

**C
O
F
E
P
R
E
S**

**PAUTAS PARA LA
REFORMULACION
DE LOS REGIMENES
PREVISIONALES
PROVINCIALES
Y MUNICIPALES**

**CONSEJO FEDERAL
DE PREVISION SOCIAL**

(Creado por ley Nacional 23.900)

Buenos Aires, octubre de 1994

PROLOGO

El Consejo Federal de Previsión Social (C.F.P.S.), creado por la ley 23.900, está conformado por los representantes de las Instituciones y Cajas de Seguridad y Previsión Social de todas las provincias, Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y del ex-Instituto Nacional de Previsión Social (presidentes y directores de Cajas), cuyos organismos son miembros titulares; los representantes de las Cajas e Institutos Municipales de Previsión y la Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina, estos últimos en calidad de miembros adherentes.

Su conducción está integrada por dos órganos: **a)** la Asamblea, compuesta por los representantes antes indicados, y **b)** el Comité Ejecutivo conformado por un Presidente, un Vice-Presidente, un Secretario y los coordinadores de cada una de las regiones en que se subdivide el Consejo, elegidos por la Asamblea entre sus miembros por un período de dos años.

Además cuenta con un funcionario, el Secretario Técnico Permanente, a cargo de quien está la organización técnica y administrativa del Consejo y de quien dependen las Comisiones Técnicas Permanentes (Jurídica, Económico-Financiera y Administrativa), integradas por los funcionarios de carrera de los organismos miembros.

Son objetivos y funciones del C.F.P.S. (arf. 4 ley 23.900).

a) estudiar las políticas y acciones provisionales que favorezcan un armónico desenvolvimiento entre el Sistema Nacional y los regímenes provinciales de previsión social, elaborando proyectos tendientes a la unidad normativa conceptual;

b) analizar la factibilidad de estructurar un mecanismo de compensación interjurisdiccional, bajo condiciones de financiamiento equitativas que resguarden el equilibrio y consolidación a largo plazo del sistema general;

c) coordinar y promover la amplia difusión de la problemática previsional, facilitando el conocimiento y participación comunitaria, auspiciando la organización de jornadas, congresos y reuniones regionales, nacionales e internacionales de seguridad social procurando la inclusión de los temas de referencia en los planes de estudio;

d) asesorar a los miembros activos y adherentes en todos los aspectos relacionados con la materia previsional, cuando ellos así se lo requieran;

e) coordinar y concertar las medidas necesarias para hacer efectivas en las distintas jurisdicciones las políticas recomendadas y las acciones consecuentes;

f) proponer las modificaciones que requiera la legislación vigente, en cuanto comprometa la acción conjunta de las provincias, la Nación y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires;

g) evaluar los resultados logrados en la aplicación de las políticas y las acciones propuestas;

h) dictar su reglamento interno.

El Consejo Federal tiene reuniones a cuatro niveles distintos, aunque conexos: las reuniones de su Comité Ejecutivo, las de la Asamblea, los Plenarios en que intervienen todos sus estamentos y los Foros abiertos a la sociedad en general.

Entre los importantes logros de **COFEPRES** se puede contar, a título de ejemplo, sus gestiones por la coparticipación del I.V.A. (Ley 23966) y la Incorporación de un agregado al artículo 107 (hoy 125) de la Constitución Nacional en resguardo de las facultades no delegadas de las provincias en la materia, la realización de cursos de capacitación para el personal de los entes miembros, con altos niveles técnicos y de satisfacción, y estudios biométricos y de factibilidad económica financiera para los regímenes de los organismos que lo han requerido, beneficios que actualmente gozan sus miembros.

Fundamentalmente, el Consejo Federal, ofrece a la sociedad argentina una alternativa, basada en los principios rectores de la previsión social: solidaridad, participación de los interesados en la gestión, con la garantía del Estado establecida en la Constitución Nacional y que contempla la Implementación de sistemas complementarios, probados como idóneos en el mundo entero y con el suficiente respaldo en estudios técnicos y aduanales que demuestran su factibilidad.

Incuestionablemente, los regímenes provinciales, municipales y para profesionales sufren una similar crisis que se entiende como reversible, coincidiendo algunas de sus causas y en otros supuestos obedeciendo a una problemática local.

Ello, mueve al Consejo Federal a constituirse en un auténtico organismo de asesoramiento, información y apoyatura de sus miembros, en dos formas:

a) Directa, a través de su Comité Ejecutivo, de la Secretaría Técnica Permanente, del Departamento de Asesoramiento Provisional y sus técnicos especializados.

b) Mediante la adecuada capacitación de los profesionales y técnicos de las propias Instituciones miembros,

En este último sentido, se destaca la convicción del **COFEPRES** de que el perfeccionamiento de los funcionarios de las Cajas e Institutos que lo componen constituye la mejor inversión -y no un gasto-, ya que quienes además de conocer de cerca los problemas locales, de contar con una adecuada preparación, se pueden encontrar en inmejorables condiciones para evaluar, informar, aconsejar, elaborar y en definitiva, dar el mayor apoyo posible a los órganos de conducción de las entidades previsionales.

Las pautas que analiza la presente obra han surgido del debate de las Comisiones Técnicas del Consejo Federal de Previsión Social, y aprobadas en el XXV Plenario del **COFEPRES** realizado en la ciudad de San Carlos de Bariloche (Río Negro) durante los días 16 al 18 de septiembre de 1992, bajo el título de "Declaración de Río Negro". El análisis pormenorizado de las referidas pautas fue encomendado a la Secretaría Técnica Permanente del Consejo Federal, y aprobada su difusión en reunión del Comité Ejecutivo del **COFEPRES** ampliada a los Señores Presidentes y Representantes de los organismos miembros, realizada en la ciudad de Buenos Aires durante los días 1 y 2 de septiembre de 1994.

MIEMBROS DEL CONSEJO FEDERAL DE PREVISIÓN SOCIAL

Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS)

Cajas o Institutos Provinciales (titulares)

Buenos Aires	Misiones
Córdoba	Neuquén
Comentes	Río Negro
Chaco	Salta
Chubut	San Juan
Entre Ríos	San Luis
Formosa	Santa Cruz
Jujuy	Santa Fe
La Pampa	Tierra del Fuego
La Rioja	Tucumán
Mendoza	

Cajas o Institutos Municipales (adherentes)

Basavilbaso (E. Ríos)

Cañada de Gómez (Sta . Fe)

Colón (E. Ríos)

Esperanza (Sta. Fe)

Gualeguay (E. Ríos)

Neuquén(Neuquén)

Rosario (Sta, Fe)

Rufino (Sta. Fe)

Santa Fe (Sta . Fe)

Tucumán (Tucumán)

Venado Tuerto (Sta, Fe)

Otros Miembros Adherentes

Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina.

Caja de Seguridad Social para el Personal del Banco Provincial de Misiones.

Caja de Previsión Social de los Agentes Civiles del Estado (Seguro Mutua) de Santa Fe.

Introducción

El Consejo Federal de Previsión Social (COFEPRES) en numerosas reuniones y Plenarios ha sostenido la necesidad de efectuar reformas en los regímenes provisionales provinciales que permitan su adecuación a las realidades locales, sin perder de vista los principios rectores de la Seguridad Social, posibiliten su subsistencia económica-financiera a través del tiempo y puedan cumplir cabalmente con su objetivo primordial de cubrir las contingencias de vejez, invalidez y muerte dentro de un esquema solidario.

La Declaración de Río Negro constituye una recomendación dirigida a los poderes provinciales y municipales en el sentido de instar a concretar dichas reformas, pero, consciente de su misión legal de asesoramiento y de contar en su seno con funcionarios y técnicos de amplia experiencia en la materia y conocedores de la problemática común y particular de las distintas Cajas e Institutos que lo componen, ha volcado en esta Declaración una serie de pautas orientativas para que las reformulaciones de los regímenes logren el fin perseguido.

En el presente trabajo se transcribirán en "negrillas" las 28 pautas que componen este documento, haciéndose a continuación de cada una de ellas los comentarios interpretativos y fundamentos de sus expresiones.

1.- El régimen a sancionarse deberá ser un sistema estrictamente CONTRIBUTIVO, que cubra las contingencias específicas de la Previsión Social y se desentienda de resolver cuestiones ajenas a ella.

Como se sabe, la Seguridad Social, como parte de la Política Social de un Estado nacional o provincial, se vale de dos instrumentos específicos: la Asistencia Social y la Previsión Social. La doctrina internacional y nacional es conteste en diferenciar estos dos instrumentos en base al carácter contributivo del segundo y la gratuidad del primero, desde el punto de vista de los beneficiarios de los mismos.

Es decir, que la Asistencia Social, dirigida a las personas sin recursos suficientes, debe ser financiada a través del Tesoro Estatal y, por ende, con la contribución de toda la sociedad, interesada en evitarla marginalidad y socorrer a sus miembros más débiles. Ejemplos de Asistencia Social son el hospital público, las pensiones sociales o graciabiles, etc.

La Previsión Social tiene como fuente fundamental (no exclusiva) de financiación las cotizaciones, entendidas como comprensivas de las contribuciones patronales y aportes personales de los afiliados al sistema. Sus ejemplos están dados principalmente por las Obras Sociales, los seguros mutuales o sociales y los regímenes de jubilaciones y pensiones.

Estos últimos tienen como misión la cobertura de las contingencias de vejez, invalidez y muerte.

A ellos se refiere esta primera pauta. Y, dice, que deberá "ser un sistema estrictamente contributivo", significando que sólo deben acceder a sus prestaciones aquellas personas o derechohabientes cuyos causantes hayan aportado al régimen, contribuyendo a la formación de su fondo solidario (no capitalizable individualmente, sino que por el contrario en cada momento las aportaciones sirven para pagar las prestaciones a los pasivos del mismo momento, a través del compromiso intergeneracional, por el cuál nosotros, con los aportes, solventamos el pago de las prestaciones de nuestros padres, en la seguridad que nuestros hijos harán lo propio cuando llegemos a la vejez y así sucesivamente).

Que, debe cubrir exclusivamente las referidas contingencias (vejez, invalidez y muerte), cuando ellas realmente se den y desentenderse de cubrir situaciones que no corresponden a lo estrictamente previsional. Por ejemplo, otorgar

jubilaciones a edades tempranas que no tengan por objeto la protección de la vejez; otorgar "jubilaciones" privilegiadas o especiales (verdaderas becas) a quienes se han desempeñado en algún cargo o función política o pública, o se han destacado en las artes sin haber contribuido suficientemente con sus aportaciones al régimen.

2.- Las reformas previsionales deberán surgir de un debate que abarque a todos los sectores interesados; a saber jubilados, trabajadores activos, Gobierno, Partidos Políticos, integrantes del Poder Judicial, Organizaciones de Empresarios y técnicos interdisciplinarios, recomendándose la constitución de Comisiones Permanentes intersectoriales de Reforma Previsional (como en La Pampa) o Congresos Provinciales de Previsión Social como en San Luís.-

La disyuntiva en que se encuentran hoy los regímenes provinciales es de probar su eficiencia y perdurabilidad en los futuros 30 o 40 años, o ser transferidos a la Nación, con todo lo que ello implica, es decir, el cambio de sistema abandonando sus estructuras de reparto solidario por otro cuyo objetivo es la previsión individual.

Esta última posición, resistida por muchos de los sectores interesados en las provincias y por el COFEPRES al no compartirla filosofía inspiradora de los regímenes de capitalización individual, nos impulsa a la búsqueda de soluciones a las desviaciones que han sufrido muchos de los regímenes provinciales y municipales, para evitar las situaciones deficitarias actuales y futuras, sin perder de vista los objetivos protectores de los mismos.

Se parte de reconocer que, aún cuando en su conjunto no se los puede considerar fracasados por haber logrado la protección y suficiencia de las prestaciones marcadas por su finalidad, es cierto que, inclusive aquellos que hoy son desviaciones que contienen, serán deficitarios en el mediano plazo tanto en lo económico-financiero como en los objetivos previsionales.

Ello implica que muchos sectores deberán renunciar o ceder en parte aquellas conquistas o avances sobre los regímenes que nada tienen que ver con lo previsional, resignándose a la adecuación de sus normativas a las circunstancias actuales, diferentes a la existente al momento en que se crearon o introdujeron las referidas desviaciones.

Consecuentemente, es de esperarse reacciones a estos cambios, y la única forma de superarlas será que en primer lugar los sectores involucrados entiendan

que estos sacrificios implican el mal menor ante la opción de hierro de ser transferidos a otro sistema.

Deberán empaparse de la problemática provisional, comprenderla en sus alcances y objetivos, para poder aceptar los cambios. Recién después podrán consensuar los cambios a realizar.

Y, es la búsqueda de este consenso, a través de los mecanismos de las Comisiones o Congresos, lo que esta pauta de la Declaración sugiere.

La experiencia nos indica que de nada sirvieron brillantes compendios normativos, depurados técnicamente, cuando le faltaron el consenso, el "sentir común" de los sectores involucrados, que terminaron por desbaratarlos a través de conquistas que no tenían nada que ver con lo provisional y que se tradujeron en cambios legislativos o fallos judiciales que le hicieron perder a los regímenes su naturaleza y finalidades.

Las expectativas de conservar estas ventajas sobre el común u otros sectores, pueden tomarse en un importante escollo para la viabilidad de las reformas y la permanencia en el tiempo de los nuevos regímenes. Sólo el consenso nacido del debate franco, plurisectorial, consciente de los riesgos y objetivos, permitirá los cambios y supervivencia de los mismos.

3. - Toda Reforma debe partir de un estudio actuarial y demográfico previo.

Lo expresado respecto a reformas legislativas de fórmulas puras y brillante redacción, pero que no contienen el consenso y por tanto estén condenadas al fracaso, es aplicable a aquellas que no contienen desde un inicio cálculos de factibilidad económico-financiera y proyecciones demográficas.

La idea de generar reformas en los regímenes debe apuntar hacia el futuro y no al presente. De nada sirve lograr equilibrios económicos actuales si los mismos no pueden ser proyectados en el largo plazo.

Logrado el consenso, quienes son trabajadores activos aportantes hoy lo prestan pensando en su futuro, en que los regímenes provisionales subsistirán cuando reúnan los requisitos para obtener sus beneficios, en el llamado compromiso intergeneracional. Por otra parte, la misma noción de Previsión Social importa no la solución de problemas coyunturales de una persona o un grupo de ellas, sino las soluciones definitivas a contingencias sociales que se reiterarán en el tiempo.

Por ello, los cálculos que servirán de base a las reformas no sólo deben contener un estudio de situación en cuanto a la composición de los afiliados activos y pasivos, los ingresos y egresos del sistema, sino que además deben tener cálculos que permitan evaluar el comportamiento demográfico futuro (crecimiento de la expectativa de vida, fecundidad, aporte inmigratorio, etc.), económicos-sociales (evolución de los salarios y aportaciones, requerimientos sociales de mayores servicios, variables de ajustes del personal activo en estos sistemas cerrados, etc.) y fundamentalmente, incidencia de los cambios a adoptarse en el régimen.

Todo estudio actuarial que pretenda ser serio y servir de punto de partida a una legislación provisional deberá tener proyecciones de todos estos elementos a treinta o cuarenta años como mínimo, para poder saber si la reforma encarada perdurará o no.

Pero, no bastará con ello: se deberán efectuar periódicamente las evaluaciones del comportamiento del nuevo régimen y su correlación con los cálculos aduanales; y, en caso de existir desfasajes, efectuar las correcciones de cálculo o legislativas necesarias.

No puede concebirse en la actualidad reformas intuitivas o cálculos aduanales congelados en el tiempo frente a una sociedad y economía en permanente cambio.

4.- La reforma debe enfatizar la autarquía del sistema previsional contemplando especialmente la estabilidad del Directorio a través del acuerdo de las Legislaturas Provinciales y Concejos Deliberantes Municipales.

Históricamente los regímenes previsionales nacen por voluntad y asociación de los sectores interesados directamente: agrupaciones o ramas de trabajadores. Esta realidad es receptada por el art. 14 bis de la Constitución Nacional cuando expresa que los regímenes estarán "...a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administrada por los interesados con participación del Estado,...".

La intervención del Estado en estos organismos ha relegado paulatinamente el rol de los interesados.

A tal punto se ha dado esta situación que, a través de sucesivas modificaciones legales a los regímenes, en muchos de ellos las representaciones del Estado se tornaron mayoritarias y decisorias, invirtiendo el rol originario de contralor que le concede la C.N.

Pero, aún así son numerosos los casos de intervenciones sucesivas en los Directorios de estos organismos, lo que origina que los representantes de los auténticos interesados pierden la posibilidad de conducción y de generar políticas coherentes a mediano o largo plazo. El remedio que debería ser excepcional y por poco tiempo, se torna así en un medio de dudoso carácter democrático para desplazar a quienes se pueden tornar en obstáculo al gobernante de turno.

Para evitar esto es necesario no sólo revisar el rol que le toca a cada uno, sino además, darles la estabilidad a sus mandatos para poder cumplir con el objetivo para el cual fueron elegidos, sin depender de los vaivenes de la macro política o economía provincial.

5.- Los Directorios deberán integrarse necesariamente con representantes de los trabajadores activos y jubilados.

Consecuencia de lo expresado anteriormente, esta pauta refleja quiénes son los auténticos interesados y cuáles las representaciones que necesariamente deben darse en los órganos de conducción.

Los aportantes y beneficiarios son los verdaderos propietarios del sistema y las reformas deberán garantizar su acceso a la conducción y formas democráticas de elección que garanticen la representatividad.

6.- Las reformas deberán prever regímenes ordinarios sin posibilidad de sistemas especiales o privilegiados, salvo los que provengan de actividades riesgosas o agotamiento prematuro, aún en este caso se fijarán límites de edad.

Aún cuando son pocas las provincias que conservan regímenes privilegiados para legisladores, altos funcionarios políticos y/o judiciales, en los que acceden con altos haberes, poco tiempo de aportación al sistema y a edades menores del común de los afiliados, estos regímenes deben ser derogados porque son ineficaces e importan una inequidad que los tornan en un descrédito para el sistema previsional.

La desigualdad de tratamiento hace notoria la inversión de la solidaridad, siendo los aportantes de menores recursos quienes terminan financiando estas altas prestaciones.

Ello es sabido por la inmensa mayoría de los afiliados, entre quienes se generan rencores y desazón, desalentando su visión de justicia y solidaridad en el régimen y su interés en mantenerlo.

No hace falta ser un conocedor profundo de las finanzas de un régimen previsional para intuir que con la aportación por poco tiempo de unos pocos no se

puede sostener las altas prestaciones de muchos privilegiados, y que las diferencias deberán ser soportadas por las aportaciones regulares y forzosamente generosas del trabajador común.

Similar situación se produce con los llamados regímenes especiales, que sin ser tan groseros en las ventajas que conceden, permiten el acceso a los beneficios con menores requisitos que el caso ordinario, pero que no tienen una justificación previsional para ello. Si la tuvieron en otro momento han desaparecido sus causales, respondiendo en la mayoría de los casos a conquistas sectoriales cuya razón de ser son ajenas al objetivo protector de la vejez ínsito en el régimen.

El efecto financiero de estos tipos de prestaciones es altamente negativo, permitiendo a quienes aportaron menos percibir las prestaciones por mucho más tiempo que el promedio de los beneficiarios.

Se suele argumentar en algunos casos que la incidencia económica de estas prestaciones es muy baja en la masa de haberes pagada por los regímenes. Pero, la fundamentación cae de plano cuando estas erogaciones son sumadas a las producidas por otras desviaciones igualmente justificadas por su baja cuantía individual.

Otro elemento a tener en cuenta es el de ser la negación al carácter contributivo que debe tener el régimen y al sentido provisional, toda vez que importan menor tiempo de aportación y por lo general no cubren la contingencia de vejez.

Distinto es el supuesto de cobertura de actividades causantes de envejecimiento prematuro, ya sea por tratarse de tareas riesgosas, exposición a radiaciones o agotamiento físico-intelectual y por las cuales se realizan aportes adicionales. Aún en este supuesto, se recomienda la fijación de edades mínimas de acceso a los beneficios. Esta edad mínima deberá surgir de la presunción de la existencia del envejecimiento prematuro de acuerdo a las distintas actividades y su incidencia científicamente comprobada en la salud del trabajador, evitando tomar parámetros iguales que a la hora de llegar al beneficio desigual, dando ventajas excesivas a algunos y cargas comparativamente mayores a quienes han sufrido mayor desgaste.

7.- Como base de la autarquía se deberá presentar el presupuesto de las Cajas o Institutos por separado, en forma independiente al Presupuesto General de la Provincia o Municipio, sujeto al control anual de la Legislatura Provincial y conteniendo una proyección decenal.

La reiterada y generalizada experiencia de las Cajas e Institutos provinciales y municipales nos señala la necesidad imperiosa de que se dé cumplimiento a las disposiciones al respecto del art. 14 bis de la C.N.

La magnitud de los fondos administrados por estos organismos son una tentación permanente para los Ministerios o Secretarías de Hacienda, que ven en ellos la posibilidad de dar solución a problemas coyunturales ajenos a la previsión (campañas electorales, planes de vivienda, completarla nómina salarial, diferirlos aportes y contribuciones, salvar el "rojo" de los bancos provinciales, etc.) o retacear los importes destinados a coberturas de déficit. Las consecuencias son sufridas por los jubilados y pensionados que cobran tardíamente o menos que lo debido.

La suficiencia e inmediatez de las prestaciones, como principios rectores de la Seguridad Social se ven seriamente afectados por estas medidas,

Por ello, es estrictamente necesario si queremos salvar los regímenes y su credibilidad separarlos de las llamadas "cuentas únicas o unificadas" que permiten el manejo indiscriminado de los fondos de los entes previsionales.

Las cuentas separadas y los presupuestos propios hacen a la necesaria autarquía de los regímenes, pero fundamentalmente evitan la confusión de creer que estos fondos son de Rentas Generales cuando en realidad pertenecen a los , trabajadores y pasivos.

La función de contralor asignada por la Constitución Nacional al Estado no implica que éste deba administrar los entes previsionales, sino que puede hacerlo a través de su Poder Legislativo mediante el control de idoneidad de los miembros del directorio antes descripto y del funcionamiento institucional y económico-financiero.

La cobertura por parte del Estado de algún déficit no toma su función de controlaren administración, ni le dan derecho a hacerlo, menos aún si se produjeran reformas en los regímenes tendientes a su autofinanciación.

La realización de presupuestos y balances anuales y proyecciones decenales no sólo implica la posibilidad de contralor de la marcha del sistema, sino que además permite las correcciones de los cálculos aduanales originarios y las modificaciones normativas o administrativas de reencausamiento del régimen.

8.- Toda modificación al régimen previsional que implique una mayor erogación deberá contemplar la provisión del recurso correspondiente.

Correlato de la anterior es esta pauta. El equilibrio buscado por los cálculos aduanales puede ser bruscamente alterado por la más insignificante reforma normativa y por ello, es aconsejable, que previamente se calcule su incidencia económica-financiera,

Es deseable y de buena técnica en esta materia el acompañamiento de proyectos respaldados por sus correspondientes números y proyecciones a largo plazo. Igualmente, resulta importante encarnar en los legisladores la necesidad de este accionar y ofrecerles la colaboración técnica necesaria desde los organismos previsionales,

9.- El déficit de los "derechos adquiridos" en virtud de los regímenes de privilegios o de los sistemas de los retiros policiales deberán financiarse por Rentas Generales Provinciales o Municipales y no del Presupuesto de las Cajas o Institutos.

Los efectos de los beneficios de privilegio ya acordados seguirán incidiendo en las finanzas de los regímenes aún después de la derogación de las normas que los acuerdan. Los derechos adquiridos de los beneficiarios de estos privilegios impedirán sus revocaciones.

Por su parte, los sistemas de retiros policiales o de las fuerzas de seguridad (militares, policías, penitenciarios) no pueden ser catalogados como de provisionales, toda vez que sus prestaciones no están dirigidas a la protección de la vejez, sino que responden a necesidades propias de la actividad: la renovación de los cuadros superiores, las condiciones físicas óptimas de los agentes, etc., lo que hace al hecho de que deban retirarse a muy temprana edad comparativamente con el requerimiento común provisional. Asimismo, debe destacarse que el agente de seguridad que se retira no pierde su condición de activo y puede ser convocado en caso de necesidad,

En ambos casos, resulta a todas luces injusto que estos regímenes sean soportados por los aportantes al sistema previsional.

La seguridad pública interesa a toda la sociedad (al banquero, al comerciante, al oficinista, al profesional, al ama de casa, a los niños, a la gente en general) y no hay razón para que los haberes de retiro de estas fuerzas sean soportados por los empleados públicos únicamente.

Igualmente, si el legislador consideró que en algún momento determinadas personas o funcionarios debían ser merecedores de un tratamiento especial, privilegiado, en función de la actividad desarrollada, debe ser toda la sociedad la

que financie estos "beneficios" y no los aportantes a un régimen previsional para empleados públicos.

La forma de financiamiento que tiene la sociedad prevista para los gastos públicos de este tipo es la vía impositiva, pertenecen a los gastos que deben incluirse en el presupuesto general y no en el particular de la Caja o Instituto previsional. Así es en el orden nacional e internacional, y en muchas de las provincias.

10.- Las asignaciones familiares de los jubilados deberán financiarse también por Rentas Generales y no por los aportes y contribuciones.

Las asignaciones familiares para el personal en actividad son financiadas por el patrón o empresario. Se trata de una carga impuesta en función de la política social implementada por el Estado.

En el caso de los empleados públicos es el propio Estado, actuando como patrón o empleador quien toma a su cargo esta obligación.

No existe razón para que en el caso de los pasivos sean los trabajadores activos los que financien a través del aporte estas cargas sociales.

Es un error ver en la Caja o Instituto el "patrón o empleador" de los jubilados y pensionados.

Si el pago de estas asignaciones es parte de la política social del Estado dirigida a proteger a la familia, a los niños, a la educación, etc., debe ser él quien las financie, por que es un interés social general y no particular del sector de empleados públicos.

11.- Deberá modificarse la DETERMINACIÓN DEL HABER JUBILATORIO tendiendo a computar el promedio de los diez últimos años o del total de los aportes de toda la carrera administrativa.

La experiencia, nacida de la aportación común de los miembros del Consejo Federal, nos enseña que una de las principales causas de desfinanciamiento de los regímenes provinciales y municipales proviene de la excesiva generosidad con la que la normativa regula la forma de determinarse el haber jubilatorio y la especulación que en base a ella realiza el futuro jubilado, a veces en connivencia con su empleador.

Fórmulas como "el 82% de la última remuneración", ó "el 82% del promedio de las remuneraciones del último ó mejor año", ó " de los mejores 3 años dentro de los últimos diez", se han prestado a abusos tales como ascensos a poco tiempo

antes de jubilarse o cálculos de haberes que no guardan relación con los ingresos que normalmente tenía el trabajador en su vida activa.

Dentro de topes mínimos y máximos de los haberes impuestos por la solidaridad, la función de los regímenes previsionales consiste en reemplazar un porcentaje de los ingresos normales que tenía el trabajador.

Este status o nivel económico no puede ser medido en períodos cortos de tiempo, porque no reflejarían el ingreso normal, regular, habitual que se tenía en actividad y puede ser alterado fácilmente por situaciones extraordinarias de corta duración.

Ajustado al objetivo previsional sentado precedentemente y considerando que, de respetarse la carrera administrativa, toda persona alcanza normalmente sus máximos logros o expectativas entre los 45 y 50 años de edad, es posible tomar como base para el cálculo de su haber previsional el promedio de los ingresos de los últimos diez (10) años de su vida activa. Este criterio, importa tomar una base que reflejará el status o nivel económico, manteniendo el consumo al que se encuentra habituado el trabajador al pasar a la pasividad, diluyéndose la posibilidad de especulación por remuneraciones excepcionales o producto de actos fraudulentos.

Otra alternativa propuesta por esta pauta, ante situaciones de grave crisis del sistema, consiste en tomar como base para el cálculo del haber previsional el promedio de los ingresos de toda la vida laboral del trabajador.

De las dos alternativas propuestas, la segunda es la más dura para las expectativas del trabajador, futuro pasivo, por lo cuál es indispensable que los cuerpos legislativos produzcan las reformas necesarias a los sistemas previsionales en tiempo oportuno a fin de evitar tener que caer en soluciones mucho más drásticas de las que en un principio hubieran sido necesarias.

Tan importante como ello, es dejar sentado que es el legislador, al momento de cumplir su función normativa, quien debe optar entre una alternativa u otra. sea cuál fuere ésta, y que no se puede dejar esta decisión o posibilidad de opción al arbitrio o voluntad de los afiliados al sistema, para que sea ejercida al momento de jubilarse.

Sería conveniente, también, revisar en cada caso los porcentajes a aplicar sobre dichos promedios para la determinación de la cuantía del haber jubilatorio.

Pero, lo que debe quedar claro es que estos procedimientos desvinculan el cargo o función desempeñado por el activo, teniéndose en cuenta exclusivamente las remuneraciones percibidas para ser promediadas, y que el producto de

promediar remuneraciones jamás puede dar como resultado un cargo o función, sino una suma dineraria, a la que posteriormente se le aplicará el 82% o el porcentaje que se fije en la ley.

Lo que sí podrá hacerse, de juzgarse conveniente, es actualizar las remuneraciones a promediar tomando como parámetro el monto que tienen al momento del cálculo conforme los distintos cargos desempeñados en esos diez últimos años ó el tiempo que se fuere a promediar.

También, a los efectos de la movilidad, podrá equipararse el resultado del promedio antes referido a un cargo que sirva de parámetro para actualizar automáticamente los haberes posteriores. Esto, no es siempre recomendable, habrá que estudiar en cada caso que efectos económicos produce y si no resulta conveniente mantener los sistemas basados en coeficientes que reflejen el promedio de los aumentos salariales globales o de sectores.

12.- Conforme al cálculo actuarial deberá ajustarse el porcentaje de aportes y contribuciones y las edades.

Paralelamente a la determinación del haber jubilatorio, existen otras variables endógenas en los sistemas de reparto que permiten su adecuación a la realidad de cada momento y así contrarrestar muchas veces los efectos de variables exógenas o desviaciones producidas en los regímenes.

Estas variables son las tasas o porcentajes de aportes y contribuciones y los requisitos de acceso a los beneficios, a las que podría sumarse la movilidad.

En cuanto a las primeras, son reguladoras del equilibrio entre ingresos y egresos. Por ello, su fijación no puede ser realizada en forma antojadiza o discrecional, sino respondiendo a la búsqueda de ese equilibrio presente y futuro surgido de los cálculos actuariales.

Algunas legislaciones previsionales suelen usar fórmulas que permiten cierta elasticidad al otorgar al Poder Ejecutivo o Directorio de la Caja o Instituto fijar estas tasas para permitir su adecuación a la evolución y seguimiento de los cálculos actuariales, pero, se debe ser muy cauteloso con estas medidas debido al impacto que pueden producir en los salarios de los trabajadores activos y en las finanzas del Estado.

La edad de acceso a los beneficios también debe surgir de los estudios demográficos previos, integrantes del cálculo anual. No debe perderse de vista de que se trata de una edad presuntiva, a partir de la cuál, se entiende que los trabajadores son desplazados del mercado de trabajo o no se encuentran en condiciones psico-físicas de seguir en él.

Por esta razón, y si bien debe tenerse en cuenta como regulador de los egresos en la medida del otorgamiento de mayor o menor cantidad de beneficios, también en su fijación se debe analizar aspectos tales como el crecimiento de la expectativa de vida, el consecuente crecimiento de la expectativa de vida laboral, los condicionamientos regionales, las condiciones laborales en que se desempeñan los trabajadores en general, los avances en materia de salud, etc.. Todo dependerá de a quienes se consideren viejos, porque el objetivo es proteger la vejez.

Deberá distinguirse el caso común -que da acceso a la jubilación ordinaria-, de aquellos en que debido a la actividad existe un envejecimiento prematuro y de los supuestos de los menores que acceden a pensión -debiendo analizarse en este caso sus posibilidades laborales y de estudio-.

Todas estas previsiones deberán ser materia del cálculo actuarial, orientación necesaria para el legislador, y su seguimiento posterior también servirá de pauta para su modificación cuando cambien las variables condicionantes.

13.- Las Provincias y Municipios deberán blanquear los salarios absteniéndose de fijar conceptos o sumas no remunerativas o no contributivas.

Una práctica difundida en los últimos años en la administración pública provincial y municipal, aunque nacida de la actividad privada y aplicada en primer término en la administración nacional, es la de pagar las remuneraciones en parte a través de las llamadas "sumas fijas", "adicionales no remunerativas" ó "sumas o adicionales no bonificables". En definitiva respondieron en todos los casos reclamos gremiales en función de aumentos salariales, que fueron receptados, pero, con ciertas retenciones.

Acuciados por los bajos salarios, los sindicatos fueron aceptando cada vez más estos "pagos en negro" que tenían una doble finalidad: por un lado, la evasión de los aportes y contribuciones de estos aumentos disfrazados y, por el otro, su no traslado a los pasivos, que se verían con serios retrasos en sus haberes.

Por ese entonces, no se había tomado conciencia real de lo que estaba ocurriendo financieramente con los regímenes previsionales, ni se sospechaba que muchas Cortes de Justicia de las provincias terminarían expidiéndose en el sentido de que, cualquiera sea el nombre que se dieran a estos adicionales, eran parte de la remuneración que percibía el trabajador como consecuencia de su labor y que, consecuentemente, debían ser incluidos en los haberes de los pasivos. Rápidamente se sintieron los efectos en las Cajas: los reclamos de los pasivos para que los adicionales fueran trasladados masivamente y no únicamente en los casos

en que existieran fallos judiciales; y la falta de posibilidades de financiación de los mismos.

En este estado, no sólo se puede cuestionar éticamente a estos adicionales por relegar al sector pasivo, sino por ser el propio Estado provincial o municipal el evasor y además quien cuestiona a los regímenes provisionales por sus déficits.

La irrazonabilidad e inequidad de estos adicionales se encuentra de manifiesto, más allá de que sean legales por estar plasmados en normas que formalmente cumplieron con todos los requisitos para ello.

También se puede cuestionar éticamente la conducta de algunos gremios que se resisten a la regularización de esta situación - "blanqueo de los salarios"-, bajo; la excusa de que /as remuneraciones se verían ahora disminuidas por las aportaciones de estos adicionales, olvidándose de la solidaridad y su representación gremial; también para con los pasivos, quienes se ven afectados en una medida altamente mayor.

La financiación, credibilidad y transparencia de los regímenes previsionales exige este blanqueo, pero en mayor medida lo necesitan los sectores involucrados si realmente quieren mantenerlos en la esfera provincial y no impulsar el universo protegido por ellos a un sistema que prescinde de la solidaridad y lo coloca ante el riesgo de la previsión individual (léase traspaso al sistema nacional).

14.- Las reformas tenderán a eliminar la edad avanzada como causal de jubilación.

Las transformaciones de la sociedad y la madurez alcanzada por los regímenes provisionales ha hecho que desaparecieran las circunstancias históricas que dieron lugar a este tipo de beneficio.

En efecto, la jubilación por edad avanzada surgió por la necesidad de dar cobertura a aquellos trabajadores que venían desarrollando su actividad desde bastante tiempo antes de que se crearan los regímenes provisionales y, por tanto, no habían realizado aportes a ellos y les costaba justificar su actividad anterior.

También, se suele justificar su existencia en la incorporación tardía en cuanto a su edad de algunos trabajadores al mercado laboral. Y, el caso que se suele poner de ejemplo es el de la mujer que enviuda o se divorcia.

En el primer caso, la razón de ser ha desaparecido totalmente. La exigencia de un tiempo mínimo de años de servicios o aportes para acceder a los beneficios ordinarios ha sido ampliamente superada por el tiempo de funcionamiento de los

regímenes y, por ende, de la posibilidad de acreditación de los servicios y realización de los aportes.

Deben tenerse en cuenta, en este sentido, dos elementos de suma importancia para los regímenes a que están dirigidas estas pautas: la existencia de la reciprocidad jubilatoria que permite el cómputo de servicios anteriores a la creación del régimen provincial cuando este es joven y que se trata de regímenes cerrados, cuyos empleadores son entidades oficiales.

En cuanto al segundo supuesto, a la edad requerida actualmente para acceder al beneficio ordinario, el varón difícilmente podrá alegar no haber tenido la oportunidad suficiente de trabajar para reunir el mínimo de servicios requeridos por los sistemas. La mujer se convirtió en uno de los grandes motores de transformación de la sociedad, pudiéndose demostrar que en las últimas décadas se ha incorporado al mercado de trabajo a edades más tempranas y paulatinamente ha roto sus vínculos de dependencia económica del hombre; y, aún cuando, en algún caso por cuestiones familiares no se ha incorporado al mercado laboral, igualmente se encuentra protegida por la previsión, mediante el beneficio de pensión.

La importancia de eliminar este tipo de beneficio está dada en la necesidad de no fomentarla evasión provisional, al permitirse que con pocos años de servicios o aportes acreditados se pueda acceder a /as prestaciones y, por otro lado, evitar los fraudes consistentes en la captación de beneficios provinciales o municipales mejor pagos que los nacionales mediante la no denuncia de servicios, o la generosa "política" de muchos municipios y comunas que incorporan o hacen figurar en planillas a personal de altas edades con el sólo objeto de efectuarles los aportes (sin pago de remuneración) para que puedan acceder a un beneficio que deberá soportar otro: la Caja o Instituto provisional.

Sin perjuicio de ello, para aquellos sistemas en que se decida mantener este beneficio, es aconsejable hacer más exigentes los requisitos (edad y tiempo de aportaciones mínimos) exigidos para acceder al mismo.

15.- En la transferencia de los docentes de enseñanza media de Nación a Provincias y Municipios se deberá mantener el principio de Caja otorgante (Decreto 9316/46) y se reclamará la transferencia actualizada de aportes.

Normas especiales en muchas provincias dejaron de lado las disposiciones generales sobre caja otorgante de las prestaciones y permitieron que los docentes que eran transferidos de la Nación a las provincias, se jubilaran en ellas con tan

sólo haber prestado un día de servicio con afiliación a su régimen provisional, cuando por ese entonces regía el artículo 80 de la ley nacional 18.037 modificatorio del la Ley nacional N° 24.241.

Desde mucho antes, el Consejo Federal de Previsión Social enarbolaba como bandera su proyecto llamado SIFER (Sistema Federal de Reciprocidad), que proponía sustancialmente dos medidas a cambiar en la reciprocidad jubilatoria: la determinación de la caja otorgante de las prestaciones por aquella en que más tiempo se hubiera aportado y la transferencia actualizada de los aportes y contribuciones por parte de las cajas que no fueran otorgantes.

Se trataba de un esquema de reciprocidad para ser aplicado entre regímenes de reparto de similares características.

El nuevo sistema nacional, instaurado por la Ley 24.241, cambia sustancialmente las cosas.

Si bien recepta en su artículo 168, aunque no íntegramente, las propuestas del COFEPRES, surgen del intento de compatibilizar los regímenes -provinciales de reparto y nacional con una mixtura entre reparto y capitalización-, serios problemas en el afán de adecuar prestaciones con distintas características, requisitos de acceso y forma de determinar sus cuantías. En primer lugar, ni el citado artículo, ni su reglamentación aclaran debidamente si la caja otorgante queda determinada por los tiempos de aportes efectivamente realizados o, si por el contrario, se trata de los tiempos en que existió obligatoriedad de hacerlos. La diferencia entre estas situaciones es fundamental, toda vez que podría prestarse, en el primer supuesto, a la especulación del reconocimiento de menores tiempos de servicios para evadir la obligación de ser caja otorgante de la prestación o transferir menor cantidad de aportes.

Otro problema irresoluto en la nueva disposición es la gran disparidad en las edades requeridas entre el régimen nacional y el de muchas provincias, lo que hace depender de cuál fuera la caja otorgante grandes diferencias de tiempo para el acceso a los beneficios.

Pero, los problemas más difíciles de resolver los plantea la transferencia de aportes: el proyecto SIFER establecía que los mismos debían ser "actualizados", el art. 168 determina que deben ser en "moneda de curso legal", Y, evidentemente las expresiones no son sinónimas, ni son iguales sus consecuencias si se tiene en cuenta que se habla normalmente de períodos muy largos de aportaciones.

Por otra parte, la reglamentación de este artículo (Decreto 78/94) establece que las cotizaciones a transferir serán sólo aquellas que se realicen con

posterioridad a la entrada en vigencia de la ley (13-10-93), con lo que sigue sin resolverse el perjuicio causado a las provincias por los aportes no transferidos hasta la actualidad por la Nación y se suman los correspondientes a los servicios prestados hasta el presente por los trabajadores que finalmente se jubilarán en las provincias.

También debe considerarse que la ley nacional establece la derivación de los aportes personales (11% de los salarios) a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y Compañías de Seguros, quienes después de cobrar sus comisiones, depositarán el saldo en la cuenta individual del trabajador que haya optado por este sistema de capitalización individual. Difícilmente, se reintegrarán en su totalidad las sumas para ser transferidas a la caja otorgante.

Además, se prevé la disminución paulatina y eventual eliminación de las contribuciones patronales en el orden nacional, con lo que escaso o nada tendría; la Nación a transferir a las provincias.

Por todo ello, el COFEPRES ha elevado a la Secretaría de Seguridad Social de la Nación, a su pedido, una serie de sugerencias para reglamentar la norma referida a caja otorgante y suspender transitoriamente la aplicación de la referida a transferencias de aportes, en espera de lograr nuevos convenios de reciprocidad que sean superadores del actual régimen y su problemática.

De todas formas, se resalta que subsiste la necesidad de mantener el principio de caja otorgante en los parámetros aquí propuestos.

17.- Se recomienda a las Provincias la retención por el Ministerio de Economía o Hacienda de los fondos de Coparticipación Municipal, de los aportes y contribuciones de los empleados municipales.

Una de las principales causas de desfinanciamiento de los regímenes previsionales provinciales es su falta de una real autarquía, independencia, de los poderes políticos.

El fomento de políticas municipales, campañas electoralistas u obras públicas que desbordan las posibilidades económicas de los municipios y comunas, son la principal causa del incumplimiento de las obligaciones previsionales. La designación de mayor cantidad de personal que la necesaria por favoritismo político o a edades muy altas con el sólo objeto de posibilitarle el acceso a una prestación previsional y cobertura de salud, termina engrosando las planillas salariales y, ante la disyuntiva de pagar sueldos o las cotizaciones de la seguridad social, estas últimas son necesariamente relegadas.

La anuencia del Estado provincial en estas conductas, sobre todo con las comunas y municipios con gobiernos del mismo signo político que el provincial, culmina con la condonación formal o de hecho de las deudas largamente acumuladas con las arcas previsionales. Leyes o decretos de emergencia ante la magnitud adquirida por las deudas devengadas durante años o la refinanciación o reformulación indefinida y reiterada de convenios de pagos incumplidos, se tornan en una constante que socavan las finanzas de los entes previsionales.

Lo paradójico es que luego, el mismo Estado provincial, manifiesta su preocupación por los déficits previsionales y pretende hacerlos aparecer como producto de problemas estructurales de los regímenes o malas administraciones de los mismos.

La experiencia de algunas provincias indica que, en los casos en que se autorizó y ejecutó la retención directa de las cotizaciones de la coparticipación de impuestos que se adjudica a las municipalidades y comunas, ha sido un eficaz medio para revertir esta situación, dando transparencia a las políticas comunales y desahogando las finanzas previsionales y, en algunos supuestos, hasta permitiendo la regularización de las deudas de vieja data.

Medidas como los censos de trabajadores municipales o estimación de oficio de las cotizaciones a retener de la coparticipación, han obligado a los municipios a "blanquear" sus trabajadores, con el consecuente beneficio para estos y los regímenes protectorios.

18- Se recomienda especialmente la no implementación de sistemas de retiro anticipado a cargo del sistema previsional.

La solución facilista de "achicar el Estado "jubilando a su personal violando por vía de excepción las edades y servicios mínimos requeridos para la obtención de los beneficios es un hecho reiterado en las políticas provinciales y un engaño.

En efecto, la lógica y la realidad demuestran que en igual o mayor medida que se achica la masa salarial se incrementan los egresos previsionales.

Desde la óptica previsional constituye una de las prácticas más perversas. Los efectos de estas medidas son múltiples: se reducen los ingresos por aportes, se incrementan los egresos por prestaciones, se pagan los beneficios por un tiempo promedio mucho mayor, se rompe la tasa de sostenimiento (relación activos--pasivos), se pone a cargo de los aportantes al sistema el financiamiento de esta política, se generan déficits que luego deben ser cubiertos por el mismo Estado, etc.

La apariencia formal de tener menos empleados se ve contrastada por el desquiciamiento del sistema jubilatorio y un ahorro inexistente.

La distorsión del mercado laboral es alentada por la incorporación de trabajadores en negro, que siendo jóvenes y en plenitud de su capacidad de trabajo deben ocultar su condición de jubilados. La jubilación se transforma en un subsidio del mercado ilegal y en un fomento de la evasión de aportes a otros regímenes previsionales.

Los servicios prestados por el Estado se ven resentidos por el éxodo de su personal más capacitado, en el que se invirtió tiempo y dinero para prepararlo. Se queda con el personal menos idóneo. Son, precisamente, los más capacitados los que hacen uso de estos retiros, porque son los que tienen más posibilidades de obtener otro empleo, otra remuneración más la jubilación.

Y, con todo ello ¿qué se logró?: una mentira de patas cortas, que la sociedad no tarda en descubrir. Por ello, resultan más sanas y menos costosas medidas tales como los retiros indemnizables selectivos, sin prestación previsional; que si generan reducción de personal, sin distorsión del mercado laboral ni destrucción violenta de los sistemas previsionales.

19.- Se recomienda no implementar regímenes de jubilación de amas de casa como sistemas provisionales, debiendo los existentes financiar su déficit con fondos provenientes de Rentas Generales.

Pocas son las provincias que han cedido a las presiones o demagogias tendientes a implementar estos beneficios como integrantes de los regímenes previsionales, pero su experiencia es aleccionadora.

En primer lugar, debe decirse que estos beneficios no tienen un real contenido previsional. Si el objetivo de una jubilación es reemplazar, en parte, los ingresos que el trabajador tenía y aportaba a su grupo familiar, éste no se da en el caso de los beneficios para las amas de casa.

Sin desconocer el valor del trabajo de la mujer en el hogar, este no tiene una contraprestación pecuniaria que deba ser reemplazada por la jubilación. Los ingresos del grupo familiar son el producto de una actividad que, aún cuando pueda realizarse dentro del ámbito de la casa, tienen una exteriorización económica fuera de ella y se traduce en una contraprestación dineraria (o en especie susceptible de apreciación pecuniaria) que constituye el ingreso a ser reemplazado por la previsión y del que se sacarán los aportes.

La concesión de estos regímenes importa que de un mismo ingreso saldrán las cotizaciones para más de un régimen provisional y se tendrá más de una

cobertura: los ingresos tanto del hombre como de la mujer por sus actividades económicas se ven traducidos en la jubilación, y ante su fallecimiento en la pensión, quedando sin sentido la existencia de una prestación adicional que no constituía el ingreso económico normal, habitual, del grupo familiar.

Tampoco puede decirse que estos "regímenes" tengan carácter asistencial o de política social de fomento de la familia, ya que para ello existen otros mecanismos, como las asignaciones familiares. Pero, lo que la realidad y experiencia de los regímenes que contienen este tipo de beneficio resaltan es que, al ser de afiliación voluntaria -ya que no les cabe otra posibilidad-, solo se afilian a ellos las amas de casa que tienen una edad próxima a la jubilación y logran reunir muy poco tiempo de aportación real.

La solución de la imposición de aportes después de otorgado el beneficio no es tal, ya que no ingresan realmente al fondo del régimen, sino que constituyen un egreso menor en prestaciones, pero egreso al fin.

Rápidamente estos "regímenes" para amas de casa se desfinanciaron y trasladaron sus consecuencias a los regímenes comunes, hasta hacerlos peligrar.

20.- Se recomienda la eliminación del reconocimiento de servicios por declaración jurada o al menos, en caso de que existiesen, se impongan los cobros de los aportes.

Originariamente, fueron las leyes jubilatorias nacionales las que contemplaron este tipo de reconocimiento de servicios, ante la dificultad o imposibilidad de acreditación de los mismos cuando fueron prestados con anterioridad a la creación de los regímenes o por la lógica consecuencia de no haberse podido realizar los aportes en dicha circunstancia.

Debemos tener en cuenta que estaban fundamentalmente referidos a la actividad privada, de difícil fiscalización, y que la posibilidad de justificación de los servicios por este medio se iba reduciendo en el tiempo a medida que maduraban los regímenes, hasta desaparecer cuando cumplieran las cajas una antigüedad igual al mínimo de servicios requeridos para obtener las prestaciones.

La deficiente fiscalización y la ausencia de un registro individual de las aportaciones de los trabajadores, hizo que en la práctica los regímenes prorrogaran la posibilidad de este tipo de acreditaciones, pero, tuvieron como contrapartida el encubrimiento de la evasión y el fraude a los regímenes que a la postre resultarían otorgantes de las prestaciones.

El traslado a las provincias de la normativa que permitía estos tipos de reconocimientos de servicios tenía muy escasa justificación, al tratarse de

trabajadores del Estado cuya registración era ineludible; pero, igualmente se prestó para el fraude de algunos municipios y comunas en connivencia con trabajadores que nunca habían pertenecido a su personal o lo habían hecho por un tiempo menor al reconocido, o se los hacía pasar por "contratados" evadiendo aporres.

A todo esto, los regímenes provinciales soportan desde hace mucho tiempo el reconocimiento de estos servicios por las cajas nacionales, los que son computados por el mecanismo de la reciprocidad para obtener en ellos las prestaciones y por los que no se les transfieren los pertinentes aportes y contribuciones, agravando sus vapuleadas finanzas.

La ley 24.241, que instituye el nuevo régimen previsional nacional, en su art. 38 establece una escala decreciente de años de servicios como máximo a reconocer a simple declaración jurada que va de 7 años (1994) a 1 año en el 2007, pero expresamente impone que por ellos deben efectuarse los aportes.

Se estima que en las provincias también debe desaparecer esta práctica, por las razones expuestas, y de hacerse gradualmente como en la Nación, deberá preverse expresamente la realización de los aportes y contribuciones por todo el tiempo que se reconozca por este medio, como una forma de morigerar los posibles fraudes y para impartir justicia para con quienes han aportado regularmente durante toda su actividad.

21.- Deberá limitarse y reformarse las causales de invalidez, refiriéndolas a la invalidez general para trabajar. La invalidez específica se resolverá con cambio de funciones o tareas supletorias.

La invalidez, como beneficio provisional, se trata de un beneficio de excepción, al que se accede cuando la persona ha perdido su capacidad de obtener por sí sus ingresos.

Desde el punto de vista individual, el trabajo implica para el hombre no sólo su fuente normal de ingresos, sino además el reconocimiento social, relaciones de amistad, el sentirse útil, estímulo a su autoestimación, etc., y por ello, se lo debe retirar del mercado laboral sólo en casos extremos.

Sin embargo, es un problema común a casi todas las cajas el alto índice de beneficios de este tipo que anualmente se otorgan y su incidencia en las finanzas, ya que, al igual que los retiros anticipados, producen un efecto de acumulación al otorgarse a edades más tempranas y percibirse durante más tiempo promedio. En gran medida la razón de estos aluviones de incapacidades se deben al criterio, difundido en casi todas las legislaciones, de atar la invalidez a una

profesionalidad específica, dejando sin valorar la capacidad residual del individuo para otras tareas.

Se llega así a situaciones verdaderamente distorsionantes del fin establecido para estos beneficios, y nos encontramos casos de incapacidad docente por causa de laringitis motivada por el polvo de tiza o invalideces policiales por amputación del dedo Índice que impide disparar un arma, desconociéndose un cúmulo de tareas que estas personas pueden realizar y que efectivamente realizan después de obtener el beneficio, en negro o como trabajadores autónomos para los que no existe incompatibilidad. Es muy común que estos trabajadores "incapacitados" se transformen en docentes particulares, policía privada o serenos, contables domiciliarios, empleados "contratados", etc.

Si a ello unimos la falta o dificultad de fiscalización de estas actividades, el criterio de la incapacidad profesional se transforma en la ruptura del carácter excepcional de la prestación, en otro tipo de fomento del trabajo en negro –más barato para el empleador- y la evasión.

Las políticas de empleo y distribución del mismo han agudizado, por lo general, esta situación. No se ha echado mano a la reubicación del personal o se ha accedido a la negativa de los agentes a realizar tareas diferentes. Entre muchos otros ejemplos, nada impide a un docente ser un excelente empleado administrativo, dentro o fuera del Ministerio de Educación, en otra repartición si en éste ya no existen cargos disponibles. Trayendo a colación otros ejemplos, muchas de las causas alegadas para la incapacidad policial no son impedimento para trabajos administrativos, de investigación o ser un agente de tránsito; o, del empleado administrativo a quien nada impide que por problemas de salud se le cambie la función sin recurrir al fácil remedio de tramitarle su jubilación por invalidez.

Por el contrario, ha sido frecuente instar el otorgamiento de estos beneficios por parte del mismo Estado para generar vacantes para el "achique" o para ocupadas rápidamente por algún favorecido. Y, como siempre, paga los platos rotos el sistema provisional, el que injustamente es acusado de no funcionar.

Pero, no sólo el criterio determinante de la incapacidad debe revisarse, sino también aquellos que se utilizan para evaluarla, sus procedimientos y los incentivos para obtener las prestaciones.

La constitución de las juntas médicas, el control y estabilidad de sus miembros, la capacitación específica que deben poseer en lo estrictamente médico y en lo sociológico y laboral, deben ser elementos a tener en cuenta ante las

reformas de los regímenes; como así también aspectos relacionados con lo procedimental: suministro de información oportuna ágil por parte de las oficinas de personal, obras sociales, áreas de salud, etc.

Entre los incentivos más conocidos para la búsqueda de estos beneficios están los anticipos de seguros de vida, la igualdad de la cuantía de las prestaciones con quienes han aportado al sistema previsional durante todo el tiempo exigido para la jubilación ordinaria, la falta de controles laborales posteriores y de seguimiento del estado de salud con revisiones periódicas.

En lo normativo, se detectan fallas como las que después de un corto tiempo de obtenida la prestación transforman en definitivos e irrevocables los beneficios.

Por ello se recomienda efectuar un seguimiento constante de la evolución de las patologías que derivaron en la concesión del beneficio por invalidez y establecer en la normativa a dictarse que la conversión del beneficio provisorio en definitivo se realice en una edad cercana a la exigida para la obtención de la jubilación ordinaria y después de transcurrida una prolongada cantidad de años en la percepción de la prestación.

22. - Se recomienda la creación de Jurisdicciones y Fueros específicos de Seguridad Social Provinciales.

Por regla general, las causas judiciales en esta materia son de competencia originaria de las Cortes Supremas provinciales, a través de la vía contenciosa administrativa.

La integración de estos órganos judiciales normalmente está dada por jueces que, después de una dilatada carrera profesional o en el ámbito de la justicia, han adquirido renombre y se han especializado en derecho civil, penal o administrativo.

Pero, el Derecho de la Seguridad Social, poco conocido por la generalidad de los profesionales del derecho, forma parte de los llamados Derechos Sociales y tiene principios y tendencias propios que lo distinguen sustancialmente de las demás ramas del Derecho.

Es así, que es común observaren los fallos sobre esta materia interpretaciones o lógicas jurídicas basadas en el derecho privado, dando, por ejemplo, un carácter contractual a las relaciones entre los organismos provisionales y sus afiliados o beneficiarios, en la aplicación de la teoría de los supuestos "derechos adquiridos" -individuales- frente al interés social en juego, el derecho de "propiedad" de los afiliados sobre los aportes a un sistema solidario, relaciones sinalagmáticas entre lo aportado y lo percibido en concepto de prestación, etc.,

A ello, se suma un procedimiento engorroso y lento en una materia de alto contenido alimentario.

Por todas estas razones y el interés común tutelado, desde hace mucho tiempo el COFEPRES viene sosteniendo la necesidad de crear, como se ha hecho en el orden nacional, fueros especiales con jueces con un perfil de conocimientos específicos en la materia, simplificando los procedimientos administrativos y judiciales.

23.- Se aconseja en las reformas estudiar el f mandamiento a través de aportes de emergencia de pasivos del anterior sistema que no hayan cumplimentado la edad del régimen ordinario, y que tengan mayor nivel remunerativo; así como con impuestos a los derechos adquiridos por jubilaciones de privilegio.

Esta pauta, en sí, contiene dos recomendaciones. La primera está referida a aquellos casos que, sin constituir un privilegio irritante, han importado un acceso a las prestaciones con una menor cotización que el común de los beneficiarios al obtenerlos a menores edades.

Se propone, concretamente, que la nueva legislación contenga normas transitorias o de emergencia que colaboren a paliar la difícil situación económica por la que atraviesan los entes provisionales, imponiendo a estos beneficiarios, y sobre todo a aquellos cuyas prestaciones son de mayor cuantía, una aportación basada en la solidaridad.

Normativa de este tipo se encuentra ya plasmada en la legislación de varias provincias, imponiendo por ejemplo una aportación igual a la del activo hasta que se llegue a la edad de la jubilación ordinaria.

Si bien, no constituyen un verdadero ingreso al sistema, si importan un egreso menor por estas prestaciones.

Ya hemos dicho que no resulta aconsejable que en la nueva legislación, producto de las reformas, se mantengan los retiros anticipados o formas de acceso al beneficio a edades más tempranas, pero, con las prestaciones ya otorgadas y "derechos adquiridos" ya incorporados al "patrimonio" de los beneficiarios, difícilmente algún tribunal falle en favor de la revocación de las mismas y, por ende, no queda otra solución que la propuesta, en la medida de que no sea confiscatoria.

La segunda recomendación está dirigida a dar paliativo a los perniciosos beneficios de privilegio referidos en la pauta 6. Aún cuando la mayoría de legislaciones provinciales que en algún momento los tuvieron, hoy los han

derogado, ha quedado un número importante de beneficios de privilegio, que pese a lo irrazonabilidad e inequidad desde el punto de vista provisional, han sido formalmente legales y generaron supuestos "derechos adquiridos".

Si se han otorgado a altos funcionarios de los Poderes del Estado bajo la excusa de los importantes servicios prestados a la sociedad y el abandono de sus tareas habituales durante ese tiempo -aún cuando han percibido remuneraciones tenido la posibilidad de aportar y computar los servicios-, será entonces toda la sociedad la que deba soportar la retribución de por vida de los privilegiados y no el sector de los trabajadores del Estado con sus aportaciones.

El único camino para ello es la vía impositiva y el pago a través de rentas generales.

Debe tenerse en cuenta que estas prestaciones no sólo han sido consecuencia de cortos tiempos de aportaciones, sino que además tienen cuantías muy altas comparativamente con el promedio de los haberes, lo que a la postre resulta generador de importantes desequilibrios financieros a las Cajas.

24.-La reforma impedirá todos los sistemas de jerarquizaciones o ascensos en pasividad.

J

La jurisprudencia de muchas provincias ha receptado un criterio sostenido por los pasivos, según el cuál la suerte del jubilado continúa atada al cargo o función que sirvió de base para la determinación del haber jubilatorio.

De esta forma, a pesar del que el primer haber obtenido era un porcentaje de un promedio de remuneraciones, y por tanto su resultado era una cifra dineraria y no un cargo o función, se generaba una nueva modalidad de "movilidad" en la que el haber de pasividad seguía la evolución del cargo del activo que en cada momento lo ocupaba. Las recategorizaciones del cargo posteriores al cese del pasivo se ven reflejadas en su haber, originando lo que se ha dado en llamar las "jerarquizaciones o ascensos en pasividad".

1

Nada podía darse más alejado de los objetivos previsionales. Si éstos son los de reemplazar un porcentaje de los ingresos percibidos en la actividad y darles a través de la movilidad una actualización que les permita conservar su valor, las jerarquizaciones o ascensos posteriores al cese en la actividad importan una mejora injustificada de los ingresos.

Las nuevas categorías de revista o aumentos salariales otorgados a un cargo son totalmente ajenas al pasivo que otrora lo ocupó. Las razones de la evolución de los cargos se deben generalmente a reestructuraciones de la Administración, asignaciones de nuevas o mayores funciones o responsabilidades, fusión de cargos,

mayor cantidad de empleados a cargo, requerimiento de perfiles técnicos que demandan más capacitación, nuevas exigencias del servicio, etc.. Y, aún cuando no nos guste reconocerlo, en muchas oportunidades también se deben a favoritismo político o amiguismo,

Deben estas circunstancias trasladarse al haber de quién alguna vez ocupó el cargo. Es evidente que no.

Los fallos judiciales y resoluciones administrativas acuñaron giros idiomáticos para justificar estos ascensos: "el haber del pasivo debe reflejar lo que hubiera ganado de continuar en actividad". Pero, no continuó en actividad. Decidió o tuvo que cesar.

Por ende, nadie puede aseverar que hubiera obtenido la mayor categoría 1o remuneración, que pudiera reunir el mejor perfil técnico requerido o contado con el beneplácito de sus superiores. Se tratan de situaciones hipotéticas.

Y, en esta línea de razonamiento ¿en la hipótesis de desjerarquización del cargo, debe disminuirse el haber del pasivo?. La jurisprudencia es incongruente en este aspecto, porque apelando a la "teoría de los derechos adquiridos", de dudosa aplicación en esta materia, sostiene que aún en estos supuesto el haber de los pasivos no puede ser disminuido.

Pero. la seguridad social no tiene como meta reemplazar honores méritos supuestos o la posible evolución en la carrera de quien ya no está más en carrera, sino simplemente el real ingreso o status económico alcanzado en actividad.

Quien se jubiló, a partir de ese momento pasa a ser un jubilado y ya no es más Jefe de Departamento o Gerente, no tiene más las responsabilidades inherentes y su carrera culminó.

Desde el punto de vista financiero, para los entes provisionales esta es una carga imposible de soportar, toda vez que con la sola aportación de la nueva remuneración de un cargo no se puede afrontar el pago de las mejoras en las prestaciones de todos los pasivos que en algún momento lo ocuparon, Menos aún en los casos en donde la jerarquización es producto de la fusión de cargos y todos los que detentaron alguno de ellos pretende su traslado al haber jubilatorio.

Se trata de una "movilidad" que no sólo excede este concepto, sino que' además no estaba prevista originariamente y para la cual no se previeron los recursos pertinentes.

Por otra parte, importa una doble movilidad: la prevista legalmente, más la no prevista e incalculable en sus efectos futuros.

Por ello, deberá tenerse en claro en las futuras reformas de los regímenes previsionales que, de contemplarse pautas como las aconsejadas en los puntos 8 y 11 de la presente, existe una desvinculación total entre los cargos detentados en la actividad y la suma dineraria producto de promediar remuneraciones de distintos cargos desempeñados en los últimos 10 años o en toda la carrera administrativa y que servirá de base para la aplicación de los porcentajes y movilidad previstos. Es recomendable que esta desvinculación quede expresada nítidamente en lo que será un nuevo régimen provisional, concebido bajo distintas directrices.

25.- La Reforma Provisional deberá fijar el tope (máximo y mínimo) de los haberes jubilatorios conforme a las características de cada jurisdicción.

La solidaridad, como principio rector de la Seguridad Social universalmente reconocido, importa el sacrificio de algunos en favor de otros y la ruptura del concepto de relación contractual sinalagmática entre lo aportado y lo percibido más tarde como prestación.

Dentro de esta concepción, es socialmente reconocida la necesidad de la fijación de haberes jubilatorios mínimos que permitan cumplir con el principio de suficiencia, es decir, que cualquiera sea el resultado de la aplicación de las fórmulas de determinación de los haberes, debe existir un piso mínimo por debajo del cuál no se pueden encontrar los haberes realmente pagados, porque de lo contrario no se daría solución a las necesidades básicas o de subsistencia.

Mucho más resistida, hasta por alguna jurisprudencia, es la fijación de topes o límites máximos a los haberes. El resabio de viejas o la difusión de nuevas ideas en torno a los sistemas de capitalización individual, transpoladas a los regímenes de reparto, niegan el entendimiento al carácter solidario que deben tener éstos.

Pero, no podemos olvidar que los recursos provisionales son limitados, como lo es la posibilidad de gravar los salarios de los aportantes.

Esto nos lleva necesariamente a la conclusión que el sacrificio solidario deberá provenir del sector con mayores recursos.

En este sentido existe justificación en pensar que, quienes en actividad han tenido buenos ingresos, también en ese período han tenido la oportunidad de acumular medios que le permitan coadyuvar a su existencia en la pasividad (rentas provenientes de inversiones o ahorros). La Seguridad Social les debe el reconocimiento de lo necesario para una sobrevivencia digna, pero no el reemplazo de la parte que podía destinar al ahorro o inversiones, lo haya hecho o no.

La medida de ese reconocimiento es el tope o límite máximo de su haber provisional, que estará dada en función de variables tales como las posibilidades financieras del régimen, la distancia con el promedio salarial, las condiciones socioeconómicas de la jurisdicción, la carga por aportes a los salarios, etc..

Reformas de este tipo son necesarias no sólo desde el punto de vista financiero, sino como una necesidad de reafirmar la solidaridad del sistema, evitando las situaciones de injusticias provocadas por los grandes distanciamiento en los haberes, que a veces llegan a impedir la posibilidad de fijar dignamente los mínimos, dejando la sensación de que son los aportantes de menores recursos los que financian prestaciones desmedidas.

26.- Las reformas deberán agudizar la posibilidad de obtener nuevos recursos de financiamiento.

Desde hace algún tiempo, la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) viene sosteniendo la necesidad de que los sistemas provisionales vayan pasando de la financiación bipartita (aportes y contribuciones) a la tripartita, con " una mayor contribución de los Estados a través de la vía impositiva. Esta es una tendencia universal, que en nuestras provincias parecería controvertirse y que debe ser objeto de un serio análisis.

Sin lugar a dudas, el nuevo sistema nacional se enrola en la comente internacional, en una progresiva, pero sostenida, sustitución de contribuciones patronales por la asignación de una alícuota cada vez mayor de los impuestos de real significación (I. V.A.; Ganancias, etc.), situación en la que colaboran las provincias al haber cedido un 15% de su coparticipación a través de los pactos fiscales.

Mientras tanto, las provincias se ven fuertemente presionadas por políticas que las coercionan a la eliminación de toda fuente de financiación de sus regímenes a través de impuestos, en forma directa o de cobertura de déficits.

Estas políticas deben ser revisadas, sinceradas, para permitir que regímenes especiales que hoy son una carga difícil de sobrellevar por los comunes, tengan un financiamiento autónomo. El ejemplo ya dado de los regímenes policiales, no considerados provisionales y de responsabilidad de la sociedad toda interesada en su sostenimiento, puede ser validamente financiado en parte por tasas o impuestos directos aplicados sobre actos o funciones complementarias a las policiales (certificaciones, custodias, etc.).

Otra forma genuino de colaborar al financiamiento es la adoptada por algunos regímenes provisionales (Mendoza, San Juan, La Pampa, Municipalidad de

Santa Fe, entre otros), que siguiendo a la Nación asignaron el porcentaje del 5% de contribución patronal al Fondo Nacional de la Vivienda (FONA VI), por imperio de los arts. 3º, 4º y 8º de la ley 23.966, modificatoria de la ley 21.581.

Esta normativa asignó dicho recurso al régimen Nacional de Previsión y le permitió en su oportunidad elevar la contribución patronal del 11% originario al 16%; desobligando a su vez a las provincias a realizar dicha contribución al FONAVI, muchas de las cuales los trasladaron a su régimen previsional, desahogándolos financieramente sin afectar sus egresos por la masa salarial, ni el de las municipalidades y comunas que ya lo tenían asumidos como parte de la misma.

El recálculo de los coeficientes de coparticipación a los regímenes de previsión provenientes del apartado 2º del artículo 5 de la ley 23.966, ante el traspaso de cajas municipales o provinciales a la nación, podría constituir otro medio de alivio de las finanzas de aquellos.

Estos y otros medios surgidos de las realidades locales deben ser analizados, al menos como paliativo a la emergencia que en la transitoriedad se encuentran los regímenes provinciales y municipales.

27.- Se recomienda a los Gobiernos Provinciales que los cronogramas de pagos se inicien en primer lugar con el sector pasivo.

Se suele decir que el sector pasivo es el que menos posibilidades de presión en la medida que no puede hacer huelgas.

Este estado de indefensión ha sido motivo de relegamiento de este sector a la hora de cobrar sus haberes, postergaciones que en muchos casos se traduce en varias semanas y el alguna ocasión meses.

Distintas excusas se ensayan, como la que se debe esperar que ingresen los aportes de los organismos descentralizados o las comunas.

En otras ocasiones, se ocultan hechos de dudosa ética, como impedir el "rojo" de los bancos provinciales o ceder a las presiones de los proveedores del Estado.

Sin negar que en momentos determinados las arcas provinciales pueden tener dificultades, lo cuestionable es que se utilice este sector como el permanente comodín ante los problemas financieros.

A nadie cabe dudas que se trata de un sector con mayores dificultades que los demás por regla general, toda vez que se le suman a las necesidades las que

correspondan a la vejez. Sus vencimientos impositivos y de servicios no difieren del común, pero generalmente deben pagar recargas por las demoras en hacerlos aun cuando no le sean imputables. Sus tratamientos médicos no pueden ser indefinidamente prorrogados, deben realizar sus compras en las despensa del barrio que les "fía" y les cobra mas caro; o, deben sufrir la humillación de mendigar a sus familiares para salvar aquellas situaciones apremiantes.

Ninguna excusa o realidad puede justificar el que no se adopten medidas para revertir esta reiterada y poco ética práctica.

28 - Se recomienda en defensa de la autarquía que las reformas permitan a los apoderados de las Cajas o Institutos participar en los juicios directamente.

Que las Cajas o Institutos sean de creación por una ley provincial, no implica necesariamente que en todos los casos los intereses de los regímenes se identifiquen con los Estados, y que hasta por momentos no se contrapongan con determinados lineamientos políticos o necesidades circunstanciales.

La autarquía manifestada por directorios democráticos y con plena administración de sus recursos económicos, debe ser complementada con la posibilidad de la defensa de sus intereses.

Distintas han sido las causas por las que se privó a muchos de estos organismos de ella. Un equivocado criterio del manejo de las políticas previsionales, la posibilidad de condonación de deudas por cotizaciones a entes altamente morosos, la concentración de las causas -y honorarios- en manos a los entes previsionales los cuales, impotentes, no pueden cobrar sus créditos o terminan pagando los altos costos de juicios en los que no intervinieron.

En esto, también juega un rol de fundamental importancia la especialización de los letrados intervinientes, y ha sido común ver defensas de buena fe preocupas más por los aspectos procesales, de derecho administrativo o privado, que por los que hacen a la Seguridad Social.

Esta pauta se enlaza y complementa, con la que propone la creación de fueros específicos en la materia, en los que jueces y apoderados de las partes sean concedores de los temas en disputa y tengan libertad en sus funciones,.

CONSIDERACIONES FINALES

Es posible clasificar las pautas propuestas por la Declaración de Río Negro entre las que van dirigidas a transformar en más justos los regímenes, a potenciar

sus recursos, a regular sus erogaciones o a darles autarquía y subsistencia a través del tiempo.

Pero, no son las únicas medidas posibles de adoptar. Por ello, nos permitimos resaltar brevemente algunas sugerencias adicionales, no previstas en la referida Declaración, pero igualmente surgidas de los debates técnicos de los miembros del Consejo Federal o de otras recomendaciones, que complementan las pautas aquí.

Beneficiarios de Pensión:

Un elemento distorsionante que se ha observado en muchas de las legislaciones provinciales es el gran número de causahabientes contemplados, siendo aconsejable reducir el número de ellos a los que realmente, en vida del causante han dependido económicamente y no se encuentran en condiciones de acceder al mercado de trabajo o no posean al momento del fallecimiento la posibilidad de otro beneficio provisional. Por ejemplo, el supuesto de la hija viuda o divorciada con derecho a pensión del marido o la hija soltera relativamente joven y en plena capacidad laboral.

Debe, asimismo, eliminarse en la legislación toda referencia a la posibilidad de derivar un beneficio de pensión de otro de la misma naturaleza (pensión de pensión). Este tipo de beneficio sólo se puede derivar de la jubilación o de la muerte en actividad de un afiliado.

Servicios simultáneos:

Debe estimarse de antemano a cualquier reforma relativa a la determinación del haber jubilatorio que incidencia van a tener las remuneraciones, por vía de la reciprocidad y por salarios de actividades no comprendidas con afiliación al régimen a reformular. Hay que tener en cuenta que pueden llegar a significar un mayor egreso, sin la contrapartida de los aportes.

Aportaciones adicionales por cómputos diferenciales:

Los servicios considerados desgastantes, generadores de un agotamiento o vejez prematura (docencia, radiocospía, servicios psiquiátricos, etc.), son también merecedores de ser contemplados en la legislación a renovarse, pero, deberán analizarse dos aspectos: en primer lugar, se tendrá que analizar seriamente, a través de estudios científicos, cuál es el grado de desgaste que producen cada uno de ellos y, consecuentemente, cuál es la anticipación con la que deben jubilarse. El segundo aspecto, lo constituye la aportación adicional que, en actividad, deberán realizar los empleadores y trabajadores comprendidos en relación a la posibilidad de anticipación en la obtención de la prestación.

A tal fin, es conveniente la creación de una Comisión Interministerial con participación de representantes de activos, pasivos, representantes de los organismos provisionales y especialistas en el tema de medicina laboral y previsional, para determinar cuales son las actividades que deban ser consideradas como tales, para que en definitiva por decreto del Poder Ejecutivo así se las determine.

En tal sentido, dicha normativa deberá contemplar exclusivamente a quienes desempeñen realmente las tareas analizadas en este punto.

Incorporación de los principios rectores:

Se considera conveniente, ante un cambio profundo en la legislación provisional sentar expresamente, en un capítulo dedicado a ello. cuales han sido los principios inspiradores de la nueva ley, para evitar erróneas interpretaciones, frenar posteriores reformas legislativas discordantes, orientar al juez en la intención del legislador y evitar pleitos contraproducentes. En este sentido, debe conceptualizarse claramente lo que se debe entender por solidaridad, como elemento filosófico y financiero del sistema; negarse rotundamente a la existencia en esta materia de relaciones sinalagmáticas contractuales o cuasicontractuales; remarcarse el objetivo protectorio de la ley y su medida; etc..

Difusión de los Objetivos:

Desde el comienzo de las gestiones tendientes a las reformas, se deberá difundir cuales son los objetivos y los principios rectores antes mencionados, como el más eficaz medio de obtener el consenso necesario que permita llevarlas a cabo y, posteriormente, enraizarlas en la concepción social del nuevo régimen como medio de sostenerla en el tiempo.

Procedimientos administrativos:

Una buena gestión de un sistema previsional es fundamental para forjar la credibilidad en él. La celeridad y certeza de los trámites evitaban dilaciones y malos entendidos, generalmente generadores de reacciones adversas no solo hacia la administración, sino también hacia el propio régimen y, aún cuando no existan se verán como favoritismos, privilegios, persecuciones, etc.. En este sentido, la simplificación de los trámites, evitando por todos los medios el requerimiento de documentación Innecesaria, pases internos que se pueden evitar, la apoyatura Informática, la constitución de bancos de datos, etc. serán los forjadores de una nueva imagen de la Previsión Social.

Seguimiento del sistema:

No basta un estudio actuarial estático o proyectado, pero inmodificable.

La realidad cambiante exige reajustar constantemente los cálculos originarios para comprender las variables que no pudieron ser previstas (por inexistentes) al momento del cálculo originario y efectuar las correcciones necesarias. Todo ello no es posible sin contar con un buen equipamiento y programación estadística e informática.

Capacitación del Personal:

Los cambios de legislación, de cálculo de los haberes, el seguimiento del sistema, el ahorro de tiempo y esfuerzo, se traducen necesariamente en mejoras económicas y de credibilidad en el sistema. Es inexacto pensar que ello se logra cambiando únicamente los niveles directivos o gerenciales, con lo cual es necesaria e indispensable la permanente capacitación del personal.

La inversión:

La creación de cuentas bancarias provinciales unificadas y la sujeción a políticas de una mala entendida contención del gasto, ha impedido muchas veces a las cajas realizar las inversiones mínimas que aseguren un óptimo funcionamiento.

Hoy en plena era de la tecnología y la informática, en las cajas se siguen haciendo cálculos de alta complejidad en forma manual o con calculadoras mecánicas, no se cuenta con suficientes estadísticas elaboradas, se conservan toneladas de papel en archivos de difícil y lento acceso, se moviliza diariamente de oficina en oficina cientos de expedientes, etc.. En fin, se sigue trabajando como hace 50 años cuando había un reducido número de beneficiarios y trámites.

La consecuencia de ello se traduce en la deficiente y morosa tramitación, en altos márgenes de error y constantes revisiones, en costosas retroactividades y honorarios, y finalmente en el descrédito del sistema.

Cuando injuriosamente se menciona la ineficiencia de los entes provisionales, debería preguntarse si se ha invertido en ellos en la misma medida en que sabiamente las empresas privadas lo hacen constantemente en tecnología y capacitación de su personal, si alguna vez se ha medido el ahorro posterior que inversiones iniciales de este tipo producen en definitiva.