

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

Víctor M. Molina
Por la Facultad

Juan Girelli
Por el Centro de Estudiantes

Emilio Bernat
Por el Colegio de Graduados

SECRETARIO DE REDACCION

Carlos E. Daverio

REDACTORES

Enrique Loudet
José H. Porto
Por la Facultad

Francisco M. Alvarez
Amadeo P. Barousse
Por el Colegio de Graduados

Andrés D. J. Devoto
Alfredo Bonfanti
Por el Centro de Estudiantes

AÑO XXI

MARZO DE 1933

SERIE II, N° 140

DIRECCION Y ADMINISTRACION
CALLE CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

de Argentino V. Acerboni

Las jubilaciones y el escalafón

DOS PROBLEMAS SOCIALES QUE NO ES POSIBLE SEPARAR

La función del actuario, (técnico en la matemática de seguros), en los fondos de jubilaciones, está perfectamente definida y limitada.

Se le llama a consultarle antes de iniciarse un fondo (milagro que en nuestros países ocurre una vez en cada generación); en este caso su papel, a estudiar el costo de los beneficios proyectados y determinar científicamente la cotización media con que debe contribuirse para sostener el fondo en las bases que se proyectan.

O se le llama a estudiar un fondo ya existente y, lo que es más frecuente, un fondo en franca bancarrota, como todos nuestros fondos de jubilaciones. Tiene en este caso dos problemas distintos. Uno es el cálculo de la cotización media necesaria para costear los beneficios que el fondo ofrece, es decir, el descuento necesario para mantener en lo futuro la institución.

Otra es la determinación del déficit, o sea en términos actuariales la reserva matemática. En lenguaje vulgar, la acumulación de capital que el fondo debe tener, para responder a la acumulación de antigüedad que hasta ese momento han hecho los cotizantes.

Incidentalmente, deberá estudiar las distintas formas de enjugar el déficit existente, y el monto del alivio que significa cada una de las medidas que se proponga.

Aquí termina su intervención legítima. La consecuencia social y administrativa de las modificaciones que se introduzcan a un determinado régimen jubilatorio, no es de su especialidad, y su opinión sobre ellas no tienen otro valor que el

de una opinión, más o menos fundada, y tan respetable como la de cualquier otro ciudadano.

Esto hace que el actuario, como tal, se despreocupe del estudio de estas consecuencias sociales y administrativas, consideradas por él como variables que no entran en su problema.

Y sin embargo, ¿es así? Cuando vemos la consecuencia del estudio actuarial de nuestro régimen de jubilaciones, nos sentimos inducidos a creer que el actuario debe preocuparse de algo más de lo que lo ha hecho hasta ahora, de la parte social de las reformas; pues es quizá atendible a la falta de este punto de vista que las constataciones puramente científicas, y perfectamente justificadas, por otra parte, de los actuarios, hayan dado poco o ningún resultado para poner en orden nuestro sistema jubilatorio.

A esta duda responden las notas siguientes, que si en cierto modo salen de la órbita puramente técnica de la función del actuario, por otra parte contemplan un punto de vista nuevo del problema diario que se somete a su análisis.

Es indiscutible de todo punto de vista, que nuestro sistema de jubilaciones tempranas y elevadas, debe modificarse.

Esta afirmación se comprueba científicamente, con los estudios actuariales hechos en todos los países sobre todos los fondos de jubilaciones.

No hay porcentaje posible de descuentos de los sueldos (dentro de un límite razonable), que pueda costear jubilaciones con sueldo íntegro, y a una edad temprana, dentro de un sistema de equilibrio financiero estable para las instituciones de jubilaciones.

Indirectamente pero en forma mucho más evidente para el que no domina la técnica del actuario, comprueba la misma afirmación el estado pavoroso de todas nuestras instituciones de retiros. La Caja Nacional de Jubilaciones Civiles no alcanza hoy a pagar las jubilaciones acordadas, y su déficit crece de año en año. La de la Provincia de Buenos Aires tiene un déficit de más de 4.000.000 de pesos en 1931 sobre 12.000.000 pagados en jubilaciones y pensiones.

La Caja de Jubilaciones Ferroviarias está viendo llegar ya el momento en que sus ingresos no alcanzarán a cubrir los egresos, y se producirá la descapitalización. Una institución que se halla en tal estado de quiebra es insostenible.

A igual conclusión se llega contemplando en abstracto la consecuencia que tendría sobre la población en general, el

retiro de todos los individuos útiles en la forma en que se jubila hoy a una parte de la población, es decir a los cincuenta años de edad.

De cada 6 personas de más de 15 años, 1 se hallaría en situación de retiro. No puede haber economía colectiva que soporte semejante peso muerto de individuos improductivos.

Las conclusiones de los estudios realizados, serían desalentadoras sino tuvieran antecedentes de los regímenes jubilatorios de otros países. Fuera de estas tierras de orgía jubilatoria, que caracteriza la región del Plata, no hay retiros antes de los 55 ó 60 años de edad, ni con más de los 2/3 del sueldo, y no dejan, por eso, las pensiones de constituir un privilegio muy apreciado para los empleados y obreros de servicios públicos o elegidos.

De manera que si se llegara a la conclusión de que no es posible una jubilación en edad inferior a los 55 años y con un porcentaje de más de 60 ó 70 % del sueldo, y esto, gracias a un sistema de descuentos relativamente fuertes, no se contrariarían esperanzas legítimas, sino prácticas viciosas creadas al amparo de épocas de prosperidad ya desaparecidas.

Estas ideas, que en un tiempo se consideraban casi como un sacrilegio, hoy han llegado a penetrar bastante hondo en la masa de la población. No sólo los cotizantes, sino hasta los mismos jubilados reconocen hoy la necesidad de alguna reforma fundamental, que dé un carácter de estabilidad a sus derechos, aun cuando los reduzcan.

No hay, ni puede haber, perfecto acuerdo sobre el alcance de esta reducción, pues cuando se trata de cortar en carne propia, cada uno pretende que se corte lo menos posible, y que se remedie la situación cortándole al vecino. Pero, colectivamente, existe conciencia de la necesidad de una reforma.

¿Cuál es, pues, la causa de que no se produzca una reforma fundamental?

Esta causa hay que buscarla en las consecuencias inmediatas que una reforma de esta clase tendría con respecto al mismo personal, y que no escapa a todos los que deben abocarse a la resolución del problema.

Dentro de nuestro régimen de inestabilidad administrativa, el empleado que tiene algunos años de servicios tiene siempre sobre su cabeza la espada de Damocles de una cesantía sin causa. La modificación del régimen jubilatorio, que le quite la posibilidad de acogerse a un beneficio en caso de

cesantía, tiene para ellos aspecto de tragedia. No es posible remediar esta situación, haciendo el beneficio jubilatario extraordinario contingente a la cesantía. En las Cajas que tienen esta condición, la jubilación por cesantía se convierte en el régimen normal. En efecto, el poder administrador necesita las vacantes, ya sea para satisfacer compromisos políticos, ya para mejorar la administración ocupando los cargos con los más calificados. (Una u otra apreciación de la necesidad depende de la moralidad del gobierno, y del punto de vista del observador que emite el juicio).

La fácil salida de dejar cesante al empleado que se puede acoger a los beneficios de la jubilación, no puede dejar de ser aprovechada diariamente y en gran escala.

No queda, pues, tabla de salvación para el empleado a quien se extiende por ley el plazo para acogerse a la jubilación; y una modificación que tiene como fin mejorar la situación del funcionario en el retiro, dándole una garantía, tiene como consecuencia inmediata llevar la intranquilidad al hogar del funcionario en ejercicio.

¿Compensa la ganancia eventual la pérdida inmediata?

Si es evidente la consecuencia que la modificación tendría para el personal, no lo es tanto lo que significaría para el poder administrador. Los que han debido ejercer el gobierno en alguna forma, lo saben experimentalmente.

La jubilación constituye hoy para el poder administrador un doble recurso. Está en primer término la posibilidad de librarse de un empleado inútil o poco grato, retirándolo de oficio (o con su consentimiento obligado); pero hay también consecuencia mucho más importante, la posibilidad de crear vacantes, con la jubilación, para abrir el escalafón.

En reparticiones bien administradas, en que se procede correctamente para la provisión de los puestos superiores, estimulando al personal meritorio, el aumento del término de jubilación tendría como consecuencia evitar durante muchos años los claros en las posiciones superiores, y por consiguiente, cerrar el escalafón.

Esta dificultad sería especialmente notada en los períodos de transición, en que la implantación de un nuevo régimen de jubilaciones obligara a permanecer en servicios a funcionarios a las puertas del retiro.

Mucho más notable sería allí donde el sistema se ha convertido, podríamos decirlo, en una práctica viciosa para abrir el escalafón con llave ganzúa. Un ejemplo notable es

el del magisterio. La promoción de maestros en vísperas de retiros, a cargos superiores, equivale prácticamente, a hacer a los agraciados un regalo con vuelta, pues dentro de un plazo breve volverá a disponerse de la vacante.

Estos dos hechos hacen que no se lleven a la práctica las medidas que la razón aconseja, y por el momento, inutilizan toda tentativa de modificar la situación existente en cuanto al régimen de las jubilaciones.

Si se desea hacer obra constructiva, es necesario, pues, tratar de resolver estas dificultades, correlativamente con la solución del problema jubilatorio, pues lo contrario será hacer un bien, sí, pero a costa de un mal tal vez mayor.

El problema de la estabilidad, es puramente moral y legal. Si un gobierno se propone asegurar la estabilidad del personal, como consecuencia o corolario, de una modificación del régimen jubilatorio, puede hacerlo gracias a una ley bien dictada y a sanas prácticas en cuanto a nombramiento y promoción del personal. No se puede olvidar esta última condición. Si bien, en abstracto, y legalmente, basta una ley de estabilidad para llegar a estabilizar el personal, no debe olvidarse que las leyes, para poder subsistir, deben tener un contenido inmanente de justicia, y no hay justicia en la administración si no se regulariza, a la vez que las condiciones de estabilidad las de selección y promoción.

Más difícil es resolver el problema del escalafón. La fosilización de un empleado en un puesto y sueldo, tiende, prácticamente, a reducir su eficiencia. Para atraer y conservar en la administración el personal apto a desempeñarla, es necesario algún sistema de promoción que signifique una esperanza durante su carrera.

Si se cierra prácticamente el escalafón, por la falta de retiros, es necesario proveer otros medios para recompensar la constancia en el servicio.

Para llegar a algún sistema viable, vamos a estudiar una situación hipotética, pero formulada con la experiencia de nuestra observación en la Provincia de Buenos Aires. Tomando el ejemplo del magisterio, donde es más evidente el juego de los retiros como medio de abrir el escalafón.

De un grupo de 16 maestras, hay 14 de grado, sueldo \$ 160 mensuales; una vicedirectora, \$ 190, y una directora, \$ 240. Con regularidad cronométrica de este grupo se jubila cada dos años y medio una directora con veinte años de ser-

vicios para dar lugar a que las demás asciendan, y una maestra que no ha logrado ascender, también con veinte años de servicios.

Después de 10 años de empezar los retiros, tenemos la siguiente situación:

14 maestras de grado, con antigüedades variables de	
0 a 15 años, sueldo \$ 160, egreso total.....	\$ 2.240
1 directora y una vice, con antigüedad de 17 ½	
años, egreso	\$ 430
	<hr/>
Egreso total por actividad	\$ 2.670
En la pasividad: 5 maestras y 5 directoras, sueldo	
total de pasividad	\$ 2.000
	<hr/>
Egreso total	\$ 4.670
	<hr/> <hr/>

Como las actuales instituciones de retiros no alcanzan a costear los retiros, la erogación total es a cargo del Estado con la deducción del descuento hecho por cotización a los activos y a los jubilados (10 %) dando un egreso neto al mes de \$ 4.203.

Supongamos modificado el régimen, y constituida una institución de jubilaciones que con 30 años de servicio otorgue una jubilación del monto que permita el aporte del empleado, y un 4 %, por ejemplo, por parte del Estado. El egreso total del Estado será solamente el monto de los sueldos del personal en actividad, más el 4 % por su cotización de empleador, en total \$ 2.777.—.

Con el sistema actual, tenemos un personal descontento, pues sólo ve su mejora de sueldo al fin de su carrera, un egreso por pasividades de \$ 1.426, amen de un régimen jubilatorio inestable, pues no sabemos nunca cuál será el déficit del montepío en los años subsiguientes.

Vamos a utilizar este excedente, que nos permite el régimen jubilatorio modificado, para mejorar la posición del empleado en servicio.

Supongamos un régimen de bonificación por año de servicios, análogo al que rige actualmente en la enseñanza universitaria, aunque en escala más reducida, y que sea de carácter automático como ocurre en la Universidad. Digamos, por ejemplo, que el sueldo se bonifica por antigüedad en un

10 % por cada 5 años de servicios, hasta un 50 % como máximo.

La antigüedad de nuestras 16 educadoras estará ahora repartida sobre 30 años, pues el ingreso anual será menor que en el plan actual. De acuerdo con esta distribución de antigüedades, y la escala de bonificaciones proyectadas, tenemos un egreso mensual:

por sueldos	\$ 2.670
por bonificaciones	„ 695
por cotización patronal	„ 135
	<hr/>
Total	\$ 3.500
	<hr/> <hr/>

es decir, \$ 700 menos de lo que cuestan actualmente.

La educadora con 20 años de antigüedad, aunque no hubiera recibido ningún ascenso, percibirá un sueldo de \$ 224, con 25 años, \$ 240, es decir, equivalente a su ascenso a directora.

Todo el personal estará mejor pagado, cesará la puja actual por el ascenso, que provoca el exceso de jubilaciones y el Estado habrá gastado menos. ¿Dónde está el secreto? En el mejor aprovechamiento del trabajo. Actualmente por la falla del sistema jubilatorio, que constituye un defecto de organización administrativa, el Estado contrae la obligación de pagar pensiones de retiro innecesarias que constituyen una forma de aumentar subrepticamente sus autorizaciones de gastos.

La aplicación de un sistema de escalafón al hacer desaparecer la necesidad de crear vacantes, que es hoy una palanca poderosa del sistema jubilatorio, permitirá, sin mayor perjuicio para el empleado la modificación de este régimen. Y el régimen jubilatorio actual constituye un lazo, que estrecha cada vez más fuerte la economía del país, amenazando ahogarla con el tiempo.

