

615512
AÑO XIII, SERIE II, N.º 53

1925, dic

REVISTA
DE
CIENCIAS ECONÓMICAS

PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

DIRECTORES

Dr. Mario Sáenz

Por la Facultad

Adelino Galeotti

Por el Centro de Estudiantes

Nestor B. Zelaya

Por el Centro de Estudiantes

REDACTORES

Dr. Mario A. de Tezanos Pintos

Raúl Prebisch

Por la Facultad

Dr. José P. Podestá

Dr. Italo Luis Grassi

Por los Graduados

Enrique Julio Ferrarazzo

Emilio Calvo

Por el Centro de Estudiantes

ADMINISTRADOR

Juan C. Chamorro



DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN
CALLE CHARCAS, 1835
BUENOS AIRES

El estatuto del funcionario

DISERTACIÓN

DEL SEÑOR EDISON P. PODESTÁ EN EL COMITÉ DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

EL DÍA 9 DE NOVIEMBRE DE 1925

Señor ministro, señoras y señores :

La dedicación al estudio y profundización de los problemas económicos, financieros y políticos atingentés al país, a la cual propende con noble actividad el Comité de estudios económicos, tendrá la doble virtud de avivar el interés sobre los mismos y de aportar valiosos elementos que han de contribuir a facilitar las esperadas soluciones.

I

El tema « Estabilidad y escalafón del funcionario público », que vamos a desarrollar en esta conferencia, es como ningún otro capitalísimo en la República, pues concierta la aspiración de cien mil hogares argentinos en el común anhelo de conquistar seguridades para el presente y perspectivas de mejoramiento para el porvenir.

Si hiciéramos la crónica de la cátedra, del periodismo y del parlamento en sus actividades sobre el punto que vamos a tratar, reuniríamos los nombres de los maestros, escritores y estadistas, cuyo profuido sentido de las necesidades de la Nación, les impuso la tarea constructiva de superiorizar la orientación de las agrupaciones partidarias, alejándolas del ejercicio de la representación de los subalternos apetitos particulares de sus afiliados, para convertirlas en intérpretes de las aspiraciones colectivas, permitiendo así el Estado consolidar, mediante la selección de su elemento inteligente, las bases de la equidad y de la justicia.

Avanzada de tal aspiración en el legítimo deseo de concretarla, es la Liga de empleados civiles nacionales, cuyas autoridades me honran con su presencia, y que en la actualidad desarrolla un acertado plan de incitación y de colaboración, ante el Poder ejecutivo y el Congreso.

II

Vivimos una época de organización y de revisión de todos los derechos. Las fuerzas sociales buscan en el instrumento de la ley el axil que regule su armonía.

Las que se hallan situadas en uno y otro extremo de la sociedad vienen sometiendo de buen grado a la determinación de las normas legales prefijadas los fenómenos que derivan de sus relaciones. El Estado, tutor de los intereses todos, dicta verdaderos códigos en los cuales delimita los deberes y derechos correlativos entre el trabajo y el capital. Pero, ajena al conflicto, mera espectadora, la clase media alienta una vida insegura y angustiosa, bajo el peso de la amarga experiencia de que a ella únicamente afectan las consecuencias inevitables del permanente antagonismo.

A la clase media pertenece el funcionario y, dentro de ella, ocupa la más desventajosa posición. Alejado de las actividades productivas, por imponérselo así la índole de sus deberes profesionales, no dispone de medio alguno para aminorar la onerosa carga del encarecimiento de la vida, que, una veces por efectos de las crisis y otras por acción del progreso mismo, se ha convertido en un fenómeno casi constante. Este punto merece una digresión por el campo de la estadística, pero para no distraer demasiado la atención del tema principal, me concretaré a citar cifras de la economía de nuestro país.

Ellas nos dicen (recojo estos datos de las publicaciones del Departamento nacional del trabajo) que el costo de las subsistencias aumentó en 1923, con relación a 1914 en las proporciones siguientes : alimentación, 6 por ciento; habitación, 49 por ciento y vestidos y otros, 86 por ciento.

Para atender ese mayor costo de la vida, que en conjunto concreta la misma estadística en un 36 por ciento, los empleados cuyos sueldos excedían de 350 pesos al mes, no tuvieron el menor aumento. Sólo aquellos cuyos sueldos no alcanzaban a esa cifra fueron favorecidos con elevaciones que variaron entre 50 y 5 por ciento, en el año 1924. Pero hasta esa fecha, unos y otros, debieron soportar con sus antiguos sueldos, el extraordinario encarecimiento que la esta-

dística ha fijado para el citado año 1924, con relación a 1914, en las siguientes proporciones : alimentación, 63 por ciento; habitación, 50 por ciento y vestidos y otros, 173 por ciento.

He citado cifras oficiales que se refieren a toda la población de la República, y debo agregar que si tenemos en cuenta que las mayores diferencias se registran en los centros urbanos de importancia, en los cuales justamente reside la mayoría de los funcionarios del Estado, un estudio particular relativo a la vida de éstos, nos llevaría a la comprobación de que aquellos promedios generales son inferiores al verdaderamente soportado por el gremio.

Los obreros, en cambio, según la misma estadística, desde 1914 a 1922 gozaron en sus salarios de aumentos sucesivos, que, si no coincidieron en cada hora con los aumentos de sus necesidades, les han compensado en conjunto cumplidamente como lo demuestra el solo enunciado de que los salarios en 1923 eran superiores en 71 por ciento a los de 1914. Por donde vemos que, aun comparada con la del obrero, resulta desventajosa la situación del empleado público, pues su sueldo no sigue como el salario las fluctuaciones del poder adquisitivo de la moneda.

III

Entrando ahora al fondo de la cuestión : ¿No es para el Estado el funcionario lo que el trabajo para el capital y lo que el técnico para la industria? ¿Puede acaso el Estado realizar los fines cuya persecución constituye su razón de ser sin el concurso del empleado público?

Si se piensa que la eficiencia de todos y cada uno de los elementos que el Estado pone en juego para mantener el orden y para procurar el bienestar y progreso colectivos depende del factor inteligente que los mueve, convendremos que el funcionario es entre todos elemento capital y nos parecerá que el Estado sin el funcionario es semejante a un cuerpo inanimado.

Ahora bien : si el funcionario es un instrumento necesario e insustituible del Estado, y si el grado de eficiencia en toda función se halla en relación directa con el grado de aptitud y de estabilidad del sujeto que la ejecuta, dejar esas dos condiciones a merced de los azares y veleidades de la fortuna política, equivaldría a despreocuparse de la propia existencia del Estado.

« La concepción orgánica del Estado — ha dicho Ahrens — exige que las relaciones íntimas que existen entre el poder y todas las partes de la vida nacional estén legalmente organizadas por el con-

curso de la Nación en el ejercicio de todos los poderes particulares del Estado. » Y agrega : « La concepción orgánica asegura a los funcionarios una justa y digna posición en el organismo político. Ellos no son simples instrumentos de la voluntad del poder o de la voluntad soberana del pueblo ; aunque sean nombrados o elegidos por uno u otro de los poderes tienen su razón de ser en el fin y la función correspondiente que llenan. *Ellos son los funcionarios no de un poder arbitrario, sino del ser moral del Estado.* » El mismo autor, concluye : « Los principios orgánicos de una buena administración, reclaman para los empleados una posición digna y segura frente a frente del poder central y de la Nación, leyes que regulen el nombramiento, el adelanto y la separación de los funcionarios, no solamente de los jueces, sino también de los miembros de la administración. »

IV

Las opiniones vertidas por tan eminente maestro de la filosofía del derecho, no son únicamente el reflejo del pensamiento de un estudioso o de un moralista : son la resultante del predominio de la escuela filosófica que durante el siglo pasado vino preconizando la teoría del Estado ético y su carácter orgánico, la misma que con mayor o menor intensidad vemos reflejada en la mayor parte de las constituciones europeas.

Hagamos una ligera revista de ellas, para extraer de su texto las pruebas de cómo los estadistas que formaron sus convenciones constitutivas habían penetrado hondo en el estudio del problema y convenido en la necesidad de fijar normas fundamentales para su solución.

El artículo 18 de la constitución alemana de 1881, que cito por no tenerla la Constitución de la República y también porque él es la base de la gran ley que rige en Alemania, establece que : « El emperador nombra los empleados del Imperio, les exige juramento de fidelidad y *si ha lugar a ello*, los destituye » y que : « Los funcionarios de uno de los Estados de la Confederación que sean nombrados para cargos del Imperio, a menos que antes de serlo no se haya dispuesto otra cosa por una ley federal, conservan los mismos derechos que les daban su situación y sus servicios en el Estado de que eran funcionarios ».

La Constitución del Estado prusiano de 1850, disponía en su artículo 98 : « Los derechos especiales correspondientes a los empleados que no pertenecen al orden judicial, inclusive los funcionarios del

ministerio público, serán determinados por una ley, la cual, sin impedir al gobierno los encargados de ejecutar sus disposiciones, protegerá a los empleados públicos contra las destituciones arbitrarias o privación de empleo y sueldo », y con carácter transitorio el artículo 117 disponía : « Al promulgarse la ley de empleados se tendrá muy presente las reclamaciones de los empleados públicos que hayan desempeñado destinos antes de promulgarse el texto de la Constitución. »

La de Baviera, sancionada en 1818, en su título V, párrafo 6, ya había consagrado este principio : « Un reglamento especial define la situación de los funcionarios públicos y de su derecho a una pensión. »

El siglo de vida ya traspuesto por la previsoría disposición que acabo de citar le da un lugar destacado en la historia de esta rama del derecho.

La Constitución de Austria de 1867, que, a pesar de los fundamentales cambios producidos por la gran guerra no titubeo en citar aquí, por ser ella la base sobre que estriba la ley vigente, cuyo texto ha de merecernos luego alguna reflexión, establecía en su artículo 3º, capítulo 4º : « El emperador nombra y destituye, y dispone de todos los empleos en todos los ramos del Estado con arreglo a lo que le proponen sus ministros, a no ser que la ley lo disponga de otro modo. »

La Constitución dinamarquesa de 1849, modificada por el Rigsdag en 1865, contiene en su artículo 17, las siguientes disposiciones : « El conserva su derecho de nombrar todos sus empleados, pero sobre este punto pueden establecerse reformas por medio de una ley. El rey puede variar los funcionarios sin el consentimiento de éstos, siempre que no pierdan en sus sueldos y dándoles a escoger entre una traslación y la *separación con cesantía*, según las reglas ordinarias. Las excepciones relativas a ciertas clases de empleados, además de lo dispuesto por el artículo 70 (relativo a los jueces) serán determinados por una ley. »

La Constitución de la monarquía española de 1876, contiene en su artículo 1º, la declaración de que : « Todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos, según su mérito y capacidad. » Y dispone en su artículo 14, lo siguiente : « Las leyes dictarán las reglas oportunas para asegurar a los españoles en el respeto recíproco de los derechos que este título reconoce. »

La Constitución servia de 1889, en su artículo 24 declara : « Los servios son admisibles a todos los empleos públicos, siempre que llenen las condiciones de aptitud prescritas por la ley, y que tengan

la capacidad necesaria para desempeñarlo. » En su artículo 107, prescribe : « El funcionario a quien la edad o enfermedades físicas o intelectuales hacen inútil para el servicio del Estado, tiene derecho a una pensión de retiro. Los derechos y deberes de los funcionarios del Estado son objeto de una ley especial. »

La Constitución de Suecia de 1809, más que centenaria, lo mismo que la de Baviera, aunque reformada en 1866 y 1882, declara : « Corresponde al rey (artículo 28) nombrar *en pleno Consejo de Estado*, para el desempeño de todos los empleos y cargos superiores e inferiores cuya credencial sea firmada por el rey, a todos los suecos » y en su artículo 33 prescribe : « Cuando el rey haya de proveer cargos públicos para los cuales hayan sido presentadas las listas de candidatos (esta es función de los jefes respectivos) — artículo 28 — los consejeros de Estado expresarán su opinión respecto al mérito y talentos de los aspirantes. Finca asimismo el derecho de hacer sumisas reflexiones contra los nombramientos hechos por el rey para otros empleos y cargos públicos. »

Por el artículo 21 de la Constitución de Noruega que también cuenta con más de un siglo de vigor, pues data de 1814 : « El rey, después de haber consultado a su consejo de Estado, nombrará a todos los empleados civiles, eclesiásticos y militares que jurarán obediencia y fidelidad a la Constitución y al rey » y por el artículo 22, después de referirse a ciertos empleados superiores, se prescribe : « Los demás funcionarios podrán quedar suspensos de orden del rey para ser conducidos inmediatamente ante los tribunales; pero sólo podrán ser destituidos en virtud de sentencia judicial. Tampoco podrá el rey trasladarlos de un empleo a otro sin su conocimiento. »

Y llego con gusto a la República por excelencia, donde la austera limpidez de conciencia de sus virtuosos rivaliza con la transparencia de su cielo y de las aguas de sus lagos cristalinos. La Suiza legendaria respeta en su Constitución federal, los preceptos de las constituciones locales. Veamos por lo que algunas de éstas determinan : La de Berna, dictada en 1846, dispone en su artículo 18 : « Ningún funcionario o empleado podrá ser destituido sino en virtud de una decisión judicial. La autoridad bajo cuya vigilancia se halle el empleado o funcionario, tiene derecho a decretar su suspensión previa y a proponer su destitución. La ley determinará la aplicación ulterior de estos principios. » La de Friburgo, dispone en su artículo 58 : « Cada funcionario o empleado público, tanto del orden ejecutivo, como del administrativo, es responsable de sus actos. Ninguno de los funcionarios de los órdenes citados puede ser

destituído sin ser previamente oído y en virtud de decisión motivada de la autoridad que lo haya nombrado. »

Hasta aquí hemos visto las varias formas en que ha quedado calcado en diversas constituciones europeas el concepto de la necesidad de regular las relaciones de derecho entre el funcionario y el Estado.

Es interesante el examen de las disposiciones dictadas en cada uno de esos países en obediencia a sus respectivos preceptos constitucionales, pero hacerlo aquí nos llevaría a dar una extensión insostenible a este trabajo. Luego tocaremos, aunque sea brevemente y por vía de comparación con nuestros proyectos, tan sólo las leyes más modernas, dictadas ya en nuestro siglo en Alemania y en Austria.

Volviendo al campo constitucional y entrando ya al estudio de nuestra propia carta fundamental y de la influencia de sus disposiciones en la vida nacional, fuerza es declarar que la falta de previsión de quienes la dictaron debe ser salvada por la generación presente. Ello no es imposible : cabe hacerlo, sin violar ninguno de los preceptos de justicia y equidad que informan su declaración de derechos y la mayoría de sus disposiciones de carácter orgánico, pues está implícitamente contenida en ellos la facultad legislativa para dictar la ley de estabilidad, sin desmedro de la atribuída al Poder ejecutivo.

No resisto a la tentación de dirigir una mirada hacia el ambiente administrativo, en que viene viviendo el funcionario llegado al cargo público, « sin otra condición que su idoneidad » y que ve suspendida sobre su cabeza a manera de nueva espada de Damocles la facultad que se ha dado en juzgar dictatorial, del presidente, de destituirlo sin juicio previo.

Tal interpretación ha producido los más perniciosos efectos, viciando nuestras prácticas políticas, y quizá conducido a una depresión espiritual que ha tenido por consecuencia la declinación del carácter y altivez que fueron el arma más eficaz del argentino en sus luchas por la libertad. ¡Cuán bien expresó este concepto el poeta-filósofo en su amargo comentario sobre las cosas de nuestro país, en la estrofa que dice :

El que obedeciendo vive
Nunca tiene suerte blanda,
Mas con su soberbia agranda
El rigor en que padece :
Obedezca el que obedece
Y será bueno el que manda.

He ahí la médula filosófica de la escuela en que se ha educado el funcionario argentino; la misma que le sugirió al propio Hernández, dictar por boca del viejo Vizcacha, el gaucho ladino, depositario del secreto de vivir sanchescamente en nuestro medio social, este consejo repugnante a la altivez que es condición de todo carácter bien templado, y que debe haber sido norma vivida y lección reproducida a sus hijos por más de un funcionario elástico y escurridizo :

El que gana su comida
 Bueno es que en silencio coma,
 Ansina vos ni por broma
 Quieras llamar la atención :
 Nunca escapa el cimarrón
 Si dispara por la loma.

O a aquel otro que comienza :

Hacete amigo del juez,
 No le des de qué quejarse...

O el que sigue :

No le llevés la contra
 Porque él manda la gavilla...

Si en orden a los valores del espíritu y del punto de vista del funcionario hemos llegado a esos deplorables resultados, los que el Estado ha cosechado en cuanto a eficiencia y costo de la administración de la cosa pública no son más halagüeños.

Un estudio detenido nos llevaría seguramente a la supresión de muchos empleados del presupuesto, que no tiene otra razón de permanecer gravitando sobre la economía nacional que el insuficiente desempeño de otros. Ya lo decía el ex diputado Alvear, en 1915, fundando su proyecto de ley sobre estabilidad, con estas palabras : « Se ha dicho frecuentemente y se ha repetido en esta cámara que hay un número excesivo de empleados en la administración nacional, y sin embargo, recibimos constantemente solicitudes del Poder ejecutivo para que ellos sean aumentados, y sus ministros reiteran que muchos de sus servicios no son suficientemente atendidos. Es que hay demasiado y no son bastantes. Y esto, que parece una paradoja, es debido a que reclutados sin discernimiento y mantenidos sin estímulos ni alicientes, no dan en sus puestos todo lo que podrían dar si otros fueran los preceptos que nos rigieran. »

Pero, volvamos a la cuestión. Decíamos que la facultad legislativa para reglamentar la carrera administrativa está implícitamente contenida en nuestra carta fundamental. Así lo han entendido constitucionalistas tan autorizados como Magnasco, Zeballos, Matienzo, Cullen y otros. Así se desprende también de la coincidencia de los poderes legislativos y ejecutivo, que desde hace varias décadas vienen sancionando y promulgando leyes, que como las orgánicas del Banco de la Nación y del Banco hipotecario nacional, Cajas de conversión y Ahorro postal, Administración de obras sanitarias, etc., establecen limitaciones a la facultad del Poder ejecutivo de nombrar por sí determinados funcionarios.

Existe también el precedente de que el Poder ejecutivo ha enviado al Congreso en varias oportunidades proyectos de ley reglamentarios de la carrera administrativa, lo que me exime de entrar en demostraciones de la constitucionalidad de esa ley.

Y no podía ser de otro modo. Ni juristas teóricos ni hombres de gobiernos podían pensar que nuestros constituyentes legislaran presumiendo en la persona de cada ciudadano llamado a la primera magistratura del país un grado tal de sabiduría que lo capacitara para juzgar por sí solo de la suficiencia de todos y cada uno de los aspirantes a incorporarse al elenco de la pública administración en cualesquiera de sus múltiples actividades y variadas formas. Ni menos aun, podían aceptar el contrasentido de que los diputados constituyentes, que expresamente negaron al Congreso y a las legislaturas provinciales la facultad de otorgar sumisiones o supremacías por las que el honor de los argentinos pudiera quedar a merced de gobierno o persona alguna, se abrogaran ellos mismos la de dejar a merced del presidente de la Nación el honor de los funcionarios públicos, al dispensarle la prerrogativa de destituir empleados sin previo juicio, y sin obligación de justificar o explicar siquiera una medida que es unánimemente considerada punitiva, cuando no es impuesta por reducciones legislativas del presupuesto.

Es sin duda fruto de esta o análogas reflexiones, la general aspiración que ha tenido la virtud de destacar entre los problemas que reclaman urgente solución el de la creación del órgano legal que rija las relaciones del Estado con el funcionario argentino, reglamentando sus derechos y obligaciones recíprocas.

Y bien, señores : ¿Cuáles son las cuestiones particulares que debe contemplar entre nosotros el estatuto del funcionario?

El Poder ejecutivo en su mensaje del 14 de julio de 1923, que lleva las firmas del presidente y de su ministro del Interior, doctor José Nicolás Matienzo, las define con claridad y concisión tal, que

su reproducción me excusa de mayores explicaciones. Afirma el mensaje la necesidad de « que a fin de asegurar el más perfecto funcionamiento de las instituciones, se establezcan reglas uniformes destinadas a procurar que los empleos administrativos sean confiados a personas capaces de desempeñarlos con eficacia y moralidad » y agrega que « al efecto es indispensable que el ciudadano que aspira a un empleo público demuestre su idoneidad y tenga la garantía de que, una vez obtenido, le conservará mientras subsistan su aptitud y buena conducta ».

Para completar el pensamiento queda por expresar en ese mensaje la garantía de que si la pérdida de aptitud del funcionario ocurriera por enfermedad contraída en el servicio sería indemnizado; cosa que por otra parte está contemplada en el texto del proyecto que motivó ese mensaje.

No debo entrar a examinar en detalle los elementos del estatuto del funcionario, sin antes rendir el homenaje de mi respeto y simpatía a todos los ciudadanos que desde el ejecutivo o el Congreso de la Nación consagraron su inteligencia y su entusiasmo a incorporar esta iniciativa al acervo de nuestras leyes : Avellanada, Roca, de la Plaza y Alvear, desde la presidencia ; Lobos, Iriondo y Enrique Carbó, desde el ministerio ; Alcorta, Gouchón, Julio Costa, Bas y González Zimmermann, desde sus bancas de legisladores, realizaron esfuerzos ponderables, dignos de la mejor recordación.

De las iniciativas argentinas he considerado especialmente la del ex ministro Carbó, las de los ex diputados Costa y González Zimmermann y la del Poder ejecutivo actual, a la cual la Liga de empleados civiles ha formulado algunas observaciones.

El proyecto Carbó se singulariza por cuanto establece la ordenación de los sueldos y el escalafón, pero difiere de los demás por la escasa garantía que acuerda a los funcionarios. En cambio, el proyecto Zimmermann alcanza los contornos de un verdadero código, pues contempla todos los aspectos de las relaciones que se producen entre el Estado y el funcionamiento, porque contiene cláusulas interesantes, orientadas en el moderno concepto de la legislación social.

Pero, me es forzoso considerar particularmente el del Poder ejecutivo, a que he hecho referencia, pues aparte de tratarse del proyecto del poder, que gozando de una atribución no reglamentada, nos indica con él hasta dónde desea someterla a las normas de una ley, es el único, que yo sea, cuenta con la aprobación, salvo discrepancias de detalle, de la entidad que representa gran parte de la masa interesada.

El artículo 1° del proyecto, declara de manera no muy precisa, cuáles empleados civiles de la Nación quedan sometidos a sus disposiciones. La liga, entre las reformas que propuso, anhela la del artículo citado, para que comprenda los empleados de las reparticiones autónomas. Pero aun así el artículo no queda claro, pues no define con toda precisión, para evitar interpretaciones, cuáles son en la Administración los funcionarios que ocupan « altos cargos o empleos superiores ». Es preferible, fuera de toda duda, la redacción del proyecto Zimmermann, que dice : « Quedan comprendidos en las disposiciones de esta ley, todos los empleados civiles nacionales de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, a excepción de los siguientes : a) subsecretarios de ministerios; b) miembros de directorios de reparticiones autónomas, jefes de reparticiones, profesionales contratados, miembros del profesorado y aquellos que por la Constitución o leyes especiales, tengan marcado para su nombramiento un procedimiento determinado. »

Entre las condiciones de ingreso, el Poder ejecutivo no establece la de ser ciudadano argentino, condición que yo reputo indispensable. El Estado debe tener interés especial, a mi juicio, en hacer agentes suyos sólo a los nativos o naturalizados. Por otra parte, las leyes europeas son a este respecto terminantes, lo mismo que los proyectos del ejecutivo de Francia de 1910 y 1920.

El carácter provisional del primer tiempo de desempeño de las funciones administrativas que establece el proyecto del Poder ejecutivo, está sin duda inspirado en la legislación del viejo continente, que sobre el punto acusa unanimidad. La Liga de empleados ha observado el proyecto del gobierno, con el propósito de no dejar librada a la elección del ejecutivo, autoridad que debe dictaminar sobre la suficiencia o insuficiencia del candidato a funcionario.

El capítulo referente a los ascensos del proyecto presidencial, con ser excelente, no alcanza el grado de bondad del proyecto Zimmermann, pues éste computa, además de la capacidad y antigüedad, otras circunstancias dignas de tenerse en cuenta, tales como la de si el funcionario es casado o viudo con hijos; si conoce idiomas; si ha realizado misiones especiales, etc. Contiene también el proyecto del ex legislador, un capítulo admirable, que no registran los demás : el de las bonificaciones. En virtud de él, se produce la bonificación automática por antigüedad, en varios términos de la carrera administrativa, hasta el instante mismo de la jubilación. Por el proyecto del ejecutivo, en cambio, los empleados que no obtengan ascensos por competencia, deberán permanecer con la misma asignación.

El proyecto del ejecutivo establece el ascenso de un 80 por ciento por capacidad y de un 20 por ciento por antigüedad, con promoción de categoría. El proyecto Zimmermann no promueve de categoría en el caso de antigüedad. Esto es lógico : El incapaz de una función superior, aunque cuente muchos años de administración, no debe en ningún caso desempeñarla. Por eso el aumento automático es más justo, porque contempla el crecimiento de necesidades del empleado que no se halla capacitado para ascender, y no lo hace a costa de la eficiencia administrativa.

Establece, además, el proyecto Zimmermann, una bonificación especial para los empleados, consistente en un 5 por ciento de su sueldo, por cada hijo menor legítimo que tuvieren, hasta tanto alcancen la mayor edad, y siempre que con ellos se cumplan las prescripciones de la ley de educación común.

A la bonificación aludida sería conveniente dividirla en dos partes : una, para entregarla al empleado a fin de que con ella se ayude a subvenir la educación del hijo; y la otra, para imponerla a intereses capitalizables trimestralmente, a fin de formar un pequeño capital que se entregaría al hijo al adquirir la mayor edad o en el momento en que contrajera matrimonio.

El capítulo del proyecto del ejecutivo, relativo a las licencias, debe ser ampliado en la forma aconsejada por la Liga, y dadas las serias razones aducidas por ésta, sobre los artículos 16 y 20, relativos a la retribución del empleado en estado de disponibilidad y en los casos de labor extraordinaria, deben ser aceptadas también las modificaciones propuestas.

Un punto interesante que el proyecto del Poder ejecutivo no contempla, es el referente al derecho que consagre de una manera especial la libre asociación de funcionarios con fines profesionales, para estudio y defensa de sus intereses corporativos y de los servicios a que pertenecen. Sobre este particular podrá objetarse que ello sería innecesario, ya que la Constitución nacional consagra el derecho de asociación con fines útiles. A tal argumento debe responderse que el Poder ejecutivo puede, declarando el estado de sitio, suspender las garantías constitucionales, que en determinado caso podría implicar la disolución o anulación de las corporaciones de funcionarios, posibilidad tanto más grave cuanto que el origen de la suspensión de garantías puede ser un conflicto entre el Estado y sus empleados. En cambio, si el derecho estuviera afirmado por una ley especial, sólo otra ley podría revocarlo.

El proyecto del presidente Deschanel, presentado al Parlamento

francés en 1920, contiene un capítulo (el 4º), que instituye y reglamenta el derecho de asociación de los funcionarios.

Resumiendo : me declaro en perfecto acuerdo con las disposiciones de la iniciativa oficial, a las que habría que introducir las reformas propiciadas por la Liga de empleados civiles y agregar el capítulo de bonificaciones del proyecto Zimmermann, amén del citado hace un momento, relativo al derecho de asociación, del proyecto Deschanel.

Y para terminar, séame permitido agradecer al Comité de estudios la honrosa designación de que me hiciera objeto, dándome oportunidad de ocupar esta tribuna, prestigiada por el talento y la doctrina de colegas de gran autoridad, agradecimiento que extiendo a vosotros, señores, que me habéis escuchado con tanta benevolencia.