

(S-0795/2025)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados...

ARTÍCULO 1º: Modifíquese el artículo 19 de la Ley N° 24.241, de Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 19: Tendrán derecho a la prestación básica universal (PBU) y a los demás beneficios establecidos por esta ley, los afiliados:

a) Hombres que hubieran cumplido SESENTA Y CINCO (65) años de edad;

b) Mujeres que hubieran cumplido SESENTA (60) años de edad;

En cualquiera de los regímenes previstos en esta ley, las mujeres podrán optar por continuar su actividad laboral hasta los SESENTA Y CINCO (65) años de edad”.

ARTÍCULO 2: Modifíquese el artículo 20 de la Ley N° 24.241, de Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 20: El monto del haber mensual de la Prestación Básica Universal será equivalente a un tercio del Índice de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE)”.

ARTÍCULO 3: Modifíquese el artículo 22 de la Ley N° 24.241, de Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 22: La Prestación Universal Básica se complementa con un componente proporcional a la cantidad de años de servicios con aportes

computables en uno o más regímenes comprendidos en el sistema de reciprocidad, que se calculará de la siguiente forma:

PBU + Proporcional (coeficiente de sustitución x años de aporte x promedio de aportes)”.

ARTÍCULO 4: Modifíquese el artículo 22 bis de la Ley N° 24.241, de Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) el que quedará redactado de la siguiente forma:

“Artículo 22 bis: Las mujeres y/o personas gestantes podrán computar UN (1) año de servicio por cada hijo y/o hija que haya nacido con vida. En caso de adopción de personas menores de edad, la mujer adoptante computará DOS (2) años de servicios por cada hijo y/o hija adoptado y/o adoptada.

Se reconocerá UN (1) año de servicio adicional por cada hijo y/o hija con discapacidad, que haya nacido con vida o haya sido adoptado y/o adoptada que sea menor de edad.

Aquellas personas que hayan accedido a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social por el período de, al menos, DOCE (12) meses continuos o discontinuos podrán computar, además, otros DOS (2) años adicionales de servicio por cada hijo y/o hija que haya nacido con vida o haya sido adoptado y/o adoptada que sea menor de edad, en la medida en que por este se haya computado el tiempo previsto en el presente apartado”.

ARTÍCULO 5: Incorpórese como artículo 22 ter de la Ley N° 24.241, de Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) el siguiente:

“Artículo 22 ter: Será computable como tiempo de servicio los períodos correspondientes al goce de las licencias parentales para el personal gestante, no gestante y por adopción, como así también el período correspondiente al estado de excedencia.

EL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL dictará las normas aclaratorias para el cómputo del tiempo de servicio y el monto correspondiente a los períodos mencionados en los párrafos precedentes”.

ARTÍCULO 6º: Sustitúyese el artículo 32 de la Ley N° 24.241, de Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), y sus modificaciones por el siguiente:

“Artículo 32: Movilidad de las prestaciones. Las prestaciones mencionadas en los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 17 de la presente serán móviles.

Los haberes se actualizarán mensualmente de acuerdo con las variaciones del nivel general del índice de precios al consumidor nacional publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), conforme la fórmula que como Anexo forma parte integrante de la presente ley.

En ningún caso la aplicación de dicho índice podrá producir la disminución del haber que percibe el beneficiario”.

ARTÍCULO 7º: Incorpórese como artículo 32 bis de la Ley N° 24.241, de Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) el siguiente:

“Artículo 32 bis: Adicionalmente, en el mes de marzo de cada año, se aplicará un aumento del 50 % de la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) por sobre la variación del Índice de precios al consumidor (IPC) del semestre anterior.

Si esta variación no hubiera sido positiva, no se aplicará ajuste alguno y el cálculo al año siguiente se hará en base al último índice utilizado”.

ARTÍCULO 8º: Deróguese el TÍTULO III: PENSIÓN UNIVERSAL PARA EL ADULTO MAYOR de la Ley N° 27.260. Las personas que al momento de la sanción de la presente ley perciban esta prestación pasarán a ser beneficiarias de la Prestación Básica Universal.

La Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) dictará las normas aclaratorias y/o complementarias a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo precedente, garantizando el cobro de los haberes sin interrupciones ni demoras.

ARTÍCULO 9º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Daniel P. Bensusán

ANEXO

Fórmula de movilidad:
 $mt = \text{Var. mensual IPCt-2}$

Donde:

1. “mt” es la movilidad a aplicar en un mes determinado.
2. Var. Mensual IPCt-2 es la variación mensual del nivel general del índice de precios al consumidor con cobertura nacional, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, correspondiente al mes previo al mes anterior al del pago de la movilidad.

Daniel P. Bensusán

FUNDAMENTOS

Señora Presidente:

El contexto económico que enfrenta nuestro país, el desorden de prioridades del Ejecutivo Nacional y la falta de políticas públicas destinadas a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, han arrojado a las personas adultas mayores a una situación alarmante en la que no pueden hacer frente, siquiera, a sus necesidades más elementales.

El haber jubilatorio se halla, en términos reales, en montos que resultan indignos, con una caída estrepitosa en el poder de compra, con adultos mayores enfrentando situaciones de indigencia y la ausencia total de programas destinados a resguardar y favorecer a este grupo etario.

En marzo del año 2024 el Presidente de la Nación decidió modificar por decreto la fórmula de movilidad de los haberes previsionales. Se estableció una actualización mensual de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor que publica el INDEC y un incremento extraordinario equivalente al doce y medio por ciento (12,5%) sobre los haberes previsionales correspondientes al mes de marzo de ese año. Este incremento no llegaba a cubrir la inflación de los meses previos y acentuaba la pérdida del poder adquisitivo de las jubilaciones y pensiones.

Meses más tarde, en una clara muestra de que el programa económico del gobierno se asienta -entre otros recortes igual de dañinos- en el brutal ajuste a los jubilados, el Presidente Milei vetó una ley sancionada por este Congreso que contemplaba una recomposición genuina de los haberes previsionales y una fórmula de actualización superadora.

A esta situación se sumó el congelamiento del bono compensatorio en los mismos \$70.000 de principios del año 2024 y el recorte en la cobertura de medicamentos de PAMI. Una medida injusta y violenta, en un contexto desolador: con una suba de más de un 200% en los medicamentos más consumidos por los jubilados, aumentos estrepitosos de las prepagas, caída abrupta de los haberes. Todo ello, mientras los grandes laboratorios continúan acopiando fortunas.

En marzo del año 2020 el gobierno había puesto en marcha el Programa Vivir Mejor, que garantizaba una cobertura del 100% en 170 medicamentos esenciales para afiliados de PAMI mayores de 60 años. Este Programa fue desmantelado en diciembre de 2024 por la gestión de Javier Milei, avasallando, de esta manera, derechos adquiridos, y consagrados en el marco de la CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MAYORES que fuera ratificada por la Argentina mediante Ley N° 27.360.

En estos tiempos, de un gobierno libertario y sin escrúpulos, todo se convirtió en mercancía, inclusive la salud y la vida de los más vulnerables.

Todos estos elementos explican el reclamo de las personas adultas mayores que semanalmente se manifiestan afuera del Congreso, frente a la incapacidad de satisfacer sus necesidades más básicas por el constante deterioro del poder de compra de sus ingresos.

La respuesta del gobierno es de público conocimiento: ha dado vía libre a la Ministra de Seguridad Patricia Bullrich para que reprima salvajemente a jubiladas, jubilados y cualquier persona que, en solidaridad con este grupo, decida manifestarse. Todo ello violentando por completo las garantías constitucionales y el estado de derecho, y

generando un clima de violencia social solo visto en las administraciones que la tienen como funcionaria.

A esos fines se han invertido millones de pesos para solventar los desproporcionados operativos de seguridad, un dinero que podría ser utilizado para garantizar haberes suficientes para vivir una vejez digna. En este contexto es pertinente adoptar medidas tendientes a garantizar la protección de la población adulta mayor, manteniendo el poder de compra de sus ingresos, e incluir algunas modificaciones ordenadoras del sistema previsional, orientadas a incrementar sus niveles de equidad.

Varios especialistas coinciden¹ en la amplia capacidad de inclusión que tiene el sistema previsional argentino, que entre todos sus componentes, alcanza una cobertura superior al 90% de la población. No obstante, esta amplia cobertura es bastante desigual y eso se debe, en parte, a las distintas modalidades de acceso al sistema que otorgan derecho a diferentes beneficios. De esta forma, se puede acceder a una jubilación por medio del cumplimiento de los requisitos de edad y años de servicio que en la actualidad exige la legislación, se puede hacerlo por medio de sucesivas moratorias que han debido implementarse para garantizar cobertura a aquellas personas que por diversos motivos no alcanzaban

¹ Apella, I. (2022). El sistema previsional argentino, sus logros y desafíos. Aportes para un debate de política informado. Banco Mundial, Buenos Aires.

Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C., y Casanova, L. (2012). Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad. Desarrollo Económico, vol.52, N° 205.

Rofman, R. y Mera, M. (2024). En búsqueda de equidad y sostenibilidad: Una propuesta para reordenar el Sistema Previsional Argentino. CIPPEC

a cumplir con los aportes necesarios, y se puede acceder también como beneficiario de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).

Es posible observar que el principal inconveniente por el que se han tenido que implementar sucesivos “remiendos” está vinculado a la imposibilidad de amplios sectores de la población de cumplir con los treinta años de servicios que demanda el régimen general. Las principales causas de este problema pueden atribuirse a características estructurales del mercado laboral de nuestro país como los altos índices de informalidad que, si bien fluctúan, han mantenido pisos demasiado elevados. A esto se suma el desempleo que suele aumentar a niveles alarmantes durante gestiones de gobierno cuyos programas económicos presentan similares características al que intentan implementar el Presidente Milei y el Ministro Caputo.

Y por último también influye la desigual distribución del trabajo de cuidados no remunerado, que recae principalmente en las mujeres, disminuyendo las posibilidades de tener trayectorias laborales estables y formales.

Argentina registra una copiosa historia en materia de seguridad social caracterizada por continuos avances y retrocesos conforme se han sucedido los diferentes gobiernos. Ello, signado principalmente por las decisiones de política económica adoptadas que, influyen de manera directa sobre la fórmula de movilidad y las variables que la componen. Decimos esto para dejar en claro que no puede pensarse una fórmula en abstracto que resulte favorable o perjudicial a los beneficiarios de la seguridad social, sin tener en cuenta que, la misma, estará incidida en gran medida por la economía nacional e internacional con impacto en el territorio. Basta con remontarnos a la historia reciente para vislumbrar cómo la pandemia, la sequía y la guerra en Europa, impactaron en Argentina. No obstante ello, la diferencia se observa en los principios que guían al gobierno de turno, y las prioridades que la gestión nacional

adopta. La presencia y contención del Estado en momentos de crisis resulta fundamental y, por el contrario, la situación puede ser devastadora con un Estado ausente que desarticula programas vigentes, políticas sociales beneficiosas y avasalla derechos adquiridos por los sectores más vulnerables.

El envejecimiento de la población representa en la actualidad un enorme desafío al momento de diseñar e implementar políticas públicas que establezcan mecanismos de protección efectivos para los adultos mayores, garantizando así el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado.

La Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos se han pronunciado en numerosos documentos acerca del reconocimiento de los derechos humanos en favor de las personas adultas mayores, especialmente acerca de su bienestar y de las políticas de carácter asistencial hacia este sector etario.

En consecuencia, el marco normativo que ampara a las personas adultas mayores, se encuentra asentado principalmente en la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, ratificada por Argentina mediante Ley N° 27.360. Este instrumento establece pautas para promover, proteger y asegurar el pleno goce y ejercicio de los derechos de la persona mayor. Entre los derechos consagrados -y a los que se obligan los Estados parte-, expresamente se establece “el derecho a la seguridad social para llevar una vida digna”. Consagra en forma subsiguiente que: “Los Estados Parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social”.

Por su parte, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer cuya vigencia data desde el 3 de septiembre de 1981 proscribe la discriminación en su acceso a la seguridad social en caso de vejez, consagrando en su artículo 11 inciso e) “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular: El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas...”. Asimismo, se establecen disposiciones similares en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios, y en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

A su vez, en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en el año 1948, fue el primer instrumento que se refirió a la vejez, consagrando en su artículo 16 el derecho a la seguridad social: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.

Posteriormente, en el año 1991, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, estableció en su artículo 9.1. que “toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes”.

Por su lado, el artículo 17 del instrumento en análisis, específicamente hace referencia a la “protección de los ancianos” disponiendo que “toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica...”.

Fue a partir de 1991, entonces, que se comenzaron a emitir desde los organismos internacionales numerosos documentos declarativos respecto a los derechos de las personas mayores, destacándose la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe en el año 2012.

En el año 2015 se aprobó en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA) la Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores -vigente desde el 11 de enero de 2017- y se constituyó en el primer instrumento internacional, y el único interamericano en consagrar los derechos de las personas mayores.

Según un paper elaborado por la Unidad Fiscal para la Investigación de delitos cometidos en el ámbito de actuación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados² “...es el primer instrumento jurídicamente vinculante del mundo (...) que identifica a este colectivo como especialmente vulnerable en tanto padece procesos estructurales de discriminación en el acceso a los derechos humanos y por ello, los Estados deben asumir un papel activo para que puedan ejercerlos en condiciones de igualdad con la sociedad toda...”.

²<https://www.mpf.gob.ar/ufipami/files/2020/10/Normativa-relevante-para-la-protecci%C3%B3n-de-los-derechos-de-las-personas-mayores.pdf>

Argentina, mediante el artículo 75 inciso 22 de nuestra Carta Magna, ha otorgado jerarquía constitucional, entre otros, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Al adherir a la Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores, lo incorporó a su derecho interno con jerarquía superior a la ley. Sin embargo, y pese a esta incorporación, se ha sostenido que “el reconocimiento de los derechos de la ancianidad resulta extremadamente débil en la Constitución Nacional y solo se cuenta con alguna referencia específica en un artículo que cuenta con escasa proyección inmediata, el art. 75 inc. 23, y el inc. 22 referido a la vigencia de los tratados y pactos internacionales”³.

No obstante ello, estas escasas disposiciones consagran derechos específicos para este vulnerable grupo etario que obligan a los operadores jurídicos, a aplicar la Convención con primacía, y al Estado argentino a garantizar los derechos allí establecidos.

Sin embargo, el desmantelamiento de programas destinados a las personas adultas mayores, el veto a una ley que disponía la recomposición de sus haberes previsionales, así como la utilización de mecanismos represivos frente a manifestaciones legítimas en demanda de una vida digna, constituyen vulneraciones a los derechos de los jubilados y pensionados, transformando al Estado argentino en

³ Dabove Caramuto, M. (2000). Razones iusfilosóficas para la construcción de un derecho de la ancianidad. *Jurisprudencia Argentina*, 4, 17-23.

incumplidor y responsable de la normativa internacional a la que adhirió e incorporó a su ordenamiento nacional.

Con el propósito de mitigar la situación de extrema vulnerabilidad a la que se encuentran expuestas las personas adultas mayores en la República Argentina, la presente iniciativa tiene como objeto garantizar una cobertura previsional universal en la vejez, sin perjuicio del debido reconocimiento al historial de aportes previsionales de cada persona. De esta manera, se elimina el requisito de los 30 años de servicios con aportes computables permitiendo a todos los hombres mayores de 65 años y mujeres mayores de 60 acceder a un haber equivalente a un tercio de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE). A dicha Prestación Básica Universal se adicionará un componente suplementario que permitirá incrementar el haber previsional de manera proporcional a los años de aportes efectuados por cada beneficiario.

Se mantiene el reconocimiento de años de aportes por tareas de cuidado no remunerado que contempla el artículo 22 bis de la Ley N° 24.241 y además se establece que se computará como tiempo de servicio los períodos de licencias parentales y de excedencia. Se espera de esta forma disminuir el impacto que la maternidad tiene en las trayectorias laborales y, consecuentemente, en las condiciones de protección social de la vejez.

Se incorpora, asimismo, una nueva fórmula de actualización de haberes, la misma que fuera consagrada en la ley vetada por el Presidente. Dicha fórmula toma como referencia la variación mensual del Índice de Precios al Consumidor correspondiente al mes inmediato anterior al mes previo al pago del haber. Adicionalmente, y en concordancia con la misma norma de mención, se establece un reajuste anual en el mes de marzo,

equivalente al 50% del RIPTE por sobre la variación del Índice de Precios al Consumidor.

Finalmente se deroga el Título III de la Ley N° 27.260 que crea la Prestación Universal para el Adulto Mayor y se establece que sus perceptores pasen a percibir automáticamente la Prestación Básica Universal que resultará más beneficiosa.

Señora Presidente, tenemos una obligación legal pero también moral con las personas adultas mayores de nuestro país. Muchas veces relegados de la agenda pública, sus condiciones de bienestar se han visto deterioradas a lo largo de la historia y eso no puede seguir sucediendo. Este Honorable Cuerpo debe asumir de forma urgente la obligación de saldar una de las mayores deudas que Argentina tiene con uno de los grupos etarios más desprotegidos de la sociedad, y que tanto ha aportado a nuestro país, sancionando una ley que les garantice la vejez digna que merecen. Las y los jubilados no pueden constituirse en la variable de ajuste del modelo económico mientras unos pocos incrementan de forma escandalosa su fortuna.

En el convencimiento de que la seguridad social debe constituirse en un sistema justo y solidario para el que resulta indispensable contar con un Estado presente que priorice en sus políticas públicas la inclusión, solicito a mis pares me acompañen en la aprobación de la presente iniciativa.

Daniel P. Bensusán

“2025 – AÑO DE LA RECONSTRUCCION DE LA NACION ARGENTINA”

VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCION UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL