para acrecentar la carga

²⁰ La problemática del envejecimiento poblacional es un tema que Europa jerarquizó en su agenda, al advertir que su tasa de fecundidad es de 1,6 hijo por mujer, cuando aseguran que cada familia debe tener 2,1 hijos para que la cantidad de habitantes de un país se mantenga constante.

que soportan los contribuyentes y en la cual muchas necesidades compiten entre sí por una parte del producto de los impuestos.

De prosperar la iniciativa del diputado Santín, estaremos guardando la basura debajo de la alfombra, ya que en realidad, el problema es que los empleadores evaden sistemáticamente sus aportes a la seguridad social. Los otros sectores no tienen porqué subsidiar a aquellos que no cumplen con la ley en materia impositiva, independientemente que éstos están compitiendo doblemente en forma desleal con aquellos empleadores que sí realizan los aportes a la seguridad social de sus trabajadores, toda vez que aquellos van a tener un costo final inferior por no abonar las cargas sociales; además el empleador que las abonó, en definitiva estará pagando también las del evasor, teniendo en cuenta la generalización impositiva para cubrir el universo de personas pasibles de las prestaciones.

Para solucionar un problema, hay que analizar cuál es la causa, para abordarla e intentar dar una solución; es muy sana la intención del legislador Santín en el sentido de garantizar la universalidad de las prestaciones, cuestión que comparto en su totalidad, pero no en lo atinente a cómo y quiénes debieran financiar esas prestaciones.

Atinente al Punto III –Género- de la Iniciativa del legislador, quien manifiesta que es correcto propiciar la igualdad de trato, y que además debe eliminarse cualquier tipo de discriminación entre hombres y mujeres; pienso igual que el representante del pueblo, empiezo a discrepar cuando agrega que “éste no sea un enunciado que abra el camino para igualar las edades jubilatorias”.

Si debe eliminarse cualquier tipo de discriminación entre hombres y mujeres, no se puede estar de acuerdo con la actual ley 24.241 que establece un

Argentina cayó de 2,8 a 2,4 en diez años (1991-2001); según proyecciones de la Organización de las Naciones Unidas, en el año 2050 1 de cada 4 argentinos tendrá mas de 65 años

trato desigual para acceder al beneficio de la jubilación entre ambos sexos; el diputado comparte ese criterio de la legislación vigente. Encuentro que en la actualidad, hablar de cualquier lucha contra la discriminación es políticamente correcto, la contradicción en este Legislador, se da en que propicia un requisito abiertamente discriminatorio, porque extender la edad de la mujer para que obtenga el beneficio de su jubilación es una medida políticamente antipática, pero jurídicamente y constitucionalmente justa.

Del Punto IV-Financiamiento- de la propuesta analizada, no solamente no coincido, sino que tengo una concepción opuesta a la del diputado, el parlamentario sostiene que el primer pilar debe financiarse exclusivamente con impuestos porque-agrega- somos contribuyentes por ejemplo, al abonar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los que no pagan las contribuciones de los trabajadores autónomos, lo hacen cada vez que consumen algo, abonando aquél impuesto. Los otros pilares sostiene que “la fuente fundamental de financiamiento deben ser los impuestos con algún complemento de aportes o contribuciones”²¹.

Mi visión sobre el particular es la siguiente: a) me resisto a apañar a los evasores. Debemos dictar leyes operativas tendientes a combatir la evasión, para obtener mayores recursos y redistribuirlos; b) de la iniciativa del diputado, por un lado se está castigando al trabajador autónomo que cumplió con la ley; y por otro lado, se protege al evasor que además, compite de manera desleal con aquél que quizás hace un esfuerzo económico para cumplir con sus aportes previsionales. Desde el propio Estado, no debe fomentarse el incumplimiento de la legislación vigente; c) si se admite que los trabajadores autónomos no abonen sus obligaciones previsionales, tampoco deberían hacerlo los trabajadores en relación de dependencia con su aporte personal, ni los empleadores con el aporte patronal. De prosperar ese tipo de iniciativas, la desfinanciación del régimen previsional público entrará en una crisis terminal. Esto quiere decir que a los beneficiarios

²¹ Extraído de la Página web: “www.apess.org.ar” del día 30-09-2003.

actuales no se les podrán abonar sus beneficios porque no habrá recursos para hacerlo, y menos aún a los futuros beneficiarios; d) los impuestos deberían servir para financiar otras cuestiones: educación, salud, obras de infraestructura, políticas de crédito a pequeñas y medianas empresas o premiar a aquellos que cumplen con el pago de sus impuestos, ofreciéndoles algún tipo de crédito a muy bajo interés; e) coincido plenamente con una de las Premisas de las Conclusiones de la V Conferencia Regional Americana-Ottawa, 1991- en la que se hizo hincapié en que se deben tomar medidas que reviertan el sesgo regresivo que puede generar la utilización de impuestos indirectos en el financiamiento; f) tengo una total coincidencia en lo atinente a que “el Estado debe garantizar los recursos para el pilar universal”, como bien dice el diputado, garantizar es una cosa y abonarlos es otra. El Estado debe ser garante de las prestaciones de la seguridad social, y debe procurar una legislación para conseguir tal fin. En los contratos de locación de un inmueble, generalmente se requiere un garante para el caso que el locatario no cumpla con sus obligaciones, en ese mismo sentido sostengo que el Estado debe ser garante, con el agregado, que puede otorgar las herramientas con el objetivo que el forzado cumpla con sus obligaciones; g) lo reivindica “como solidario”, ésto significa que los que más tienen, aportan para los que menos tienen”, pero no propone ninguna medida concreta para elevar el haber de los beneficiarios que menos perciben.

RESPECTO A LA PROPUESTA DE LA UNION DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIÓN Y PENSION (UAFJP):

Seguidamente se describe uno de los lineamientos del nuevo esquema propuesto: Condición Previa: Eliminar las Pensiones No Contributivas/Graciables actuales. Prestación Mínima Garantizada (PMG): Se crea para todas aquellas personas que posean menos de 10 años de aportes al sistema previsional. Se utiliza la JO que se derive de esos años de aporte como pago a cuenta de la PMG. Condiciones para acceder a la PMG: a) argentino o extranjero con residencia legal

y un mínimo de años a determinar; b) 75 años de edad, con reducción gradual a 70; c) no calificar para ninguna otra prestación; y d) falta de bienes e ingresos en el grupo familiar. El cómputo lo determina como monto fijo mínimo y asistencial. La financiación la sugiere con impuestos Generales.

Es acertada la Condición Previa esbozada. La opinión que tengo sobre la PMG es que en relación a: a) al financiamiento: La UAFJP sostiene que debe realizarse con impuestos generales, cuestión que no es razonable, por que el conjunto de la sociedad no tiene porqué subvencionar al empleador evasor que no efectivizó las contribuciones previsionales pertinentes (ya que ése es el argumento que esgrime la UAFJP para proponer este tipo de financiación); b) los requisitos: existe una contradicción que no debe aceptarse en el ámbito de la seguridad social respecto a las condiciones para acceder: es imperdonable que el Estado se haga cargo de una persona que no tenga bienes ni ingresos en el grupo familiar- como postular el inc. d) de las condiciones para acceder a la PMG- recién a los 75 años o con reducción gradual a los 70, máxime teniendo en cuenta la expectativa de vida en la República Argentina, que promedia para los varones 68,44 años de vida, mientras que para las mujeres llega a 75,59 años, promediando ambos los 71,98 años de vida entre 1990 y 1999²².

El término “asistencial”, manifestado en el cómputo de la PMG, se puede llegar a relacionar con la dádiva; cuando en realidad, las personas que serían beneficiadas con esta PMG, han aportado al sistema previsional, contribuyendo con sus aportes a que se le abonaran los beneficios a los jubilados y pensionados, de manera que tampoco me parece atinada la expresión “asistencial”.

Jubilación Anticipada: concuerdo respecto a que se pueda anticipar la jubilación en el régimen de capitalización siempre que se cumpla con

²² Anuario estadístico de la República Argentina, 2001- INDEC.

condicionamientos mínimos (por ejemplo: poder obtener una jubilación ordinaria del régimen de capitalización, cuyo haber resulte al menos igual de aquel que percibe un afiliado al régimen de reparto por el pilar Universal).

Resulta extraño que las propias AFJP propongan “como primer medida debería generarse, como mínimo y por única vez, un certificado de reconocimiento de servicios con remuneraciones históricas cuando resulten pertinentes, para todos los afiliados anteriores a 1994”, por cuanto las mismas AFJP pueden fomentar esta costumbre y conducta entre sus afiliados, promoviéndola con incentivos, como por ejemplo, la reducción del porcentaje que perciben en concepto de cobro de comisiones.

También propone “avanzar aún más en la intervención de las Administradoras dentro del ámbito del área prestaciones, evitando la superposición de funciones y la duplicidad de tareas, y procurando la complementariedad con ANSES. Para ello, sería necesario transferir a las AFJP la gestión de resolución y liquidación de los expedientes, manteniendo ese Organismo (ANSES), la auditoría de los casos en que se liquiden beneficios con fondos públicos”; a tal efecto, es oportuno recordar que el art. 14 bis de la Constitución Nacional ordena explícitamente que “el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social”, Imperio suficiente por el cual los beneficios del subsistema de jubilaciones y pensiones deberán seguir siendo otorgados por el Estado, y no limitarse éste a simplemente “auditar”, como lo propicia la UAFJP. Si no se está de acuerdo con esa disposición de la Norma Fundamental de la Nación Argentina, lo que habrá que hacer es proponer la reforma de esa Norma, pero de ninguna forma violarla.

Asimismo, la UAFJP argumenta que “deviene indispensable contar con acceso a la información obrante en las bases de datos de ANSES/AFIP, así como tomar a cargo de las Administradoras tareas hoy desarrolladas por ANSES. A modo de ejemplo de las funciones que ellas podrían incorporar, citaremos: a) realizar las verificaciones de remuneraciones y servicios; b) resolver y Liquidar

todas las prestaciones de afiliados al sistema de capitalización, manteniendo ANSES la posibilidad de auditoría de los casos que contemplen régimen público; c) efectuar el ingreso de información o su transferencia, a las bases de datos de ANSES/AFIP, para sus propios afiliados”; Considero esencial el respeto de la Constitución Nacional. Además, la UAFJP, tampoco especifica el porqué “deviene indispensable“ que le traspasen esas “tareas“ de verificar remuneraciones y servicios y liquidar las prestaciones de sus afiliados, los cuales son parte del subsistema de jubilaciones y pensiones, dentro del todo- sistema de Seguridad Social-, al cual la Carta Magna hace referencia en el mencionado Art. 14 bis. Todas estas cuestiones me parece que ni debieran debatirse, salvo en el ámbito de una reforma constitucional; resulta curioso que no hace mucho tiempo, en 1994 se reformó la Constitución Nacional y el Constituyente consideró no modificar dicha norma. De manera que hablar sobre el particular, sería como entrar a debatir si el Estado puede autorizar a un particular a que viole a una mujer. Los debates se realizan en un tiempo y en un ámbito, no fuera de ellos; en el momento oportuno me explayaré sobre el tema, anticipando mi opinión favorable a que la ANSES debe continuar con todas sus atribuciones, agregando la de recaudar las contribuciones y aportes que financian el régimen previsional público.

Existen coincidencia respecto a las Imposiciones Voluntarias y los Depósitos Convenidos, los que deben continuar pudiéndose realizar. Hay similitud de conceptos en referencia a la necesidad de establecer una prestación con un piso y con un techo para todos aquellos que hayan aportado al cualquier sistema de reciprocidad, aplicando la proporcionalidad; con la salvedad que entiendo que la misma también debe aplicarse a todos los aportantes del régimen previsional público tengan o no diez años de aportes-como propone la UAFJP-, no debe requerirse ningún tipo de mínimo en relación a los servicios con aportes comprobados.

LA PROPUESTA DEL GOBIERNO NACIONAL:

Al día de hoy, 17 de octubre de 2003, la iniciativa oficial se encuentra en una etapa de búsqueda de consenso, por lo que no hay un proyecto oficial, sino las “Bases para el acuerdo por la seguridad social “-Informe de Avance – de la Comisión especial para la reforma del régimen previsional, la que funciona en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. No queda ajena toda la información respecto a posibles proyectos del Poder Ejecutivo, la que he podido sustraer de periódicos y revistas especializadas.

CRÍTICA A LA PROPUESTA DEL GOBIERNO NACIONAL :

1.- Tanto en los “Propósitos y Antecedentes“, como así también en las “Consideraciones y Fundamentos“, La Comisión realiza un desarrollo sesudo, que no se plasma en la reforma propuesta, atento a que no se advierte una mejora en el bienestar para un número significativo de personas²³, toda vez que no logra elevar el ingreso de 523.346²⁴ pensionados, los cuales no superan los doscientos pesos de haber mensual (sobre un total de 1.328.020), es decir el 44,67%; ni de 1.067.655 jubilados los que no superan un haber mensual de pesos trescientos (con un universo de 1.873.450) constituyendo el 56,98% de los mismos.

Para que se cumpla con el objeto de la seguridad social, el Estado debe canalizar toda su energía para lograr un sustancial incremento en los haberes previsionales de estas personas, redistribuyendo solidariamente los aportes recaudados. La solidaridad no debe quedar únicamente en el discurso, hay que ejercitarla; de otra manera seguiremos leyendo en la bibliografía, que la misma consiste en que “los que más tienen, más aportan en beneficio de los que menos tienen“, sin hacerse nada concreto al respecto de la redistribución del ingreso. La

²³ Casey B. Mulligan y Xavier Sala -i-Martin, “ Social Security in Theory and Practice (I): Facts and Political Theories, National Bureau of Economic Research”, May 1999; se preguntan si ¿ es deseable una reforma del sistema de seguridad social ?, es decir ¿ la reforma mejorará el bienestar para un número significante de personas ?

solidaridad que surge únicamente de los libros o de las leyes, y que no se ejerce y no se practica, no es solidaridad, es hipocresía. Ver Anexo II Cuadro B. 17 (Beneficios del sistema nacional y ex cajas provinciales por tipo de prestación y tramo de haber-junio 2003).

El documento referenciado, contempla frases supuestamente innovadoras como “la propuesta se orienta a lograr una relación mas estrecha entre aportes y prestaciones como único camino para racionalizar la distribución de los recursos disponibles y avanzar en materia de equidad y solidaridad. La base para ello la tiene que constituir un nuevo método para la determinación del haber en el que no sea exclusiva la práctica de considerar los salarios de los últimos años de la carrera, lapso exiguo para captar el esfuerzo aportativo y proclive a distorsiones que favorecen conductas evasoras de alto impacto económico”²⁵, la cual no hará más que apoyar la iniciativa que promuevo. Ver Cuadro B.1 (Afiliados por categoría ocupacional), B.5 (Cotizantes autónomos y monotributo), B.6 (Grado de adhesión de cotizantes) y B.17 (Beneficios del sistema nacional y ex cajas provinciales por tipo de prestación y tramo de haber-junio 2003-).

EN REFERENCIA A LA FUNCIÓN DEL ESTADO :

Es acertado elevar el nivel de la seguridad social, al de Política de Estado, tal como lo declara el documento analizado. Es oportuna la ratificación del respeto a la Constitución Nacional en referencia al cumplimiento del art. 14 bis, obligando al Estado a otorgar los beneficios de la seguridad social, cuestión a la que la Unión de AFJP propone violar, tal cual surge explícitamente de su propuesta. No aflora en la iniciativa, un desarrollo pormenorizado, donde se aclaren los pasos a

²⁴ Fuente ANSES, ver Anexo II, cuadro B.17 (Informe de la Seguridad Social Año V, N° 1 Primer Trimestre de 2003).

²⁵ “Bases para el Acuerdo por la Seguridad Social-Informe de Avance-Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional”, P., 6 Ver (Anexo I).

seguir de esa política de Estado declarada, la cual no debe quedar solamente en un anhelo, sino que debe ponerse en práctica con hechos concretos.

En relación a la cobertura; la posición oficial sostiene que recién a partir de los 10 años de aportes se puede adquirir el derecho a la jubilación. Quiere decir que los que tienen menos de esa cantidad, recibirán una dádiva del Estado, cuando en realidad han contribuido con esos períodos aportados a que otras personas obtengan fondos para financiar las prestaciones que obtuvieron cuando se les otorgó un beneficio, de manera que considero que en este sentido la iniciativa oficial no cumple las expectativas respecto a la solidaridad, integralidad y universalidad de las prestaciones previsionales, porque confunde el concepto de dádiva con el no reconocimiento del derecho de los aportantes, adueñándose y administrando de manera ineficiente los aportes realizados por éstos. Debe reconocerse la dignidad de todo aportante, y no hacerle creer que está recibiendo una gracia por parte del Estado. Ver Anexo II, Cuadro B10 (Régimen de Reparto Sistema Nacional, beneficios puestos al pago, casos); y B15 (Beneficios del sistema nacional por tipo de prestación, grupo de edad y sexo, marzo 2003).

Coincido en relación a la existencia de un Componente Asistencial no Contributivo, para todas aquellas personas que por cuestiones de salud o de avanzada edad, estén impedidas de obtener ingresos; a la que habría que agregar una condición más, estos sujetos no deberían tener deuda pendiente con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Referido a los trabajadores Autónomos, La Comisión traza un lineamiento general; la capacidad contributiva en relación con la determinación del haber fomentará la regularidad contributiva, pero tampoco explica cómo lograrlo. Considero que la evasión de aportes de los trabajadores Autónomos al sistema previsional es trascendente y determinante en relación a la vitalidad del sistema previsional de la República Argentina, razón valedera como para que el Estado

defina claramente una política tendiente a percibir dichas contribuciones. Ver Anexo II Cuadros B1; B6; 3.2.18 SAFJP; B5 y B3.

PROPUESTA PERSONAL:

A continuación voy a desarrollar, la que denominé *condición necesaria*, que responderá a las preguntas: “¿ qué tipo de sociedad queremos construir para mañana ? y ¿ Queremos construir una sociedad basada en la solidaridad, o una sociedad basada en la máxima de ‘¡ Sálvese quien pueda !’”. El sistema de seguridad social que desarrollemos, dependerá de cómo respondamos a esas preguntas”²⁶.

LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Los programas de seguridad social tienen en lo económico, un efecto general; la redistribución del ingreso. Esta redistribución puede ser de forma *horizontal*: por un lado están todos aquellos aportantes que se les cobran sistemáticamente cotizaciones (aportes o impuestos), y del otro, todos aquellos que son cubiertos por las prestaciones cuando ocurre esa determinada contingencia. Así en el régimen de reparto funciona este sistema entre los trabajadores activos y los jubilados.

La *redistribución horizontal* es inherente a cualquier tipo de régimen, funcione según el principio del seguro o el de la solidaridad. La redistribución horizontal tiene lugar sólo dentro del grupo de personas cubiertas por el régimen y con derecho a sus prestaciones. El problema surge cuando ese grupo protegido, no es lo suficientemente representativo en relación directa al universo de gente que alcanza la edad mínima para jubilarse, pero que a la vez no cumple con el

²⁶ Henry Lourdelle, Asesor Confederación Europea de Sindicatos (CES), “El futuro de la Seguridad Social” -Conferencia de Estocolmo, 29 de junio-1 de julio de 1998, Suecia, P., 264.

requisito de tener 30 años de servicios con aportes comprobado, exigidos por la legislación vigente.

En este orden de ideas, un estudio reciente de la Consultora Equis²⁷ sostiene que en la actualidad el 34,5% (1.237.229 personas), de los mayores de 65 años que viven en la República Argentina, no tiene jubilación o pensión, y de persistir las condiciones socioeconómicas, ocupacionales y de informalidad laboral, se proyecta para el año 2010 una tendencia que llegaría al 40,10%; mientras que en el año 1991 el 24,7% no poseía dichos beneficios. También consigna que Formosa es la Provincia que con el 55,9% encabeza el ranking con mayor falta de cobertura jubilatoria entre los mayores de 65 años, mientras que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene el menor índice con el 33%.

Estos datos revelan que uno de los problemas estratégicos principales, en referencia a las jubilaciones y pensiones en la Argentina, es el deficiente y declinante nivel de cobertura en relación al universo social-todos los mayores de 65 años que viven en la Argentina-. En el citado informe, la Consultora revela que sobre 11,3 millones de personas que están afiliadas al sistema previsional, solamente registran aportes regulares 4,5 millones individuos.

Por medio de la *redistribución vertical*, se transfiere el poder adquisitivo desde los grupos de altos ingresos hacia las personas de medios económicos más modestos. La Organización Internacional del Trabajo sostiene que la seguridad social debe servir como instrumento para obtenerse una redistribución vertical apreciable²⁸.

La *solidaridad* es el “principio ontológico” de la seguridad social. La *solidaridad social* consiste en que quienes conviven en sociedad se presten ayuda

²⁷ Clarín, 4 de octubre de 2003.

²⁸ Organización Internacional del Trabajo, “Introduction to social security” -Oficina Internacional del Trabajo, 1987 Ginebra-.

recíproca y fraternal. Podemos apreciar la solidaridad general cuando los miembros de una sociedad prestan su cooperación al bien común, aportando los medios necesarios para cubrir las contingencias de las personas que las necesiten y con independencia del interés particular en la obtención del beneficio. También encontramos la solidaridad generacional, dentro de la que cada generación activa provee la tutela de las generaciones pasivas²⁹.

La *redistribución horizontal* plantea los requisitos en relación a quién se cubre en determinadas contingencias-en este caso vejez, muerte y/o invalidez-, mientras que de la *redistribución vertical* podemos decir que puede servir para fijar el monto de las prestaciones, redistribuir los ingresos y establecer los aportes que deben realizar todos los trabajadores.

Es importante reivindicar la solidaridad como principio constitutivo de la seguridad social, significando que los que más tienen, aportan para los que menos tienen, los que son jóvenes aportan para los mayores; al respecto cabe señalar que una de las “Consideraciones y Fundamentos” de las “Bases para el acuerdo por la seguridad social “- Informe de Avance, citada ut supra, no hace más que servir como argumento y apoyar la metodología que a continuación se describe.

La Iniciativa se enmarca dentro de la necesidad de declarar la *Emergencia Previsional* como punto de partida, la cual se funda en la crisis de financiación del propio subsistema, además de lo desarrollado anteriormente (ver el Punto Problemática del subsistema de jubilaciones y pensiones). Asimismo es un acierto lo manifestado en el libro “Blanco” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en relación a las Funciones del Estado. A continuación, expongo los puntos que considero necesario reformar:

COBERTURA:

²⁹ Ermida Uriarte, “Los Principios de la seguridad social”, en Plá Rodríguez y otros, “*La seguridad social en el Uruguay*”, P 42.

Edad: unificar en 65 años de edad el requisito para obtener la Jubilación, tanto para los hombres como para las mujeres; modificándose el art. 19 Inc. a) y b) de la ley 24.241 y derogando el párrafo del mismo art. 19, que hace mención a la opción que tienen las mujeres para continuar su actividad hasta los 65 años de edad.

La “Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial” (ley 17.722) Y la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer” (ley 23.179), ambas de rango constitucional (art. 75 Inc. 22 CN), entienden por discriminación “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia“, que basada en motivos de raza, color, linaje, origen nacional o étnico, o en razones de sexo, “tenga por objeto o por resultado, anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o cualquier otra”.

Servicios Comunes: derogar el Inc. c) del art. 19 de la ley 24.241. El único requisito que debe existir para obtener la jubilación debe ser el de haber cumplido la edad de 65 años, demandando la universalidad de las prestaciones de la seguridad social. La persona que cumpla 65 años de edad accederá al beneficio de la jubilación en la proporción de los años aportados al subsistema de jubilaciones y pensiones.

Este requisito único de acreditar 65 años de edad, tendrá la ventaja que se podrá efectivizar mediante la Prestación Solidaria Reconocida en la orden de pago Previsional que esté en curso de ejecución, sin tener que esperar varios meses para otorgarse, favoreciendo la percepción casi automática, y promoviendo que los fondos genuinos de los beneficiarios le lleguen íntegramente a ellos, evitando que se les descuenten los honorarios de sus abogados gestores, los que generalmente consisten en un porcentaje del pago retroactivo a la fecha de presentación de la solicitud de prestación previsional.

En relación a los servicios con tareas comunes-no privilegiadas o riesgosas-, la iniciativa que promuevo, contempla la acreditación de 30 años con aportes computables en el régimen de reparto para obtener el derecho al 100% de la Prestación Solidaria Aportada, por lo que debería derogarse el Inc. a), b), e) y f) del Art 17 de la Ley 24.241 (Prestación Básica Universal, Compensatoria, Adicional por Permanencia y Edad Avanzada).

De no alcanzar los 30 años con aportes computables, se considerará proporcionalmente la cantidad de años con aportes computables, sin requerir ningún tipo de mínimo o piso; P.Ej., una persona que acredita 10 años con aportes computables, será acreedora al 33,3% de la Prestación Solidaria Aportada. De tener un año con aportes computables, accederá al 3,3% de la Prestación Solidaria Aportada.

PRESTACIONES:

PRESTACIÓN SOLIDARIA APORTADA:

Tendrán derecho a la Prestación Solidaria Aportada (PSA) los afiliados: hombres y mujeres que hubieran cumplido sesenta y cinco años de edad en la proporción descripta. Las personas no tuvieron las mismas posibilidades para conseguir un buen trabajo que les haya hecho tener sentido en el plano laboral. Esta situación pudo haberse debido a distintas razones sociológicas, por lo que no todos los trabajadores se sienten psicológicamente plenos o satisfechos con las tareas que realizan, como tampoco están conformes con sus retribuciones pecuniarias. Si el Estado no pudo equiparar tal situación, por lo menos debería reparar esa desigualdad, aunque sea al momento de la contingencia de la vejez, o de la muerte.

Una de las herramientas para poder subsanar dicha desigualdad debe encontrarse en esta reforma previsional. Por ello considero que la *solidaridad* debe

jugar un rol fundamental en el subsistema de jubilaciones y pensiones, aflorando con todo su esplendor y desarrollo, dando lugar a la *redistribución vertical*.

Si lo hace dentro de un plano filosófico, en el cual la mayoría de la sociedad adhiere y promueve, en buena hora, pues en esa sociedad se respirará armonía y paz social, producto de ese sentimiento de fraternidad; entiendo que el las personas no obran determinadas por un interés mezquino, debido a que lo que más llena de íntima satisfacción es recibir la ponderación del prójimo ante una acción noble de nuestra parte.

De no conseguirse ese espíritu de hermandad descripto, la *solidaridad* debe aparecer como fundamento de una indemnización para poder intentar resarcir o compensar las tremendas diferencias suscitadas y apañadas desde todos los sectores con decisión política, los que hasta la fecha no han podido o no han querido hacerse cargo de tamaña situación, recordando que la Aiss determinó que “el objetivo primario de la seguridad social es hacer llegar la parte del Ingreso Nacional que por derecho les corresponde a quienes por razones ajenas a su voluntad no pueden obtenerlo del mercado”³⁰ y fundando el “Principio Ético de la planificación de la seguridad social en que la sociedad genera con su actividad, un producto que debe ser distribuido como ingreso, entre todos sus integrantes”, previo diagnóstico de “existencia de poblaciones que pese a la voluntad de sus miembros, no pueden obtener la parte que les corresponde del Ingreso Nacional, mediante las formas contractuales que prevé la economía”³¹. De la información que surge de la Encuesta Permanente de Hogares Mayo 2003, realizada por el Instituto de Estadísticas y Censos (ver Anexo II), surge que de la sumatoria de los nueve primeros deciles (que va desde \$ 4 hasta \$ 1.040), de los diez que totalizan la escala de ingreso, suman 3.504.564.000 pesos, mientras que el último decil arroja un ingreso desde \$ 1040 hasta \$ 22.500, totalizando ese último decil \$

³⁰ AISS, “*Documentación de la Seguridad Social Americana*”- N° 15, Problemas actuales de la financiación y la gestión de la seguridad social en las Américas, Ginebra, P. 19.

³¹ Ermida Uriarte, “Los Principios de la seguridad social”, en Plá Rodríguez y otros, “*La seguridad social en el Uruguay*”, P 42.

2.062.599.000 de ingreso mensual. Estas cifras arrojan que el 62,95% del ingreso es repartido entre los primeros nueve deciles, mientras que el 37,05 restante se distribuye en un solo decil. Ver Anexo II Encuesta Permanente de Hogares (EPH) – mayo 2003-.

Si existieron diferencias en la vida de las personas, al menos, deberían ser atenuadas, aunque sea en la última etapa de las mismas. En una de las conclusiones de la V Conferencia Regional Americana-Ottawa 1991-, se convino que “En el caso concreto de las prestaciones dinerarias de la seguridad social, se aceptó como objetivo primario, el de hacer llegar la parte del Ingreso Nacional, que por derecho les corresponde a quienes por razones ajenas a su voluntad no puedan obtenerlo del mercado.” Donde también se aclaró que ese objetivo primario constituye la condición necesaria para el logro de objetivos superiores de la seguridad social “que trascienden lo económico y procuran la integración y la participación tendiendo al bienestar, a la justicia, y a la paz social”.

Toda la masa de aportes al régimen previsional público (de reparto) es una, y debe redistribuirse solidariamente entre todos los que participaron con sus aportes, sin importar con cuánto contribuyeron³². Lo que sí es trascendente, es que el haber mínimo debe ser suficiente como para vivir con dignidad, sin tener que pasar penurias cuando justamente ocurre una determinada contingencia, sea ésta de vejez, invalidez o muerte.

HABER DE LA PRESTACIÓN SOLIDARIA APORTADA

El haber mensual de la Prestación Solidaria Aportada se determinará de acuerdo con las siguientes normas: a) para los beneficiarios que acrediten 30 años

³² Louis Enoff, Comisionado Delegado Principal y Harry Ballantyne, Actuario Jefe Administración de la Seguridad Social de Estados Unidos,-Programa OASDI-, AISS, “Documentación de la Seguridad Social Americana”- N° 15, Las prestaciones a los trabajadores jubilados son pagaderas a partir de los 62 años de edad y están sujetas a un control de ingresos de jubilación hasta los 70 años de edad. De conformidad con el control de ingresos de jubilación, todas o algunas de las prestaciones concedidas a un trabajador de menos de 70 años le son rehusadas cuando los ingresos anuales del trabajador son superiores a un monto determinado.” P., 152.

de servicios en uno o más regímenes en el sistema de reciprocidad, el haber será al menos³³ el equivalente a 5 veces y media (5,5) el Módulo Previsional (MOPRE) y tendrá un máximo de diecinueve (19) MOPRE, lo que dependerá de la recaudación y del cálculo actuarial.

CÓMPUTO PARA OBTENER LA PRESTACIÓN SOLIDARIA APÓRTADA:

De jubilación: Se tendrá en cuenta, no los últimos 120 meses como lo establece la ley 24.241, sino toda la historia previsional de cada persona que quiera jubilarse. Se sumarán todas las remuneraciones de la persona que solicita la jubilación y deberá dividirse por la cantidad de tiempo aportado, lo que dará una cifra determinada. La cual si la persona que solicita la jubilación es únicamente acreedora a la Prestación Solidaria Aportada y tiene 30 años de servicios aportados comprobados, el valor de esta Prestación Solidaria Aportada no podrá ser inferior a cinco veces y media, ni superior a diecinueve veces el Módulo Previsional.

Para las personas que no logren obtener 30 años de servicios aportados comprobados, y que resulten acreedoras únicamente de la Prestación Solidaria Aportada, una vez obtenido el promedio de sus remuneraciones, se les aplicará proporcionalmente (regla de tres simple) el tiempo aportado: si con 30 años, obtengo el 100%, con determinados años, obtendré X; ese porcentaje X deberá aplicarse al promedio de sus remuneraciones personales (que no podrá ser inferior a cinco veces y media, ni superior a 19 veces el Módulo Previsional)

³³ Louis Enoff y Harry Ballantyne, Programa OASDI- AISS, "Documentación de la Seguridad Social Americana"- N° 15 , que cubre alrededor del 95% de los trabajadores empleados en una actividad e independientes, para la contingencias de vejez, invalidez y sobrevivientes calificados de trabajadores fallecidos, sostienen que " la fórmula de las prestaciones es "equilibrada" de modo que los trabajadores con salarios bajos reciben prestaciones relativamente más elevadas con respecto a sus salarios que los trabajadores con salarios altos. P., 152.

PENSIÓN E INVALIDEZ: Similar procedimiento deberá aplicarse para las pensiones y retiros transitorios por invalidez; si el causante estuvo afiliado al régimen de reparto, le corresponderá el 70% de la Prestación Solidaria Aportada, la que se podrá agregar a un segundo pilar siempre que el causante eventualmente haya estado afiliado en algún momento al régimen de Capitalización.

La regularidad exigida actualmente por la ley 24.241, sus modificatorias y Decretos Reglamentarios, significa en muchos casos privar el acceso a estos beneficios, máxime teniendo en cuenta la realidad socioeconómica que atraviesa el mercado laboral en la Argentina, donde el índice de desempleo asciende al 16,1%. Al escollo de la regularidad, se lo sortea por medio de la Prestación Solidaria Aportada y/o el acumulado en la cuenta individual de capitalización.

En concordancia con el párrafo anterior, no hay que soslayar que estamos intentando dar soluciones a contingencias tan penosas como la pérdida de la capacidad laboral o el fallecimiento de un cónyuge, conviviente o padre o madre de hijos; que no solamente se ven privados de la compañía de ese ser querido, sino que además también se les desvanece un ingreso económico que podría paliar algunas necesidades básicas del núcleo familiar, y es allí justamente donde el Estado debe decir Presente y sostener a la célula básica de la sociedad, es decir a la familia. Por lo que en un sistema de seguridad social serio, las contingencias deben ser cubiertas y legisladas por el Estado, de manera que, a mi modo de entender la cuestión, se hace indispensable derogar el requisito de regularidad para la obtención de los beneficios de Pensión y de Retiro Transitorio por Invalidez .

PRESTACIÓN SOLIDARIA RECONOCIDA:

Será obligatorio para todos los trabajadores en relación de dependencia iniciar un Expediente administrativo ante la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) de Reconocimiento de Servicios a la edad de 60 años, la que podrá agregarse en el Capítulo III Obligaciones de los Empleadores de los Afiliados y de los beneficiarios de la ley 24.241 en su art. 12. Tendrán plazo de año para iniciarlo, es decir hasta el día anterior a que cumplan los 61 años, bajo apercibimiento de no abonarles la Prestación Solidaria Reconocida de manera casi automática, en oportunidad de iniciar la Solicitud de prestación previsional para jubilarse, (explicado ut supra que con la sola presentación y acreditación de edad sería acreedor de la Prestación Solidaria Reconocida en la orden de pago previsional en curso, en tanto haya realizado el Reconocimiento de Servicios aludido).

El monto de la Prestación Solidaria Reconocida para cada una de las personas surgirá al momento de solicitar la Prestación Previsional ante la autoridad de aplicación –Administración Nacional de Seguridad Social-, de aplicar la proporción entre los 30 años de aportes (para el caso de solicitar la jubilación) y los años reconocidos en cualquiera de los regímenes elegidos, ante la mencionada Administración, producto de los expedientes de Reconocimiento de Servicios que obren en la misma. Esta prestación debe entenderse como un pago a cuenta, no se suma a la Prestación Solidaria Aportada.

Para los afiliados al régimen de capitalización, esta Prestación Solidaria Aportada podrá consistir también en la proporción que surja de lo reconocido ante la Administración Nacional de Seguridad Social y los años aportados por éstos al régimen de reparto, independientemente de que la Administradora de Fondos de Jubilación y Pensión de la cual este trabajador eligió, deberá también poner a disposición en un lapso no superior a los 30 días para la percepción en efectivo que le pudiese corresponder, lo acumulado en su cuenta individual capitalizada, conforme la modalidad que el afiliado haya optado al momento de suscribir la Solicitud de prestación previsional.

Los empleadores toda vez que extiendan Certificaciones de Servicios y Remuneraciones solicitadas por sus empleados, también deberán iniciar en el plazo de un año-bajo apercibimiento de aplicarles alguna sanción pecuniaria-, un expediente administrativo de Reconocimiento de Servicios ante la autoridad de aplicación, y la titularidad del mencionado expediente corresponderá a la persona que solicitó dicha certificación.

El Estado argentino fomentará y promocionará las bondades de los expedientes de Reconocimiento de Servicios, atento a que los mismos sirven para tener certidumbre de la cantidad de años aportados además de imprimirle velocidad a una eventual Solicitud de prestación previsional, ya sea para jubilación, Retiro Transitorio por Invalidez o Pensión, en tanto esos servicios ya fueron probados por la autoridad competente³⁴.

AFILIADOS AL RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN:

Es imprescindible que el Estado regule de otra manera el porcentaje que cobran de comisiones las AFJP a sus afiliados. Resulta intolerable, además de injusto y hasta confiscatorio, que las AFJP perciban comisiones de entre el 30 y el 35 %-depende de cada AFJP- del aporte personal de sus adherentes. Al respecto traigo a colación que una inmobiliaria percibe alrededor del 7% del precio total en concepto de comisión global (comprador y vendedor) por una operación inmobiliaria de compra-venta.

Por cierto, ¿ qué rendimiento deberían tener las inversiones que realizan las AFJP para poder recuperar ese 30 o 35 % de descuento ?. Semejante descuento en esos aportes, contribuyen a que: a) los trabajadores acumulen solamente el 65

³⁴ Los Expedientes de Reconocimiento de Servicios, otorgan operatividad a lo dispuesto en el Art. 252 de la Ley 20.744.

o el 70% del total de sus aportes individuales, lo que se traducirá en beneficios con menores ingresos; y b) disminuya la conveniencia de afiliarse.

Acerca de los afiliados a este régimen, tendrán el acumulado-capital más rentabilidad- en cada una de sus propias cuentas individuales de la Administradora de Fondos de Jubilación y Pensión que hubieren elegido para afiliarse, sin perjuicio de lo que les pudiere corresponder de la Prestación Solidaria Aportada, por los años de servicios con aportes comprobados al régimen de reparto.

Por lo expuesto, surge que un trabajador afiliado al régimen de reparto podrá obtener al momento de jubilarse: a) Prestación Solidaria Reconocida. Una vez otorgado el beneficio, esta prestación deja su lugar a la siguiente; b) la Prestación Solidaria Aportada; c) Para los que alguna vez hayan estado afiliados al régimen de capitalización: se le adicionará todo aporte capitalizado en su cuenta individual de la Administradora de Fondos de Jubilación y Pensión, pudiéndose complementar con la Prestación Solidaria Aportada (para todos aquellos que hayan estado afiliados al régimen de reparto).

Podrá complementar en el supuesto que haya decidido afiliarse al régimen de capitalización en cualquier momento de su historia previsional o también, luego de cumplir 30 años de servicios con aportes comprobables en el régimen previsional público: a) Depósitos convenidos; y b) imposiciones voluntarias para aquellos que los hayan realizado con su AFJP.

MOVILIDAD DE LAS PRESTACIONES:

Está asegurada automáticamente con el aumento de los salarios de los trabajadores activos, ya que la Prestación Solidaria Aportada es un porcentaje que se va a aplicar en base a la cantidad de años aportados comprobables por cada uno de los beneficiarios en relación a la masa de recursos previsionales disponibles (Módulo Previsional).

FINANCIAMIENTO:

Impulso un régimen de capitalización y otro de reparto, pudiendo pasar de uno a otro libremente todas las veces que el afiliado considere necesario. Además podrá simultáneamente estar afiliado al régimen de reparto y también realizar depósitos convenidos o imposiciones voluntarias en una AFJP con la finalidad de incrementar su futuro haber previsional. En relación al régimen o sistema de financiamiento, es pertinente remitirnos a las Nociones Preliminares: Financiamiento, en donde se explica la necesidad que un actuario realice el cálculo correspondiente (ver P. 10 y 11).

Es oportuno citar a Joaquín V. González, quien explica que “la igualdad civil no es suficiente, dado que la justicia exige también que se igualen las posibilidades”³⁵. El sentido de la justicia distributiva y la igualdad consisten en asignarle a cada uno según sus necesidades. Estas ideas, junto con la de redistribución vertical, son las que un subsistema de jubilaciones y pensiones debe tener bien presente en cómo financiar sus prestaciones.

La forma de financiar las prestaciones del subsistema de jubilaciones y pensiones reviste trascendencia para lograr la sustentabilidad del mismo. Además es importante, porque a través del financiamiento, se puede lograr una mejoría en los haberes de los beneficiarios que menos ingresos tuvieron en la actividad.

Siento una íntima convicción y adhiero a la forma de *redistribución vertical* - explicada ut supra-, para redistribuir los aportes del régimen previsional público, los que deberán destinarse hacia todas aquellas personas que no pueden obtener un trabajo que les permita tener mejores ingresos, teniendo como objetivo el logro de una mayor equidad y justicia social. Esta forma de redistribuir verticalmente el

³⁵ Germán Bidart Campos, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 1996. T° II, p. 154 y sig.

ingreso, debe servir como medio para alcanzar la concordia y el bienestar general , además de hacer realidad efectiva el principio de solidaridad. Si no se redistribuye verticalmente los aportes mencionados, difícilmente se pueda dar respuestas inmediatas a las necesidades económicas planteadas -justamente- por los jubilados y pensionados, quienes en sus numerosísimas marchas reclaman un aumento en sus haberes para llevar los mínimos a pesos cuatrocientos cincuenta.

De las iniciativas surgidas hasta la fecha,- la del Gobierno Nacional, la del diputado Santín y la de la Unión de Administradoras de Jubilaciones y Pensiones-, ninguna de ellas plantea una reforma sustancial cualitativa ni cuantitativa en referencia a cómo financiar las prestaciones del subsistema de jubilaciones y pensiones, con miras a mejorar el nivel de ingresos de todos aquellos jubilados y pensionados que menos perciben al día de hoy. No olvidemos la pregunta que realicé anteriormente: ¿ qué tipo de sociedad queremos para mañana ?; la respuesta a esta pregunta se reflejará en la forma de financiación de las prestaciones del subsistema de jubilaciones y pensiones.

A continuación detallo la forma que considero viable para financiar las prestaciones del subsistema previsional :

1. El aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia debe realizarse sin consideración de topes en relación a la remuneración bruta- hoy en \$ 4.800, Art. 9 Ley 24.241 –
2. Modificar art. 11 Ley 24.241. El aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia tendrá una escala de acuerdo a las remuneraciones brutas: los que más ganan, más aporte deben realizar, P.Ej.: salarios brutos entre \$ 5501 y superior a ese monto = Aporte Personal del 18% ; entre \$ 4.800 y \$ 5500 = Aporte Personal del 15%. Es materia discutible considerar los gradualismos de los porcentajes o equipararlos al

anterior inmediato más alto entre banda y banda, para evitar que el que ganaba \$ 5501 pase a ganar menos que el que ganaba \$ 5500, debido a que a aquél le descontarán 3% más de su remuneración bruta en relación al que ganaba \$ 5.500.

3. el aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia de personas solteras tiene que ser superior al de las personas casadas³⁶; y ambos deben ser superiores a los de los trabajadores con hijos, cuyas edades (la de los hijos), sean de hasta 18 años, y éstos a la vez superiores a aquellos que tengan 4 hijos o más, respetándose las bandas de acuerdo a las remuneraciones(estos porcentajes deben ser consensuados).
4. De existir trabajadores en relación de dependencia divorciados con hijos menores de edad, los empleadores deberán depositar el importe de las asignaciones familiares que les correspondiere a los menores, más el porcentaje del haber mensual que haya fijado el juez en concepto de alimentos-a manera de retención diferida-, en una caja de ahorro del Banco Nación que se abrirá ad hoc –sin costo de mantenimiento alguno-, a nombre del cónyuge que tuviere la tenencia de los menores, o de su tutor o representante legal; los que tendrán carácter de inembargables. Ante una eventual indemnización por despido o cualquier forma de desvinculación de la relación laboral, premio, estímulo y/o tickets para consumir mercadería, el empleador también deberá retener el porcentaje que haya fijado el juez en concepto de alimentos y depositarlo inmediatamente -bajo apercibimiento de ser procesado por retención indebida- en la caja de ahorro correspondiente a los alimentos del menor. En el supuesto caso que el empleador no retuviere y no depositare el importe en

36 Según Louis Enoff Y Harry Ballantyne, AISS, "Documentación de la Seguridad Social Americana"- N° 15, Los ingresos provenientes de las imposiciones sobre las prestaciones de OASDI tienen como límite U\$S 25.000 para un beneficiario que presenta una

cuestión, hay un principio en el Código Civil que prescribe que “el que paga mal, paga dos veces“. En este caso particular, la seguridad social está sirviendo como instrumento para mejorar la calidad de vida de los menores (alimentación, vestimenta, educación y por qué no, diversión), cuyos padres se encuentran divorciados y a los que en varios casos, se retrasa o nunca llega el envío de los “alimentos “.

5. Para los afiliados al régimen de capitalización, teniendo en cuenta 1), 2) y 3) ingresará únicamente a sus cuentas el 8% del aporte personal- sin perjuicio que eventualmente pueda aplicarse el punto 4) - y cualquier imposición voluntaria que quiera adherir. Ésto quiere decir que la diferencia entre el 8% que ingresará a su cuenta personal y el resto del aporte personal (expuestos en los ítems 1,2,3 y 4), tendrá como destino el régimen solidario de reparto.
6. Es importante aclarar que estas son las cuestiones a modificar; por lo tanto los aportes patronales y el resto de las cuestiones no planteadas y contempladas en el Art. 18 de la ley 24.241-otras formas de financiamiento del régimen previsional público-, se mantienen inalterables, por cuanto considero que no son necesarias reformularlas, de manera que la presente iniciativa se agrega a todas ellas.

Podría criticarse negativamente la decisión de abonar hasta 19 Módulos Previsionales (MOPRE), es decir Pesos mil quinientos veinte (\$ 1.520) en efectivo y de existir un remanente, completar el pago con bonos. Contesto que, lo principal es mejorar el nivel de ingreso de los beneficiarios que menores haberes perciben en sus jubilaciones y pensiones, sin menoscabar los derechos

declaración del impuesto sobre los ingresos como persona sola y de U\$S 32.000 para uno casado”. P., 155.

adquiridos³⁷ de aquellos beneficiarios cuyos haberes superan los pesos mil quinientos veinte.

Con esos bonos debería poder adquirirse distintos tipos de bienes, paliando no solamente la falta de disponibilidad del dinero en efectivo, sino que además se estaría evitando la probable carencia de consumo de bienes y servicios, producto del canje por bonos; y es “probable”, porque no me consta que los beneficiarios que perciben esa cantidad de haberes, utilicen servicios o consuman bienes por esos importes en el mes.

Quiero resaltar que de ninguna manera se estaría elevando los costos de producción o restando competitividad a los productos nacionales en mercado abierto, cuestión que además de las consecuencias macroeconómicas negativas, traería aparejado la quiebra misma del financiamiento del subsistema previsional, ya que debe quedar muy claro que a los empleadores no se les aumenta el porcentaje de aportes que deben realizar; sino a todos aquellos empleados por su calidad (soltero, o sin hijos) y/o por la cantidad de remuneraciones que perciben mensualmente, los que deben cooperar para restablecer el bienestar de los que menos haberes previsionales reciben.

La solidaridad puesta de manifiesto en la diferenciación de aportes personales, tampoco acarrea recesión ni disminución del consumo, toda vez que esos puntos porcentuales “solidarios” que aportarán los empleados de mayores ingresos, pasarán a formar parte del consumo de los beneficiarios de menores haberes.

³⁷ Louis Enoff y Harry Ballantyne, -Programa OASDI-, AISS, “Documentación de la Seguridad Social Americana”- N° 1,5 en concordancia con este postulado, informan que “A los beneficiarios de menos de 65 años en 1991, se les retiene un dólar de prestaciones por cada dos dólares de ingresos anuales que exceda de U\$S 7.080.” P., 154. Nadie puede discutir el respeto a las libertades individuales y el reconocimiento a los derechos que hace valer el gobierno de Estados Unidos, otorgando en este caso, prioridad a la redistribución del ingreso.

Gracias a la solidaridad de estos empleados va a hacer posible la financiación de esta nueva redistribución de la recaudación y su sustentabilidad, cuyo objetivo es mejorar la situación socioeconómica de todos aquellos afiliados al sistema previsional que más lo necesiten, promoviendo el bienestar general, el cual se encuentra contemplado en el Preámbulo de la Constitución Argentina como uno de los objetos a constituir para todos los habitantes de nuestra querida Patria.

Sería conveniente que en períodos de auge de la recaudación del régimen previsional público, se dispusiera un determinado porcentaje en concepto de reserva para los tiempos cíclicos de una eventual recesión económica, cuestión que trae aparejada una rebaja en la propia recaudación previsional. En esos períodos de esplendor, deberá también preverse la cobertura de amortización de intereses y capital respecto a los bonos emitidos para el pago de haberes previsionales superiores a 19 Módulos Previsionales, es decir Pesos mil quinientos veinte (\$ 1.520).

Otra ventaja de la iniciativa, es que el aumento de la recaudación del régimen previsional público, vía aportes personales por calidad del aportante y cantidad de haberes percibidos, permitirá el equilibrio de la ecuación financiera del régimen previsional público, lo que permitirá una disminución de los recursos tributarios presupuestados por la Nación para la cobertura de las prestaciones previsionales; pudiendo destinarse los mismos a otros fines tales como educación, obras de Infraestructura, y planes de producción y desarrollo de empleo genuino, entre otros. En la tabla siguiente se puede apreciar la composición de recursos para la cobertura de las prestaciones previsionales a cargo del Estado (Ver Anexo II, Cuadro de Composición de Recursos).

Otras de las Conclusiones de la V Conferencia Regional Americana-Ottawa, 1991- fueron las siguientes: a) Ratificar-entre otras- las siguientes premisas básicas para la seguridad social: “ El nivel de las prestaciones no resulta de una

relación contractual estricta aporte-beneficio, sino que debe responder a objetivos de no marginación y de integración social³⁸; y b) considerar Imprescindible-entre diversas cuestiones- para cumplir con la planificación global de los sistemas previsionales, la incorporación de: 1)flexibilidad: adecuando los cursos de acción a los cambios externos. La iniciativa que presento, adhiere a la necesidad de flexibilizar los requisitos para acceder a los beneficios de jubilación, Invalidez y Pensión; y 2) eficiencia de la gestión: tendiente a lograr la inmediatez de las prestaciones. Entiendo que mi propuesta referida a la Prestación Solidaria Reconocida, evacua inmediatamente esta urgencia. Asimismo, se consideró igualmente necesaria para lograr dicha eficiencia, una comunicación fluída con afiliados y beneficiarios, minimizando los gastos operativos: capacitando al personal y delegando autoridad a niveles operativos con el fin de elevar la productividad.

FORMA DE COMPATIBILIZAR ESTA INICIATIVA EN RELACIÓN A LOS BENEFICIARIOS ACTUALES

La ley que reforme el subsistema de jubilaciones y pensiones debe reconocer explícitamente la Emergencia Previsional aludida con anterioridad, la cual, asociándola a la situación descrita en el Punto Problemática actual del subsistema de jubilaciones y pensiones, debe contemplar que los beneficios otorgados hasta la fecha, se liquiden en efectivo y en moneda corriente hasta la suma de pesos mil quinientos veinte (\$ 1.520 = 19 MOPRE) para cada uno de los titulares de la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL) –aclarando que esta disposición no es por beneficio, es decir que si una persona es beneficiaria de una jubilación y de una pensión, deberá abonársele hasta pesos mil quinientos veinte (\$ 1.520) por ambas y no por cada una de ellas-, de existir un saldo en los haberes, éste debería realizarse con un Bono Previsional, con características

³⁸ AISS, “Documentación de la seguridad social americana: problemas actuales de la financiación y la gestión de la seguridad social en las Américas”, P., 349, Serie Actas N° 15, Ginebra, Suiza.

similares a los existentes, en lo que respecta a la adquisición de bienes. De esta manera, no se violan los derechos adquiridos, y paralelamente se beneficia instantáneamente a los que menos haberes reciben en la actualidad.

En concordancia con lo manifestado en mi iniciativa, recuerdo otras de las Conclusiones de la V Conferencia Regional Americana-Ottawa, 1991- fueron las siguientes: ratificar-entre otras- las siguientes premisas básicas para la seguridad social: “ El nivel de las prestaciones no resulta de una relación contractual estricta aporte-beneficio, sino que debe responder a objetivos de no marginación y de integración social “³⁹.

2.-Considerar Imprescindible- entre diversas cuestiones- para cumplir con la planificación global de los sistemas previsionales, la incorporación de: a) flexibilidad: adecuando los cursos de acción a los cambios externos. La iniciativa que presento, adhiere a la necesidad de flexibilizar los requisitos para acceder a los beneficios de jubilación, Invalidez y Pensión, y b) eficiencia de la gestión: tendiente a lograr la inmediatez de las prestaciones.

La introducción de la Prestación Solidaria Reconocida, evacua inmediatamente esta urgencia. Asimismo, se consideró igualmente necesaria para lograr dicha eficiencia, una comunicación fluida con afiliados y beneficiarios, minimizando los gastos operativos: capacitando al personal y delegando autoridad a niveles operativos con el fin de elevar la productividad.

HACIA UNA POLÍTICA DE ESTADO: LA CONDICIÓN SUFICIENTE

³⁹ AISS, “ Documentación de la seguridad social americana: problemas actuales de la financiación y la gestión de la seguridad social en las Américas “, P., 349, Serie Actas N° 15, Ginebra, Suiza.

Intentaré desarrollar a continuación la segunda cuestión, a la que denomino *condición suficiente*; como punto de partida, es indispensable que los distintos sectores interesados, (Poder Ejecutivo Nacional, Partidos Políticos de la oposición con representación parlamentaria, las distintas Cámaras Empresarias y Comerciales, Representantes de los Trabajadores, Desocupados y Beneficiarios), en conjunto, consensúen los lineamientos de una verdadera política de estado en relación al subsistema de jubilaciones y pensiones, que debe ir más allá de un período de gobierno, o de dos.

Este acuerdo, tiene que contemplar cuestiones relacionadas entre el subsistema previsional y las políticas a aplicar desde el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, las que serán ejecutadas por el Organismo que funciona bajo su órbita, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). La plataforma de despegue es la planificación estratégica: buscar la finalidad y los objetivos colectivos; por ejemplo en la de Australia fue “Asistir a los beneficiarios de la seguridad social con equidad, cortesía y eficacia”⁴⁰.

No debe dejarse de lado un tema que es fundamental, estar al servicio de los beneficiarios y de los que algún día también serán beneficiarios: los agentes de la ANSES tienen que dar soluciones ante una determinada requisitoria; es inadmisibles que se pueda contestar que un determinado tema consultado, no es de su competencia, dando por terminada la consulta. Si no está al alcance de ese agente consultado, el mismo debe hacerse cargo de la orientación y enlace, en el sentido que el consultante logre obtener una respuesta satisfactoria.

La mayoría del personal de ANSES tiene un profundo desagrado porque no existe, ni existió en toda su historia- desde su creación en 1991-, ningún plan de

⁴⁰ Asociación Internacional de la Seguridad Social, “ Documentación de la seguridad social americana: problemas actuales de la financiación y la gestión de la seguridad social en las Américas”, Bowdler, John –Subsecretario Mterio. Seguridad Social de Australia- Las Iniciativas de la planificación estratégica en Australia: experiencias y lecciones , Serie Actas N° 15, Ginebra, Suiza.

desarrollo de carrera administrativa. En relación a reestructuraciones del personal, la burla más grosera se perpetró durante la gestión de la ex ministra de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Patricia Bullrich, donde se ascendieron de categoría con aumento de salario incluido-en la mayoría de los casos sin ningún merecimiento-, alrededor de 400 agentes, mientras que a la totalidad de los casi siete mil doscientos empleados de ANSES se les descontaba un 13% debido a la emergencia económica. Estas cuestiones son las que ponen de manifiesto la arbitrariedad de las decisiones respecto a los méritos que deben poseer los agentes de ANSES para lograr reposicionarse en pro de sus ambiciones laborales e intelectuales.

El eje central del proceso de planificación estratégica estará en a) realizar un correcto diagnóstico y análisis de la problemática que afecta y afectará al subsistema de jubilaciones y pensiones durante los próximos 10 años; b) tener una Visión de futuro: ¿ qué se espera que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social haya hecho en esta materia al final del período de planificación ?; c) implementar y desarrollar – al estilo del Ministerio de Relaciones Exteriores, que cuenta con el Servicio Exterior, en el cual se capacita y forma a los futuros diplomáticos y Embajadores de Carrera-, un ámbito en el cual se capacite internamente y en el exterior, a todos aquellos empleados de la ANSES que estén dispuestos a cumplimentar una serie de requisitos previos, con el objetivo de dar cumplimiento a la operatividad de la Política de Estado dispuesta, ya que estos verdaderos especialistas previsionales tendrán continuidad en el tiempo para implementar esas políticas de estado, además de sus proyectos; d) establecer desde dónde viene el compromiso y apoyo ,¿ desde la más alta dirección calificada ? ¿ con consulta o imposición ?; e) un grupo se hará cargo de garantizar el cumplimiento del programa; f) por debajo del plan estratégico se encuentra la tecnología de la Información y luego los programas y planes, donde cada segmento se detalla progresivamente y se orienta a la acción; g) publicar y promocionar las respuestas concretas que se le dieron a los compromisos contraídos, como así también dar a conocer el control de gestión periódico en

relación al plan estratégico; h) desarrollar un plan sobre las actividades para el próximo año, tres años, cinco años y diez años; i) por un lado el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y por el otro la más alta Dirección y los agentes de ANSES imaginan una versión ideal de la ANSES para dentro de diez años; j) planes de acción y cronogramas para dar respuesta a la versión ideal. Del temario no debe faltar: 1) prestación de servicios; 2) estructura organizativa: 3) personal y capacitación: uno de los objetivos es que la ANSES sea considerada ante la opinión pública como un empleador con prestigio, que brinda excelencia y calidad a sus beneficiarios y que a la vez sus empleados sientan ese protagonismo; y k) red y administración: cada página del plan estratégico debe hacer un culto a la calidad total en relación a la atención de todas las consultas y operatoria de expedientes administrativos: cortesía, rapidez, eficiencia, eficacia, productividad y optimización de los recursos humanos y económicos.

En la XXV Asamblea General de la AISS se dispuso que “la acción por la calidad total que, progresivamente invade el campo de la reflexión y de la práctica administrativa moderna, no podrá de ninguna manera dejar indiferentes a las instituciones de seguridad social. Ellas deben, por el contrario, integrarla cada vez más por diversas razones cuya importancia es variable”.

La calidad es la aptitud de un producto o de un servicio, de satisfacer la necesidad del cliente, respetando sus exigencias en términos de volumen, tiempo, lugar y costo. Gestionar la calidad, es establecer un conjunto de principios y de métodos organizados en una estrategia global orientada a movilizar a todo el Organismo para obtener la calidad, tal y como acaba de ser definida. La calidad apunta a una mayor eficacia y mayor competitividad. Gestionar la calidad mejora la productividad, mientras que el caso inverso no es necesariamente verdadero.

CONDICIONES PARA IMPLEMENTAR EL CONCEPTO DE CALIDAD EN ANSES:

Las organizaciones que implanten la calidad, deben adaptar este enfoque a su cultura, a su contexto y a los desafíos a los que deben enfrentarse, de manera que sea público y apreciable que ANSES tiene esa cultura, la que satisface las necesidades de los beneficiarios y la de sus funcionarios, empleados y agentes, la cual debe constituir la preocupación principal de toda esa Administración.

El concepto de calidad total debe ser implantado en todos los niveles y sectores de ANSES. La más alta dirección y la totalidad de los dependientes deben ser movilizados con miras a mejorar la calidad, abordándose los problemas y los procesos de producción y no implicar o poner en cuestionamiento a los trabajadores directamente. Es preciso realizar una evaluación rigurosa de los hechos. La dirección debe creer en esta cultura y comprometerse activamente y de manera visible, apoyando inequívocamente el cambio, para lo cual debe consagrarse una cantidad sustancial de recursos financieros y de tiempo para una formación y capacitación continua.

COMUNICACIÓN Y CALIDAD DEL SERVICIO:

Lo ideal es tender hacia una administración de elevado nivel cualitativo, que estuviera eficazmente apoyada por una comunicación multiforme que, por sí misma permitiera establecer contactos con los peticionantes de beneficios previsionales, y captar sus reacciones y llegar a una mejora del servicio ofrecido. La comunicación y la calidad del servicio dependerán de los objetivos estratégicos de la ANSES.

Debe determinarse claramente las prioridades en cuanto a los interlocutores privilegiados (beneficiarios; en caso de respuesta afirmativa: ¿qué grupo específico: P. Ej.: los de menores ingresos?. Acto seguido, disponer las exigencias de calidad y evaluarlas periódicamente sobre la manera en que se cumplen y en que no se cumplen, como también acerca de la pertinencia de las normas fijadas. Todo esto debe ser comunicado eficazmente en un plan para dar a conocer sus ambiciones (como por ejemplo lo relativo a los expedientes de reconocimientos de

servicios para alcanzar la prestación solidaria reconocida), sus expectativas, éxitos y para que los beneficiarios y futuros beneficiarios sepan a qué atenerse, hay que saber hacer y hacer saber.

Resumiendo: en todo cambio hay que tener una visión para evitar la confusión, valores que chocarán contra la corrupción, una estrategia para que no quede difuso, recursos para no llegar a la frustración, capacidad para evitar la fatiga, motivación para no caer en la lentitud, y un feedback para canalizar las dudas; para ello, habrá que evaluar los recursos con los que ANSES cuenta; b) gerenciar esos recursos humanos; c) realizar un seguimiento o monitoreo; d) capacitar al personal de ANSES; d) evaluarlos; e) las remuneraciones y beneficios tienen que ser motivadores e incentivadores; f) las comunicaciones son la herramienta esencial para desarrollar las acciones personales : qué, a quién y quién comunica, como también cómo cuándo y cuánto comunicar; g) animarse a ir por más.

La visión sirve para lograr un cambio, deberemos pregunta si existe dentro de ANSES la gente adecuada para lograr dicho cambio. Se necesitan campeones para descongelar la “vieja cultura”, son los generadores internos los que facilitan el cambio, habrá que sumar a los cuatro sindicatos que representan al personal (UPCN, ATE, APOPS, SECASFPI).

Hay que administrar y ayudar al cambio, redefinir roles, interactuar con distintos enfoques, permitir la disidencia de opinión para fortalecer y enriquecer el debate interno. Facilitar el cambio cultural a través del cambio estructural con mecanismos participativos y expresar los conceptos estratégicos en herramientas tangibles: planeamiento, organización y monitoreo. Jamás olvidarse de celebrar el éxito y premiarlo. Debe haber un apoyo a la calidad total: gran énfasis a la comunicación, roles premios como palancas clave del cambio. Respecto a la evaluación de desempeño, la compensación tendrá que ver con el cambio de la estructura de responsabilidad: la remuneración de gerentes de peso –primera y

segunda línea-debe relacionarse con el desempeño de sus unidades en la satisfacción de las expectativas del beneficiario; también habrá que analizar las quejas de estos últimos y realizar un feedback; hay que tener gerentes con responsabilidad compartida por las metas comunes, ésto es, satisfacción del beneficiario como así también de los empleados de ANSES y equilibrio en las finanzas del Organismo, consiguiendo de esa manera un bonus para los gerentes en sus remuneraciones si consiguen dichos objetivos; hay que buscar una organización eficiente que se interese en estas últimas tres cuestiones mencionadas. Por supuesto que no hay que olvidar de motivar también a todo el personal, la motivación es un generador, una usina; hay que hacerlos sentir que son responsables del cambio (no que están obligados a hacerlo), el reconocimiento puede ser patrimonial, también puede tender a la autosatisfacción, no hay que tener un trato uniforme, una organización es el reflejo de los líderes, hay que envisionar a todo el personal de ANSES en el cambio cultural.

III-Conclusiones

Los diagnósticos realizados por el Poder Ejecutivo Nacional, Unión de AFJP y el legislador nacional Santín, en relación al subsistema de jubilaciones y pensiones, llevan a determinar la necesidad de modificar este régimen. Existe un consenso generalizado en los distintos sectores que componen la sociedad argentina para llevar a cabo esta reforma mediante una Ley del Congreso Nacional.

Cuando se modifica algo existe la posibilidad de “darle una lavada de cara“, es decir no producir los cambios sustanciales que llevaron a estar en esa determinada situación de reclamar ese cambio. Los argentinos tenemos la posibilidad de variar el subsistema de jubilaciones y pensiones. De las decisiones políticas que se adopten, dependerá si se le lava la cara a este subsistema o si se producen los cambios necesarios y suficientes con el objeto de promover el bienestar general en el marco de una sociedad solidaria y justa.

Cualquier alteración que se materialice, deberá ser conforme a la más íntima convicción, es decir, que esa norma sea la mejor para lograr el objeto de la seguridad social, alejada de cualquier interés mezquino, y del lado de todo lo que contribuya a la concordia, armonizando las demandas de todos los sujetos interesados en esta materia.

Para ello, es necesario conocer con certeza en qué lugar estamos y hacia dónde queremos ir. El Estado debe velar y propiciar la igualdad de oportunidades, en ese sentido adquiere un rol fundamental la educación para capacitar a los ciudadanos con el objetivo que se desarrollen cultural y laboralmente, y de esa manera tener más posibilidades de adquirir un mejor trabajo, logrando movilidad social ascendente.

El actual subsistema de jubilaciones y pensiones redistribuye de una manera ineficiente el ingreso de los aportes del régimen previsional público. La ineficiencia se deriva de los porcentajes que demuestran la cantidad de jubilados y pensionados que no superan los trescientos y doscientos pesos de haber mensual respectivamente.

En el ámbito del Derecho de la Seguridad Social Comparada, como pudo apreciarse, en Estados Unidos también se redistribuyen los ingresos, toda vez que se pone un techo de ingresos y superado éste, la edad para recibir un beneficio de jubilación no es la regular de 65 años-requerida en ese país-, sino 70 años.

El Estado debe propiciar iniciativas que tengan como fin la producción y el empleo y la lucha contra la evasión impositiva y previsional⁴¹. Debe intervenir fuertemente en el ámbito de la seguridad social, pero no como un Estado

⁴¹ Alejandro Chavarría, "Cómo combatir la evasión y mejorar el sistema previsional", depósito en custodia de obra inédita en la Dirección Nacional del Derecho de Autor; plantea una posibilidad para batallar contra la evasión fiscal y de los aportes previsionales. No se desarrolla en este trabajo, debido a que si bien es indispensable contar con un sistema férreo de recaudación previsional, escapa al contenido en sí de la propia reforma previsional, primero discutamos hacia dónde queremos ir y después veamos cómo llegamos a ese destino.

benefactor o proteccionista, sino como un *Estado Redistribuidor* de ingresos, teniendo en cuenta que no todas las personas tuvieron las mismas posibilidades iniciales-carencias alimenticias, educativas, laborales, fraternales, afectivas, espirituales y psicológicas, entre otras-.

Puede haber coincidencias o disidencias en algunas o todas las cuestiones de las distintas iniciativas expuestas en este trabajo. Lo importante es contribuir con una crítica constructiva. Sin ir más lejos, no coincido para nada con la UAFJP respecto a que las AFJP deben otorgar beneficios de la seguridad social; por lo tanto, debo argumentar los motivos de mi disidencia, y en esa refutaciones rescato que aflora en mí, el respeto absoluto hacia el Estado de Derecho – atento a la disposición vigente emanada del art. 14 bis de la Carta Magna-.

La Política de Estado pregonada, necesariamente deberá reflejarse en una profunda reestructuración en todos los niveles de la Administración Nacional de Seguridad Social. Resulta indispensable la formación de especialistas en la materia, pero a la vez, se debe contar con incentivos-reconocimiento profesional, desarrollo de carrera, económicos, y de cualquier otra índole –para que los mismos, una vez capacitados por el Estado, no tomen un rumbo distinto del que no sea la Administración Pública-como hemos visto que sucede en la actualidad entre ANSES y las AFJP- en donde las AFJP captan al personal contratado de ANSES y formado por ANSES, a cambio de un mejor salario. El contenido de la ley es muy importante, es la *condición necesaria*; pero si no logramos la reestructuración de los recursos humanos que conforman la ANSES, no será apto, faltará la *condición suficiente*.

De la respuesta que nuestros gobernantes quieran dar al interrogante que nos planteamos al principio, sobre “qué tipo de sociedad queremos para el mañana“, dependerá qué reformas se introduzcan a la ley de jubilaciones y pensiones; allí podremos observar si transitamos hacia una nación- no solamente por haber nacido en el mismo territorio nacional-,en el cual cada habitante hace lo

que puede por subsistir de una manera individual, o si por el contrario, el Estado pone en funcionamiento todos sus resortes con el objetivo de redistribuir⁴² solidariamente los ingresos, aunque más no sea dentro del subsistema de jubilaciones y pensiones, plasmando un proyecto de vida en común para todos los habitantes de nuestra patria.

BIBLIOGRAFIA:

Asociación Internacional de la Seguridad Social, *Documentación de la seguridad social americana n° 15: problemas actuales de la financiación y la gestión de la seguridad*

⁴² Casey Mulligan y Xavier Sala-i-Martin, " Social Security in Theory and Practice (II), Efficiency Theories, Narrative Theories, and Implications for Reform, NBER working Paper, April May 1999b; explican que el subsistema de seguridad social debe ser redistributivo.

social en las Américas , Ginebra, Suiza, 1992.

Asociación Internacional de la Seguridad Social, *La formación y el perfeccionamiento del personal de dirección y de los agentes de los organismos de seguridad social en un medio ambiente laboral informatizado* , -XXIV Asamblea General, Acapulco, 1992-, Informe XXI, Ginebra Suiza, 1992.

Asociación Internacional de la Seguridad Social, *La comunicación y la calidad del servicio prestado- La descentralización y la desconcentración administrativas* - XXV Asamblea General, Nusa Dua, 1995- Informe XX, Ginebra, Suiza, 1995.

Chirinos, Bernabé L ., *La Previsión Social en el Derecho Argentino* , Buenos Aires, Edit., Vera Arévalo, Buenos Aires.

Etala, Carlos A. *Derecho de la seguridad social* , Buenos Aires, Edit., Astrea, 2000.

Hammer, Michael & Champy, James, *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business revolution* , HarperCollins Publishers, Inc., New York, 1993.

Jaime, Raúl C.- Brito Peret, José I., Régimen Previsional. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Ley 24.241, Buenos Aires, Astrea, 1999.

Jiménez Durán, Octavio-Ruezga Barba, Antonio, “ *Seminario sobre Normatividad Internacional de la Seguridad Social* “, Conferencia Interamericana de Seguridad Social-Secretaría General. Serie Estudios 33, México ,1997.

Mulligan, Casey B. Y Xavier Sala-i-Martin, “ Social Security in Theory and Practice (II): Efficiency Theories, Narrative Theories, and Implications for Reform”, NBER Working Paper, April May 1999b.

Oficina Internacional del Trabajo, de la Organización Internacional del Trabajo,

Ginebra, Suiza; “ *Introducción a la seguridad social* “ .

Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) – Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) “ *Instrumentos Internacionales en materia de Seguridad Social* “, Madrid, Edit., Secretaría General de la OISS, noviembre de 1996.

Pla Rodríguez, Américo, “ *Otra inversión de tendencias en la seguridad social: de la solidaridad al egoísmo* “, en *TSS*,1993-3.

Secretaría General de Gobierno del Gobierno de Suecia, “ *El futuro de la seguridad social* “ Conferencia de Estocolmo, 29 de junio –1 de julio de 1998, conjuntamente con la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).Edit., Federación de las Oficinas del Seguro Social, Stockholm, Suecia .

Schultess, Walter- Gustavo Demarco,: “ *Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma* “, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago de Chile, 1993.

Schultess, Walter- Gustavo Demarco *Reforma Previsional en Argentina* , Buenos Aires, Abeledo –Perrot, 1994.

Social Security Administration, Office of Research, Evaluation and Statistics, “*Social Security Programs Throughout the World –1997* “; Research Report # 65 SSA Publication N° 13-11805, August, 1997.

Sotomayor Gallardo, Alejandro: “ *Calidad, elemento esencial de la Seguridad Social* “, Conferencia Interamericana de Seguridad Social-Secretaría General. Serie Estudios 55.México, 2000.

Los Cuadros comprendidos en el Anexo II fueron extraídos de la página web:
www.anses.gov.ar/archivos/iss_2003_2.xls