

91

# Revista

de

# Ciencias Económicas

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO  
DE GRADUADOS

---

La Dirección no se responsabiliza de las afirmaciones, los juicios y las doctrinas que aparezcan en esta Revista, en trabajos suscritos por sus redactores o colaboradores.

DIRECTORES

**Dr. José León Suárez**  
Por la Facultad

**Alfredo H. Berros**  
Por el Centro de Estudiantes

**Carlos E. Daverio**  
Por el Centro de Estudiantes

REDACTORES

**Dívico A. Fürnkorn**  
**Mario V. Ponisio**  
Por la Facultad

**Luis J. Mancini**  
Por el Centro de Estudiantes

**Francisco A. Duranti**  
Por el Centro de Estudiantes

**Año XVII**

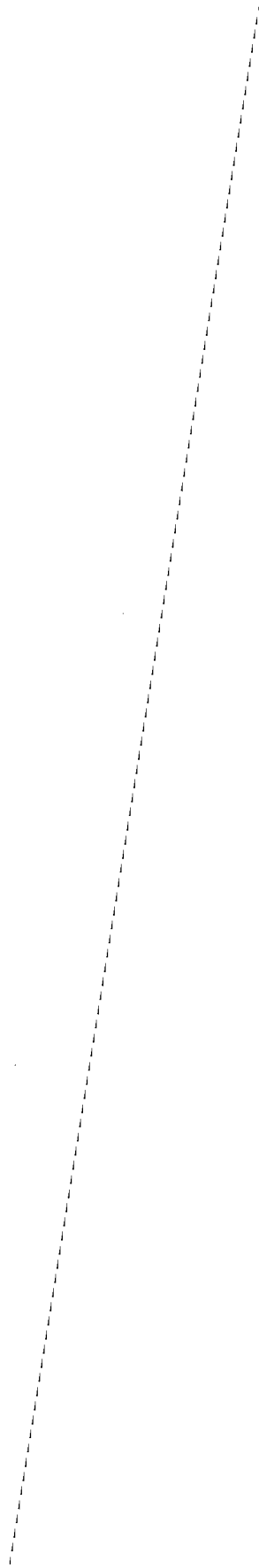
**Febrero, 1929**

**Serie II, N° 91**

---

DIRECCION Y ADMINISTRACION  
CALLE CHARCAS 1835  
BUENOS AIRES

Q 12



## La Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones

---

### I

Nuestra Caja de Jubilaciones y Pensiones para empleados de la Administración Nacional está abocada a una situación de *insolvencia material*.

Y digo *insolvencia material*, porque la situación de *insolvencia*, para un instituto de esta especie, puede afectar dos formas: *insolvencia material*, es decir imposibilidad efectiva de seguir haciendo los servicios que le están encomendados, por falta absoluta de numerario — que es la que amenaza a nuestra Caja de Pensiones — e *insolvencia económica*, es decir, insuficiencia de los ingresos para responder a los *compromisos futuros* que pesan sobre la Caja. Esta *insolvencia* no es para nuestra Caja una novedad. La tiene desde su nacimiento: como que con recursos irrisorios se le han ido cargando obligaciones cada vez más pesadas.

Muchas cajas de jubilaciones de todo el mundo han pasado por crisis semejantes, pero no se ha visto, (o no se ha querido ver) la *insolvencia latente*, hasta que abrumadora, brutal e indiscutible, se ha impuesto la *insolvencia de hecho*: la falta de fondos para pagar.

Uno de los más instructivos ejemplos al respecto es el de la Caja de Jubilaciones que el gobierno de Nueva Gales del Sur (Australia) fundó en 1884, a favor de sus empleados civiles y que, después de nueve años, tuvo que suspender pagos, tomando a su cargo el Estado los *compromisos ya consolidados* en forma de pensiones concedidas. A los demás contribuyentes se les ofrecieron distintas opciones de liquidación, siempre con la garantía del Estado. Las nuevas opciones eran de muy reducido valor con respecto a los derechos que reconocía la Caja originariamente, pero, aun así, diez años

más tarde, en 1903, hubo necesidad de liquidarla por completo. Las sucesivas valuaciones de la Caja habían ido mostrando déficits *reales* cada vez mayores, a pesar de las sucesivas reformas de carácter restrictivo.

## II

La "Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones", creada en 1904 para liberar al Estado del *peso muerto* que importa en sus presupuestos el pago de las pensiones de retiro acordadas a los funcionarios que habían alcanzado una cierta edad y un cierto número de años de servicios, nació — como todas o casi todas las Cajas análogas — con un fuerte pasivo inicial, originado por todos los *derechos ya adquiridos* en la época de su creación y que estaban representados, *no sólo por todas las jubilaciones ya otorgadas* en aquella fecha, sino también por todos los *servicios computados* por todo el *personal administrativo* en funciones a la sazón.

Durante la discusión de la ley que creó la Caja, se hicieron dos *estudios técnicos* para establecer qué recursos necesitaría para poderse desarrollar sin tropiezos. Uno de ellos — hecho por un actuario alemán residente en el país, D. Guillermo Tappen — llegó a la conclusión de que era necesario hacer un descuento muy superior al 5 % que se fijaba en el proyecto de ley, para que la Caja pudiese vivir holgadamente. Los cálculos del actuario, Sr. Tappen, aunque de un carácter meramente aproximativo, pues faltaban elementos para encarar todos los problemas que se presentan en una Caja de pensiones, planteaban la cuestión en un terreno firme, pero se juzgaron excesivas las cifras dadas por él. Otros calculistas — no actuarios, ni mucho menos — rehicieron los cálculos, encarando el porvenir con optimismo y se sancionó, por fin, una ley que fijaba como recursos el 5 % de los sueldos — aportado por los empleados — y otras contribuciones de menor importancia: mitad del primer mes de sueldo; aumento total, al ascender de categoría, del primer mes; multas, sueldos vacantes;... Todo ello, según cálculos *a posteriori*, ha producido apenas el 1 ½ %. De modo que los recursos totales de la Caja pueden estimarse en el 6 ½ % de los sueldos.

Como compensación de los *derechos pasivos* de que la Caja había de hacerse cargo, se le entregaron, por parte del Estado, diez millones de pesos en un *bono* y 952.000 pesos en dinero, procedente de un fondo anterior. Once millones de pesos — escasos — en cifras redondas.

Los empleados a quienes se reconocía antigüedad, debían aportar, a su vez, un 3 % de descuento *extraordinario*, hasta completar los *descuentos atrasados y no sufridos*.

Al fundarse la Caja no se hicieron más cálculos que los que indiqué más arriba. En ellos se trataba, sobre todo, de asegurar la vida de la institución durante un *cierto número de años*. No se estimó, por lo tanto, a cuánto ascendía el pasivo que se transmitía a la Caja. Pero años después — 1919 — un alumno — hoy egresado — de nuestra Facultad de Ciencias Económicas, que era jefe de la sección Estadística de la Caja, D. José H. Porto, calculó, con bases científicas firmes y racionales, el valor actual que representaban *solamente* las jubilaciones ya otorgadas al 31 de diciembre de 1904. Y obtuvo una cifra superior a \$ 24,600,000.

No es aventurado suponer — como lo hace en un trabajo suyo el Dr. Acerboni — que el valor de los derechos ya adquiridos por los antiguos empleados del Estado, al crearse la Caja, era *doble* del anterior. Resultaría, así, un pasivo de setenta y cinco millones de pesos, en cifras redondas. De ellos, sólo recibió *once*, como *hemos visto*. Luego el *déficit inicial* era *por lo menos* de *sesenta y cuatro* millones de pesos. Y digo *por lo menos* porque la cifra dada por el Dr. Acerboni es, evidentemente, un *mínimo*.

La Caja, pues, nacía en condiciones desfavorables.

Pero como en todos los institutos de esta naturaleza, las fallas fundamentales de su organización no se harían visibles *para los profanos*, (es decir, para la inmensa mayoría de las gentes) sino al cabo de muchos años.

Y al ver *subir* en los balances, paulatinamente, la cifra representativa de los *fondos acumulados* se consideró sólida la situación ante el *aumento de capital*. Porque, *como no se tomaba en cuenta el pasivo* representado por los compromisos futuros (valor actual de las jubilaciones acordadas, y valor actual de los aportes hechos por los que aun eran empleados), todos aquellos *fondos* eran *capital*. El *capital* crecía, pues, por un procedimiento muy simple: el de ignorar el *pasivo*.

Pero llegó un momento en que ya no bastó tal ignorancia. El día en que las jubilaciones concedidas empezaron a sumar — anualmente — más que los ingresos de la Caja, empezó la alarma también. Y hoy, ante el peligro inminente de tener que *suspender pagos*, todos se apresuran a buscar un remedio.

Y son ya varios los proyectos de ley presentados con tal objeto.

¿Con qué criterio están redactados tales proyectos?  
 ¿Qué grado de eficacia tienen las medidas propuestas?  
 Es lo que vamos a tratar de ver en seguida.

### III

Pero antes conviene recordar otros antecedentes.

En 1917 se dictó una ley creando otra Caja de Jubilaciones: la caja para empleados y obreros de empresas ferroviarias. Como en este caso se imponía a las empresas la obligación de contribuir a formar el fondo social, los directorios respectivos sintieron la necesidad de asesorarse acerca de las obligaciones eventuales que habrían de asumir, y se aseguraron la colaboración del reputado actuario inglés, Sir J. Burn. El informe técnico fué abrumador. La tasa de contribución requerida para costear los beneficios que otorgaba la ley resultó ser el 32 % — *sin tomar en cuenta el reconocimiento de servicios atrasados*.

Se dijo entonces que las cifras eran excesivas; como que habían sido fijadas a pedido de parte. El nombre del actuario informante — una eminencia indiscutida — alejaba toda sospecha. Cuanto más, podría pensarse que en caso de duda ante dos hipótesis igualmente probables, se habría decidido por la más pesimista.

Pero entonces tuve yo ocasión de realizar un trabajo *personal* que me permitió comprobar hasta qué punto eran atinadas las previsiones del actuario inglés.

Como algunos empleados ferroviarios me pidiesen que hiciera un estudio de la cuestión, resolví hacer, a pesar de la carencia total de datos estadísticos, un cálculo aproximado.

La mayor dificultad en estos casos es determinar la forma en que podrán variar *en el futuro* los *sueldos medios* de los cotizantes de la Caja, de acuerdo con su edad y antigüedad.

Yo hice una hipótesis, que me pareció aceptable. Y los hechos posteriores tienden a darme la razón.

Los sueldos medios crecen de quinquenio en quinquenio, según una función de segundo grado. Tal que siendo  $y$  el sueldo quinquenal y  $x$  el número de quinquenios transcurridos (0, 1, 2, ...) se tenga:

$$y = a + bx + cx^2$$

Siendo  $a$ ,  $b$  y  $c$  constantes a determinar en cada caso.

Fijando, entonces, la edad media inicial en 25 años, y en 30 el número de años de servicio — de modo que el retiro

tenga lugar a los 55 años de edad — el número de quinquenios será seis.

La escala de sueldos se hace así:

$$a; a + b + c; a + 2b + 4c; a + 3b + 9c; \\ a + 4b + 16c; a + 5b + 25c$$

De modo que los aumentos sucesivos de sueldo forman la progresión aritmética:

$$b + c; b + 3c; b + 5c; b + 7c; b + 9c$$

de diferencia constante igual a  $2c$ .

Mediante fórmulas actuariales — que no habría interés en dar aquí — establecí distintas escalas de sueldos y determiné los respectivos porcentajes de descuento que, en cada caso, costaban una jubilación del 80 % del sueldo del último quinquenio.

He aquí los resultados obtenidos: (Tabla de mortalidad  $H^m$ ; tasa del interés, 5 %).

Categorías	Sueldos en los quinquenios						Jubilación	Descuento
	1º	2º	3º	4º	5º	6º		
A	100	110	145	205	290	400	320	0.2423
B	100	112	148	208	292	400	320	0.24
C	100	120	160	220	300	400	320	0.2313
D	100	160	220	280	340	400	320	0.1955
E	100	110	140	190	260	350	280	0.2246
F	100	110	130	160	200	250	200	0.1820
G	100	110	120	130	140	150	120	0.1260
H	100	100	100	100	100	100	80	0.0983

Del cuadro que antecede surge, evidente, la condenación del sistema actual. No es posible jubilar en idénticas condiciones a individuos de tan diversas categorías y que, para obtener un mismo beneficio, necesitan contribuir con tan distintos descuentos. Por otra parte, nótese que si se impone a todos un mismo descuento promediando en forma conveniente los hallados, se obliga a los empleados menos favorecidos en su carrera — que son los que menores descuentos necesitan — a contribuir con una cuota *suplementaria* en beneficio exclusivo de los que menos lo necesitan: de los que han hecho mejor carrera.

Y establecer distintas categorías de empleados con distintas categorías de descuentos es imposible puesto que nadie es capaz de determinar de antemano en qué categoría quedará incluido, al fin de su carrera, un individuo que se inicia en ella o que tiene aún poca antigüedad.

¿Cómo salvar, pues, el inconveniente? ¿Cómo evitar esas injusticias?

La dificultad es más aparente que real.

Bastará fijar de antemano un descuento dado — basado en promedios aceptables — y calcular luego, para cada escala de sueldos, cuál debe ser el monto de la jubilación.

Expresada la jubilación en un porcentaje del sueldo medio ganado durante los últimos  $n$  años, veremos que, a medida que la carrera del empleado es más brillante y sus ascensos más y más considerables, el porcentaje estipulado baja. Y esto presenta múltiples ventajas. En primer lugar, desaparecen las injusticias ya señaladas del régimen actual. Los derechos de cada uno resultan de sus aportes y nada más. En segundo lugar, muchas personas que hoy se jubilan antes de tiempo no lo harían, desde que la jubilación representaría una pérdida a la que sólo se resignarían los que realmente necesitaran descansar. Esas jubilaciones prematuras y absurdas de hombres llenos de vida y vigor desaparecerían como por encanto. En tercer lugar, todas las jubilaciones tenderían hacia un cierto nivel normal, eliminándose esas altísimas pensiones que constituyen un peligro tan serio para la estabilidad del fondo común.

Tomando como base las cinco categorías principales de empleados que figuran en el cuadro, y un descuento uniforme del 12 %, llegamos a los resultados que van a continuación:

Categorías	Sueldos		Descuento	Jubilación	
	Inicial	Final		Monto	% sueldo final
A	100	400	0.12	158.45	39.61
E	100	350	0.12	149.58	42.73
F	100	250	0.12	131.84	52.74
G	100	150	0.12	114.10	76.07
H	100	100	0.12	97.64	97.64

Podría objetarse, acaso, que el porcentaje de jubilación decrece demasiado rápidamente a medida que crecen los au-



mentos de sueldo, de tal manera que, en ocasiones, pudiera resultar prohibitiva una escala formulada así. Aunque salirse de ella entraña el peligro de tener que pagar jubilaciones altas con exceso, no faltan medio de elevar, dentro de ciertos límites prudenciales, ciertas jubilaciones sin infringir las leyes de la equidad.

Uno de tantos medios podría ser, por ejemplo, establecer una escala creciente de descuentos sobre los aumentos sucesivos, y aplicar el producto de tales descuentos suplementarios a la mejora de la jubilación. A dicha escala de descuentos suplementarios podría, v. gr., dársele la forma de una progresión aritmética. Así, si es el 12 % el descuento inicial, haciendo para cada aumento de sueldo de 5 % en la tarea del descuento, obtendríamos, tomando como base de cálculo la categoría A de nuestro último cuadro, los descuentos que resultan a continuación:

% descont.	1º Qu.	2º Qu.	3º Qu.	4º Qu.	5º Qu.	6º Qu.
12	100	110	145	205	290	400
5	...	10	10	10	10	10
10	...	...	35	35	35	35
15	...	...	...	60	80	60
20	...	...	...	...	85	85
25	...	...	...	...	...	110

Los descuentos que nos da la primera fila son los que ya hemos calculado y que dan derecho a una jubilación de \$ 148.45.

La jubilación suplementaria debe, pues, resultar de los otros descuentos.

Aplicando los procedimientos del cálculo actuarial, llegamos a las siguientes cifras:

Quinquenios	Sueldos		Descuento total	
	Nominal	Efectivo	Absoluto	Relativo
1	100	88.—	12.—	12.— %
2	110	96.30	13.70	12.45 „
3	145	123.60	21.40	14.76 ”
4	205	167.40	37.60	18.34 ”
5	290	225.20	64.80	22.34 ”
6	400	294.50	105.50	26.375 ”

Se llega, así, a una jubilación de 234 pesos; aproximadamente el 80 % del último sueldo *efectivo*: (\$ 294.50).

#### IV

Las cifras a que llegué yo en aquella oportunidad parecieron fantásticas. ¡Un 20 % de descuento en promedio! ¡Era absurdo! Y no faltó un diputado de la Nación que, al discutirse una de las tantas leyes de jubilaciones sancionadas entre nosotros, hablase, en plena Cámara, con tono desdenoso de los cálculos de los *titulados* actuarios.

*E pur si muove!*

La Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones ha levantado un censo de empleados y ha obtenido fichas completas referentes a 101.125 empleados de los 112.220 que se hallaban en actividad el 31 de marzo de 1924 al hacerse el censo.

Sobre esa base ha practicado el jefe de la oficina de Estadística — un graduado en nuestra Facultad de Ciencias Económicas, el Dr. Daniel Rivera — un estudio técnico, con todas las precauciones del caso para no incurrir en errores groseros ni dejarse influenciar por prejuicios.

Ha clasificado esas fichas — de conformidad con ciertas características, que les dan una relativa homogeneidad — en los ocho grupos que siguen.

*Servicios comunes* (jubilación después de 30 años de servicio).

- A)—Personal de los Institutos Bancarios del Estado.
- C)—Personal — administrativo y docente — de los establecimientos de Enseñanza Media y Superior.
- D)—Personal administrativo de la administración nacional (excepto el comprendido entre los grupos A y C).
- G)—Personal obrero.

*Servicios privilegiados* (Jubilación después de 25 años de servicio).

- B)—Policía de la Capital.
- E)—Personal docente de las escuelas primarias. Policía marítima y de los territorios nacionales. Administración de Justicia. Cárceles y establecimientos de corrección.
- F)—Correos y telégrafos.
- H)—Personal obrero.

Y ha calculado para cada grupo:

- a) la edad media de ingreso.

- b) la escala de sueldos *medios*, por antigüedad.  
 c) el descuento, expresado en un porcentaje del sueldo, que costea los beneficios que otorga la ley en cada caso.

He ahí el resumen de los resultados a que llegó, tomando como base la tabla de mortalidad de la Ciudad de Buenos Aires, construída en el Seminario de la Facultad de Ciencias Económicas y la tasa de interés del 5 % :

Clase de Servicios	Grupo de empleados	Edad media		Sueldo medio		% de descto.
		inicial	final	Inicial	Final	
Comunes	A	23	53	144.—	966.—	29.22
"	C	26	56	115.94	454.40	17.36
"	D	26	56	248.67	488.18	16.64
"	G	30	60	162.46	169.76	9.80
Privilegiados	B	25	50	178.21	285.01	24.95
"	E	23	48	251.—	477.—	31.65
"	F	23	48	177.19	268.63	26.57
"	H	25	50	143.05	143.05	19.92

Promediados luego, convenientemente — es decir, teniendo en cuenta la importancia de cada grupo en cuanto al número de afiliados que comprende — se han determinado, después, los siguientes descuentos *medios* :

*Grupos A, C y D.* — Personal *no obrero*, con servicios comunes, es decir, con jubilación después de 30 años de servicios: Descuento medio: 19.49 %.

*Grupos B, E, F.* — Personal *no obrero* con servicios privilegiados, es decir, con jubilación después de 25 años de servicios:

Descuento medio: 28.42 %.

*Grupos A, C, D, G.* — Personal *obrero y no obrero* con servicios comunes:

Descuento medio: 15.36 %.

*Grupos B, E, F, H.* — Personal *obrero y no obrero* con servicios privilegiados:

Descuento medio: 25.96 %.

Finalmente, *tomando todo* el personal de la administración como un grupo único, el descuento medio hallado es el 19.84 %.

¡Prácticamente, el veinte por ciento!

## V

Los resultados coinciden con los hallados por mí hace *once* años.

Yo hacía hipótesis simplemente *orientadoras*, pero la concordancia entre las cifras que daban esas hipótesis y el cálculo preciso basado en datos concretos no puede ser mayor.

Esta vez es la misma Caja, por intermedio de su oficina técnica, la que da la voz de alarma; se dan las estadísticas precisas, base de los cómputos, se calcula el déficit — un déficit abrumador de más de mil doscientos millones de pesos a la hora actual — y, claro está, el problema se encara en toda su gravedad. Tanto más cuanto que, a subrayar esa gravedad, contribuye el hecho de que se ve perfilarse en lontananza el fantasma aterrador de la *insolvencia material*: de la inmediata cesación de pagos.

Sin embargo, todavía hay personas — y personas cultas, y sin duda inteligentes — que se obstinan en cerrar los ojos ante la realidad.

Un señor diputado funda, en estas horas de angustia para la Caja, un proyecto de reformas — inspirado evidentemente en propósitos altruistas y generosos, pero que representan un verdadero peligro desde el punto de vista económico — y lo funda diciendo:

“Es francamente optimista a pesar de ciertas voces de alarma tan seriamente inquietantes, que, más que advertencias previsoras y sanas para el legislador, parecerían constituir la parte dispositiva de la sentencia definitiva que ya hubiera resuelto la quiebra irreparable de la Caja. *Felizmente está lejos de ser una realidad tan amarga* como lo revela una rápida síntesis de su vida financiera” (1).

¡Y ésto cuando está ya lista la memoria de la Caja, que acusa la desesperante situación que se acaba de ver!

Otro señor diputado presenta otro proyecto — estudiado con amor, y que es, acaso, el que mejor acogida tiene en el Congreso — y en él se *aumenta* el número de servicios privilegiados.

¡Y luego se nos acusa, a los que queremos que estas cuestiones se estudien con seriedad, de ser alarmistas y de decretar, inconsultamente, la quiebra de la Caja!

---

(1) *Dtario de Sesiones*, julio 12 de 1928, pág. 514, 2a. columna.

Al contrario; lo que queremos nosotros es que, no sólo esa, sino todas las Cajas del país, sean puestas en condiciones de vivir sin la amenaza constante de la quiebra. Y para ello — contra los números no vale la dialéctica — no hay más que un remedio: ajustar los beneficios que se conceden a los ingresos de que se dispone.

Y ello no se conseguirá mientras no se establezcan las siguientes normas:

- a) Restablecer el, en mala hora *suprimido*, límite de edad. A mi juicio no debe ser inferior a 55 años.
- b) Fijar un máximo — digamos de *mil quinientos pesos* — a la jubilación.
- c) Establecer, combinada con dicho máximo, una escala que fije la jubilación en un determinado porcentaje del sueldo. Debe partir del ciento por ciento, para los sueldos menores, e ir decreciendo, paulatinamente, a medida que crezca el sueldo.
- d) Crear nuevas fuentes de recursos para equilibrar las entradas con los compromisos previstos.

Entre los nuevos recursos a crearse sería equitativo, sin duda, poner a cargo del empleador — el Estado — un porcentaje de descuento determinado.

Como se ve, quedan subsistentes todas las apreciaciones hechas por mí *once años atrás*.

Y es que los números cuando se los maneja honradamente y sin prejuicios, no son *optimistas ni pesimistas*. Son números y nada más. O si se prefiere: son números ¡¡y ya es bastante!!

José GONZALEZ GALE