

341

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
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

Victor M. Molina

Por la Facultad

Juan Girelli

Por el Centro de Estudiantes

Emilio Bernat

Por el Centro de Estudiantes

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Carlos E. Daverio

REDACTORES

Enrique Loudet

José H. Porto

Por la Facultad

Andres D. J. Devoto

Por el Centro de Estudiantes

Alberto Bonfanti

Por el Centro de Estudiantes

Año XX

Junio, 1932

Serie II, N° 131

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

CALLE CHARCAS 1835

BUENOS AIRES

de José D. Santillán

La reforma de la ley 4349 (1)

Debo este momento singularmente grato para mí a los dirigentes de "El Jubilado" y de "La Unión Nacional de Jubilados y Pensionistas", que han querido que venga a compartir con ellos, la afanosa tarea de información, sobre la actualidad de todo aquello que se vincula a los respetables intereses de los jubilados y pensionistas, y que bien podríamos condersarla en un solo concepto comprensivo de la hora actual, sintetizándolo así: *Inquietudes legítimas que agitan a este grande grupo social, por el profundo desequilibrio de su ley.*

¡Qué vasto es Señores, este tema y cuanta complejidad ofrece el mismo, en estos momentos de profunda alteración económica porque atraviesa el país!

Ya estamos reunidos y, bajo el ambiente cordial que ofrece esta sala anhelosa, de percibir alientos para su mañana incierto, hemos escuchado a la voz sincera de vuestros directores, que en un común paralelismo de ideales, os informan de la brega incesante, con que vienen persiguiendo su realización, con inteligente tenacidad, con mirajes de bien público, con auténtico y real sentir sobre vuestras necesida-

(1) Conferencia pronunciada por su autor en la Asamblea General de la "Asociación Unión Nacional de Jubilados y Pensionistas" y "El Jubilado", el 30 de abril ppdo.

des, sin otras armas por ahora, que las que empuñan con el calor de sus convicciones, en ese órgano de su prensa propia, donde palpitan mes a mes, sus aspiraciones nobles, sus anhelos fervorosos de bien para todos vosotros, y cual si fueran los cruzados más avanzados de una azarosa jornada, se les vé al frente de movimientos como éste, plasmando sus aspiraciones ante los poderes públicos.

El Señor Presidente de la República les ha escuchado ya, recibiendo de sus manos el memorial sintético de sus aspiraciones, prometiéndoles preferente preocupación de gobierno para el estudio y solución del mismo, y coincidiendo a la vez en ciertos puntos fundamentales de su iniciativa. Esto es ya alto testimonio de la eficiencia con que persiguen sus propósitos.

Por ellos es que, viniendo a mí por el carácter que invisto de Presidente de esta Institución, debo admitir que en lo que a mi función atañe, he de poder igualmente coadyuvar a la obra de ustedes; eso sí, presentándoles bajo aspectos reflexivos de gobierno, todo lo que hubiera recogido en el tiempo que llevo al frente de esta Institución, que siempre es ya experiencia, y lo de que más antes me hubiera sido dado conocer; desde que, puedo decir en apoyo de la autoidad que me faltará, que esta ley 4349, hace 28 años fué desechada por el Senado de la Nación, después de escuchar el detenido estudio que hiciéramos de ella, dos Comisiones Parlamentarias, la de Hacienda y Legislación, de las que me cupo el honor de formar parte, al lado de preclaros servidores de la República.

Bueno pues, entremos a conversar. En aquel entonces cuando era necesario incorporar al gobierno de esta ley, las jubilaciones acordadas por el Estado por leyes diversas y de orden disperso, hubo un Ministro de Hacienda, que así como fuera en el Parlamento, Cámara de Diputados, uno de los Presidentes más inteligentes de las Comisiones de Presupuestos de aquellos días orgánicos, el Dr. Enrique Berduc, lo fué después Ministro de Hacienda y a su paso por ambos funciones, las huellas de su talento, quedaron impresas en los trazos fundamentales con que al elevar el Presupuesto de la Nación para el año 1901, dijera ocupándose de las jubilaciones y pensiones lo siguiente: "No han de pasar muchos años sin que

haya dos presupuestos, uno de empleados y otro de jubilados, si los poderes públicos de la Nación no afrontan con decisión tan grave problema”.

Vanos e influctuosos fueron todos los esfuerzos de aquellos días, para darle a esta ley a base de cálculos actuariales exactos, que nunca pudieron llegar a realizarse, su verdadero equilibrio económico, y por más que al informársele al Senado se dijera repetidamente, que el criterio que debía predominar en leyes de esta naturaleza, es la de la posibilidad de mantenerlo dentro de los recursos que se asignan para su objeto, la ley salió profetizada para un transecurso no mayor de veinte años, como creadora de una Institución anémica en su porvenir.

El número de jubilados no alcanzaba entonces sino a 1.100. Hoy después de 28 años, estamos en el de 9.824 y en concurrencia con otras Cajas 909 o sean un total de 10.733.

Es que en ningún país existe una legislación tan pródiga como la nuestra; ni en Estados Unidos, tan ricos y generosos como lo son por lo mismo. Ya entonces se hicieron cifras comparativas, diciendo que mientras Estados Unidos para una población de 75.000.000 de habitantes distraía de sus rentas 140.000.000 de dólares, nosotros para una población de cuatro millones 500 mil invertíamos ya \$ 5.358.370.

Transportándonos a la actualidad, tendríamos que a base del número de habitantes que tenemos, o sean 12 millones aproximadamente, invertimos anualmente el total de \$ 46.453.085 entre jubilaciones y pensiones para un total de beneficiarios que alcanzaron al 31 de Diciembre último a 15.753.

Obsérvese cuan fantástica resulta la progresión que no guarda por cierto equivalencia, con el mismo crecimiento de la población.

A esto se debe que el gobierno surgido de la revolución, en 30 de Julio del año pasado, al producir un acto trascendental para los destinos futuros de esta Caja, diera deberes, en una ley de esta índole.

Esta tarea magna ha de servir luego, para que el gobierno actual, con la preocupación y celo con que el señor Presidente de la República, ha prometido a ustedes la refor-

ma de esta ley, pueda ella ser sometida, en el período actual de Sesiones ordinarias a la consideración del Honorable Congreso.

Los tiempos que vivimos después de la revolución, si bien por su gravedad extraordinaria imponen criterios de legislación, orientados con un concepto de emergencia, hacia las más avanzadas reformas, en que la estabilidad de leyes orgánicas com ésta, no salen siempre airoas, puesto que el impositivo de la necesidad, sugerido por la angustia que se cierne en todos los órdenes de las actividades del país, determinan reformas, que producen inevitables alarmas en el seno de los hogares y suscitan incontenibles protestas, que comienzan ya a llegar a esta Institución, bajo la enunciación de salviedades de derechos, anunciadoras de controversias legales, que han de venir luego a perturbar el desenvolvimiento regular de esta Institución, que necesita un ambiente de serenidad y de alta comprensión, para penetrar a lo fundamental de la reforma de esta ley que tantos intereses ha creado, y cuya raigambre es ya tan profunda en el organismo social.

Es por ésto que, apenas aparecen, con carácter transitorio, reformas de alguno de sus principios básicos, limitando el monto de las pensiones futuras, surge inevitablemente por antítesis de situaciones creadas por ella, diferencias de verdadero contraste, que ahí quedan, diseñando fronteras separatistas y no igualitarias, ofreciendo la visión del cúmulo de intereses afectados, donde los principios de justicia y de igualdad parece no estuvieran sustentados en ambos casos, bajo lo respetable de la justicia en sí, cuando ella contempla por igual las situaciones creadas, por una ley que en 28 años de vigencia ha modelado puede decirse, un estado social amparado fuertemente por un orden legal.

Pero volvamos por instantes siempre a las cifras, para que ellas constituyan el indicativo más solemne que se presenta a los hombres de gobierno.

Quiero por ello, haceros conocer, el monto global del resultado del último ejercicio anual de 1931, para deciros que ingresaron al Tesoro de la Caja \$ 43.400.478.49, descompuesto así:

Por aporte de la ley 4349	\$ 25.866.943.00
Y por los aportes creados por los Acuerdos extraordinarios del Gobierno Provisional	„ 14.045.837.91

Vemos pues, que estas previsiones del Gobierno anterior, intensas todas, en cuanto con un criterio de suprema necesidad, ha afligido el patrimonio del empleado, arrimando al Tesoro de esta Caja con los caracteres de permanencia, que podemos afirmar ya serán definitivos, puesto que la Honorable Cámara de Diputados acaba de prestar sanción confirmatoria a estos descuentos, el considerable aporte de más de \$ 14.000.000 anuales, por solo los dos conceptos enunciados, monto de suyo extraordinario, comparado con aquella modesta y única contribución con que al sancionarse la ley en 1904, solo se le diera un bono de \$ 10.000.000 cuya renta anual de \$ 600.000 viene percibiendo esta Caja.

Esto en cuanto a sus ingresos; veremos ahora sus erogaciones: éstas por el solo concepto de jubilaciones, pensiones y otros beneficios han alcanzado a \$ 45.710.311.87 y por conceptos varios \$ 1.634.101.21 o sea un total de \$ 43.344.413.08. Tenemos pues un déficit anual de \$ 3.943.628.60.

Cabe sin embargo advertir, que el déficit del ejercicio, a no haber mediado los nuevos aportes creados por el Gobierno Provisional por los Decretos de Enero y Julio respectivamente, del año 1931, hubiera alcanzado a más de \$ 18.000.000.

Cuando en 14 de Diciembre de 1931 afirmaba en un reportaje público, que el decreto del 31 de Julio ofrecía perspectivas tranquilizadoras para el futuro de esta Caja, estimé que el aporte total para el fondo de jubilaciones excedía por mes a \$ 4.250.000, cantidad suficiente para atender los compromisos de ella y para llevar a su fondo de reserva, dentro del margen de recursos previstos por el decreto citado, alrededor de 10 a 12.000.000 de pesos al año y este cálculo hoy tiene su confirmación, porque los nuevos recursos ingresados o devengados en los últimos cinco meses de 1931, de Agosto a Diciembre, lo confirman, por cuanto la

Caja en el año en curso, tiene la seguridad ya, de cerrar su ejercicio con un superávit mayor de \$ 8.000.000.

Terminaba en aquél entonces afirmando que donde se había hecho sentir más hondamente una fecunda acción de Gobierno, con una visión que abarcaba el futuro de esta Institución, era en las previsiones establecidas por el Decreto de emergencia del 31 de Julio, decreto que anuncié, produciría \$ 31.000.000 anuales para afirmar que, esa base financiera habría de mantenerse cuando se dicte la ley, desde que ya ese decreto había alcanzado la conquista siempre buscada y nunca obtenida, de incorporar el principio igualitario de que el Estado como patrono, concorra con el 4 % adicional de su presupuesto general, con más el 3 % adicional al 5 % de la ley.

Bien pues, el solo recurso patronal que también acaba de ser sancionado por la Cámara de Diputados, tal como lo preveía el decreto citado, y al que en reciente gestión personal ante la Comisión de Presupuesto de la Cámara, he conseguido que establezca que ese 4 %, deberá ser entregado en títulos que devenguen el 6 % de interest y 1 % de amortización.

Como digo pues, que el solo aporte patronal producirá \$ 16.326.000, de los cuales a la Caja no se le ha acordado hasta hoy sino \$ 6.803.584.70 sin haber percibido aún por este concepto sino la exigua suma de \$ 829.992.25, desde que todos sabemos existe impaga la Administración, en un promedio de 3 meses.

Por separado, el 3 % que igualmente se mantiene, pero hoy, no a cargo del empleado público sino del Estado y a favor de la Caja, representa \$ 12.300.000. Por los conceptos de descuentos de jubilados previstos por este mismo decreto, se percibirá \$ 1.540.000 y por los otros recursos menores previstos por el mismo decreto se percibirá \$ 500.000, o sea un total de \$ 30.700.000.

Veamos pues, como estas extraordinarias medidas de emergencia, van a ser luego convertidas en ley por la inmediata sanción del presupuesto; y no es de pensar, que lo que no se ha conseguido durante 28 años de vigencia de la ley,

por la sanción de sus presupuestos anuales, por las innúmeras iniciativas parlamentarias que reforman la ley, y que infructuosamente en los últimos tiempos intentaron llegar a su reforma total, nunca previsión alguna de Gobierno, le arrimó a esta Institución, tan positivos recursos como el decreto del 31 de Julio. \$ 30.700.000 anuales, importan traerle a la Caja, elementos vitales para su constitución en extremo debilitada y aún, cuando muy distantes estamos de pensar, que por ello solo ya debemos considerarla ni remotamente restaurada, es menester afirmar, que sobre esta base tan saludable de refuerzos económicos, ella ha de abordar la trascendental reforma de su ley, teniendo a la mano este caudal de informaciones numéricas, así todas ellas, no basten a dar luz alguna al cuadro sombrío, en que se debate esta Institución, cada vez más obscuro, porque paralelamente, los efectos de su ley no es posible suspenderlos, en el concepto radical y absoluto, con que los Decretos del 24 de Septiembre de 1930 y 22 de Febrero de 1932, hubieran, cada uno, en su previsión patriótica, prohibido la aplicación de la ley en el futuro.

La ley tiene su funcionamiento automático, ya hoy, en en los 70 días transcurridos del nuevo gobierno, llevamos acordadas 152 jubilaciones los que representan \$ 44.629.28 mensuales, todas ellas al amparo de las mismas excepciones legítimas del Decreto prohibitivo.

Vinculados para siempre por estas iniciativas quedarán los nombres de los dos Ministros de Hacienda del Gobierno Provisional, doctores Enrique S. Pérez y Enrique Uriburu, cabiéndole al segundo haber afrontado la medida de emergencia del 31 de Julio, con esa decisión enérgica con que queda caracterizada su vasta acción financiera, que en breves días más adquirirá los contornos de ley, y al primero, ser el iniciador inflexible, de este espíritu de economía que reclamara en solemne acto público, por intermedio directo del propio señor Presidente de la República, a cuya invitación acudiera la Administración Nacional en masa; en todos sus órdenes, incluso el judicial, para escuchar el solemne pedido que hiciera del presupuesto de los \$ 650.000.000, con

que este Ministro soñara al pulsar la situación en que encontraba a la República, la Revolución; sueño al fin.

El justiciero recuerdo de los que viven, impone en este instante ante el silencio de una tumba, la majestad del homenaje, para el muerto lejano, que tiene acongojada a la Nación.

Ahora, permitidme Señores, que os pida un instante de silencioso recogimiento, como homenaje al que fuera autor de tales actos de gobierno ya que acaba de entrar con lauros gloriosos, en las eternas y serenas horas de la historia; si ella ha de ser al fin la llamada a juzgarle en la posteridad, cuando apacibles los espíritus no aparezca sino lo insospechable de sus veredictos.

Ya en Septiembre de 1917 se dijo en el Parlamento, que para atender a sus pagos, la Caja en un período de 25 años, a contar desde el 1° de Enero de ese año, necesitaba tener en dicha fecha una existencia de \$ 329.000.000, que con sus intereses compuestos al 6 %, con los ingresos futuros sobre descuentos de sueldos, etc., y con los intereses escalonados y acumulados de esos ingresos, irían formando en conjunto, un fondo, que a la vez se iría extinguiendo anualmente con el pago de las jubilaciones y pensiones, para quedar reducido a cero el capital de la Caja al terminar el año 1944.

En la fecha indicada, la Caja no tenía sino una existencia de \$ 58.000.000 y el déficit era entonces de más de \$ 181.000.000, pero se agregó entonces que se necesitaría otra reposición mucho mayor a la de \$ 181.000.000, al cabo de un período de 25 años, cifra esta, que justifica la progresión a que alude el considerando preliminar del Decreto del 31 de Julio del Gobierno Provisional ya citado; puesto que de los cálculos actuariales que se hicieron entonces, la Caja en lugar de poseer un capital tendría una deuda de \$ 3.108.000 aproximadamente, que iría creciendo como la espuma hasta llegar a \$ 777.747.789 en el año 1941, que fué el último del período estudiado entonces.

Expuestas así las situaciones económicas, no pensamos en esas reposiciones totales, por tratarse de desembolsos

poco menos que imposibles, dada su cuantía y procuremos asegurar el desenvolvimiento de la Caja, estableciendo una relación proporcionada entre los recursos anuales y las obligaciones probables: esta es la grande previsión que contiene ya el decreto del 31 de Julio, fruto de la revolución de Septiembre, al que jamás pudo llegarse por sanción de ley alguna desde la época en que fuera dictada esta ley, pues siempre que una iniciativa parlamentaria llegó a traducirse en amparo de esta Institución fué apenas aquello un humedecer los labios a un sediento febril.

Ahora, bien haremos en alejarnos de este torbellino de cifras, y no incurrir en la censura cada vez más intensa, que viene afectando el fundamento de las jubilaciones y pensiones de los funcionarios públicos, toda vez que se trata de un principio de derecho administrativo, aplicado en las naciones más bien gobernadas.

Nada más justo que seguir abonando una cantidad mensual al empleado público, que después de prestar sus servicios a la Nación, se inutiliza por el trabajo o llega a una edad en que el descanso es indispensable.

No es contra esta previsión de amparo social que hay que renegar, sino contra aquello de que no puede ser aceptable, que un empleado a los 40 o 45 años de edad, cuando está en la plenitud de su vida y de sus facultades, cuando con su experiencia podría ser más útil a la Administración, se retira con el 95 % del sueldo, y pueda ser admisible que se le fije la jubilación en algunos casos con arreglo a un sueldo extraordinario, obtenido mediante un rápido ascenso, gestionado al solo efecto de que los derechos pasivos, importen una cantidad mayor a la asignación que cobraba unos meses antes de jubilarse.

La abundancia de las jubilaciones a los cuarenta y tantos años de edad, además de exigir un gasto insoportable, priva al Estado de los servicios más eficientes de su personal práctico, y constituye uno de los más graves defectos de nuestra Administración Pública.

Los cuatro enunciados que contiene el memorial entregado al señor Presidente de la Nación por las entidades gre-

miales de "El Jubilado" y "La Unión de Jubilados y Pensionistas", puede decirse que ya dos de ellos están contemplados por las disposiciones del Gobierno Provisional, en cuanto al aporte patronal del Estado y a la jubilación máxima. Al menos respecto del aporte patronal la conquista está ya asegurada, con el 4 % obtenido, que, como se ha dicho más antes, supera a \$ 18.000.000; así la entrega de este aporte no sea en dinero efectivo como lo desean los señores agremiados, sino en títulos de renta que otorgados al tipo de interés y amortización que se le fija puede decirse, equivalen a dinero efectivo.

La jubilación máxima por ahora, la Ley de Presupuesto la opondrá como una barrera infranqueable a la futura que la reduce a \$ 1.500.—.

Solo en los tiempos que corren después de una revolución que perdurará hondamente con el desastre económico porque atraviesa el país, ha podido ser recibido auspiciosamente por la opinión, así los intereses futuros que lleguen a afectar, algunos aminorados ya por el amparo de la ley, ofrezcan casos extraordinarios de desmedro en el patrimonio del empleado, que cabe esperar, han de ser contemplados de nuevo cuando se venga a la reforma tranquila y meditada de Ley permanente.

La jubilación mínima de \$ 160.—, la justifica e inspira todo el espíritu en que se encuentra orientada la legislación de estos últimos tiempos en cuanto a salario, y ella no puede ser discutida si como se sabe, el espíritu amplio y pródigo de la ley de jubilaciones en nuestro país, se rige por disposiciones legales de una liberalidad extraordinaria en nuestra administración pública.

Análogas consideraciones le amparan a la pensión vitalicia y mínima de \$ 100.— mensuales, para hacerla así con la de la jubilación mínima de \$ 160.—.

No es en estos dos rubros tutelares del Estado, donde el armazón de esta ley había de soportar su mayor peso y seguro estoy, de que cuando estas iniciativas se hagan oír en el Congreso de la Nación, han de encontrar su amparo más generoso.

Resta únicamente analizar el tercer enunciado sobre la

presencia de los jubilados y empleados en la Junta de Administración de la Caja de Jubilaciones.

Yo me permito recomendar a los autores de esta iniciativa, el similar proyecto que presentara a la Cámara de Diputados en Diciembre de 1917, la representación socialista compuesta por los Doctores Juan B. Justo, Mario Bravo, Nicolás Repetto, Antonio De Tomaso, E. Dickmann, A. Zaccagnini, A. Jimenez y F. Cúneo. En los fundamentos con que éste último ilustra su proyecto, han de encontrar los señores propiciadores de esta Asamblea, las previsiones más inobjektibles para alcanzar tal propósito, del que cábeme la satisfacción de decirlo, comparto con el mayor espíritu de bien público y de necesario control, en la Administración considerable de los recursos que forman el tesoro de esta Institución.

Señores, entiendo haberme extendido en demasía al tocar los distintos puntos que hacen al objetivo de esta Asamblea, pero me tranquiliza la idea de haber venido a compartir con ustedes, sus generosos anhelos y a aportar con el miraje que tiene esta Institución al través de las ideas esbozadas, elementos de criterio llamados a ser tenidos en cuenta en los nuevos propósitos y finalidades sociales, en que se ha de orientar la reforma de esta ley.

Retirémonos de esta Asamblea, llevando todos la sensación de que somos necesarios para esta obra común, y concurrámos en este momento excepcional porque atraviesa la República, animados del más sano patriotismo, del espíritu más amplio; con la noción de desinterés abnegado, a propender a la reforma de esta ley, que a gritos dice que el estado económico del país, no la puede soportar ya, y al cambiarla por otra inspirémonos todos, en los nuevos conceptos de la vida moderna, en la economía universal con que los pueblos más poderosos de la tierra adaptan su legislación tributaria y social, como acaba de hacerlo Estados Unidos, preparando el espíritu, hasta por un concepto de sana filosofía, a alcanzar de una vez por todas, la conquista de una ley, que constituya el más cierto amparo para las familias de millares de empleados del Estado, haciéndonos la aritmética evidente y cierta, de que es preferible a la zozobra en que se vive, la certidumbre de la estabilidad económica en que llegará a reposar esta Institución en el futuro.