

Revista de Ciencias Económicas

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

DIRECTORES

Enrique Forn

Por la Facultad

Guillermo Lennox

Por el Centro de Estudiantes

Jacobo Wainer

Por el Colegio de Graduados

SECRETARIO DE REDACCION

Carlos E. Daverio

REDACTORES

Esteban Balay

Fernando A. Bidabehere

Por el Colegio de Graduados

Egidio C. Trevisán

Silvio Pascale

Por la Facultad

Enrique Prosen

José A. Domínguez

Por el Centro de Estudiantes

AÑO XXIII

MAYO DE 1935

SERIE II, N° 166

DIRECCION Y ADMINISTRACION

CALLE CHARCAS 1835

BUENOS AIRES

8. 2. 5
M. 4322

de I. F. Angel Maberino

Bases económico - financieras de la pasividad ⁽¹⁾

**Estudio de los fundamentos de la pasividad a través del
desastre económico de la Caja Nacional de
Jubilaciones y Pensiones Civiles**

CAPITULO I

CAUSAS DEL DESEQUILIBRIO FINANCIERO DE LA CAJA NACIONAL DE JUBILACIONES Y PENSIONES CIVILES

A fines del siglo pasado y principios del actual, comenzó a hacerse sentir la necesidad de pensar seriamente en la situación de una gran masa de la población de nuestro país, constituida por los empleados de su administración, que se encontraban al final de su carrera, con la vejez llamando a sus puertas y sin que existiera amparo para ellos, salvo el que representaban, —y solamente para parte de la misma,— las leyes 1420, 1909, 2919 y 2744 que regían las jubilaciones de los maestros dependientes del Consejo Nacional de Educación. Fuera de ellas sólo se conocían, aparte de algunos proyectos, retiros por decretos o leyes y las pensiones graciabiles, sin tener en cuenta los retiros y pensiones militares que en esa época no llegaban a gravitar en la forma que ahora lo hacen en el presupuesto nacional, tanto que en el año en curso, ha habido necesidad de crear el montepío militar.

No se trataba en ninguna forma de cargas que debiera soportar la sociedad, —sobre todo en lo que se refería a los casos futuros,— como erróneamente se cree todavía, ni de encarar el problema con el filantrópico pensamiento del asilo, sino de la falta de previsión del Estado y sus empleados, para asegurar el retiro de estos últimos, al llegar al límite físico de los servicios prestados, por un lado, y la necesaria renovación del personal por otro.

Trabajo premiado por la Institución Mitre.

La necesidad se hizo presente casi de improviso, dado el enorme desenvolvimiento que tuvo la administración nacional en esos años, circunstancia explicable en un país de aluvión como el nuestro.

Sin embargo, ya existía el pensamiento, —sin habersele dado forma práctica hasta ese entonces, más que en las rudimentarias leyes nombradas,— de la previsión encauzada en el sentido del retiro jubilatorio de los empleados administrativos. Así vemos en el inciso 7º del artículo 86 de la Constitución Nacional que se otorga al Poder Ejecutivo “la facultad de conceder jubilaciones, retiros, licencias y goce de montepío, conforme a las leyes de la Nación”.

También el peligro que ahora se está tratando de conjurar con respecto a los retiros y pensiones militares, existía en ese entonces con los civiles, pues amenazaban incidir fuertemente sobre el presupuesto de gastos de la Nación.

* * *

Vino entonces, el 20 de septiembre de 1904, la ley 4349, que rige actualmente con sus modificatorias la pasividad de los empleados de la Administración Nacional.

Esta ley, a pesar de haber solucionado momentáneamente la situación, nació en bancarrota y carece todavía a pesar de los esfuerzos hechos en su modificación, de bases económicas y financieras ciertas que la sostengan, sobre todo con relación a los beneficios futuros.

Por otra parte hubo de cargar con las jubilaciones en vigencia bajo el imperio de las leyes anteriormente citadas, cuyo valor actual, agregadas las que se acordaron hasta el 31 de Diciembre de 1904, era de \$ 24.609.628,27 y afrontar el pago de todos los beneficios de los que a la fecha de la sanción, se hallaban en condiciones de ejercitarlos, sin haber cotizado un solo descuento a la Institución.

Como aporte único recibió del Estado el derecho de percibir la renta, al 6 % anual, de un bono de diez millones de pesos, a más de la suma en poder del Consejo Nacional de Educación, acumulada en virtud de las leyes 1420 y 1909, que agregada a la que existía depositada en el Banco de la Nación Argentina, por descuentos de parte del personal de la administración, desde el 1º de enero de 1901, ascendía a \$ 9.553.995,56.

De manera que la Caja en sus orígenes debió soportar un déficit de \$ 15.055.632,71.

En la actualidad, al 31 de diciembre de 1933, estas jubilaciones han insumido \$ 38.323.098,44; el bono de pesos 10.000.000,— ha producido en el mismo tiempo \$ 17.400.000,—. De manera que la Caja ya se ha perjudicado en \$ 20.923.098,44, suma a la que hay que agregar \$ 36.172.005,94, en concepto de intereses, lo que forma un déficit total a la fecha indicada de \$ 57.095.104,38.

Ya en los debates preliminares a su sanción vemos que las opiniones vertidas en las Cámaras preveían el desastre financiero de la institución que se creaba.

Dice el miembro informante, en la sesión del 13 de julio de 1903: “Ninguno de los empleados actuales puede quejarse, a todos se les hace un verdadero regalo computándosele los servicios anteriores, al revés de lo que ha pasado en otros países, sin haber sufrido el descuento durante todo el tiempo de servicios”.

Y añade más adelante: “Yo simpatizo con todo lo que tienda a hacer mayores las restricciones para conceder jubilaciones, porque creo que esta ley es en extremo generosa.

“La Nación no puede sancionar una ley más generosa. No hay en ninguna parte del mundo una ley tan liberal. Si se fuera más lejos ya se dictaría una ley de beneficencia, una ley de holgazanería”.

Posteriormente las leyes modificatorias de la 4349 (4870, 5143, 7497 y 11027) vinieron en parte a agravar el desequilibrio entre los recursos y los beneficios.

Hasta la sanción de la ley 11923, que trataremos más adelante, se concedían los beneficios siguientes:

Jubilación ordinaria, con el 95 % del promedio de sueldos de los últimos cinco años, a los 25 años de servicios privilegiados ó 30 de servicios comunes.

Jubilación extraordinaria, al empleado que, después de 17 años de servicios privilegiados ó 20 años de servicios comunes, fuese declarado física o intelectualmente imposibilitado para continuar en el desempeño de su empleo. En ese caso la jubilación será del 3 % ó 2,40 %, respectivamente, del sueldo promedio de los últimos cinco años multiplicado por los años de servicios.

Pensión a los deudos de los jubilados fallecidos y de empleados fallecidos, igual a la mitad de la jubilación o mitad de la jubilación extraordinaria que hubiera correspondido, respectivamente.

Subsidio, llamado del artículo 51, a los deudos de empleados fallecidos sin dejar derecho a pensión, igual a un mes del último sueldo del causante, por cada 4 años que éste hubiera contribuido al fondo de la Caja.

Jubilación extraordinaria por acto de servicio, con cualquier tiempo de servicios.

Devolución de descuentos (Art. 27 de la ley 4349), devolución de los descuentos de 5 % más los intereses capitalizados anualmente al 5 % anual a los empleados cesantes por razones de economía o por no requerirse sus servicios y los que cesen por cambio de designación en el orden administrativo o por las supresiones que se hicieren en los presupuestos anuales, o en leyes especiales, que quisieran retirarse de la Caja después de 10 años de servicios.

Los recursos que se establecen en la ley 4349 y modificatorias, hasta la sanción de la ley 11923, son los siguientes:

Descuento forzoso del 5 % sobre los sueldos de las personas comprendidas en la presente ley. Por decreto del Gobierno Provisional del 31 de julio de 1931, este descuento fué elevado a 8 %, y así permanece hasta nuestros días.

El importe de la mitad del primer mes de sueldo de la persona que entra en la administración o que se reincorpore a ella, siempre que no haya sufrido antes ese descuento. El mismo decreto antes mencionado elevó este descuento instituyendo un 7 % adicional durante los once meses posteriores al del 50 % del sueldo, que después quedó sin efecto en la ley de presupuesto del año 1933.

Con la diferencia del primer mes completo de sueldo cuando alguna de las personas comprendidas en la ley reciba un aumento de sueldo o pase a ocupar un empleo mejor retribuido, o acumule empleos o entre de nuevo a la administración en un empleo mejor rentado que el último que desempeñó, siempre que anteriormente haya contribuido con el descuento de la mitad del sueldo. El decreto del 31 de julio de 1931, elevó este descuento estableciendo un adicional del 50 % del mismo durante los seis meses subsiguientes, que también por la ley de presupuesto de 1933, quedó sin efecto.

Por otra parte el mismo decreto estableció la simultaneidad de los descuentos del 8 % con los de 50 % y diferencias, que desapareció al sancionarse la ley de presupuesto de 1934.

Importe de las multas que en dinero efectivo la administración imponga a su personal o a los extraños. Estos últimos sin destino determinado por ley especial. Los intereses de fondos públicos y rentas de otros bienes que la Caja adquiriera.

El importe de los sueldos de los empleados vacantes.

Las donaciones o legados que se le hagan.

La renta de diez millones de pesos en fondos públicos de 6 % de interés, con que contribuyó el Estado.

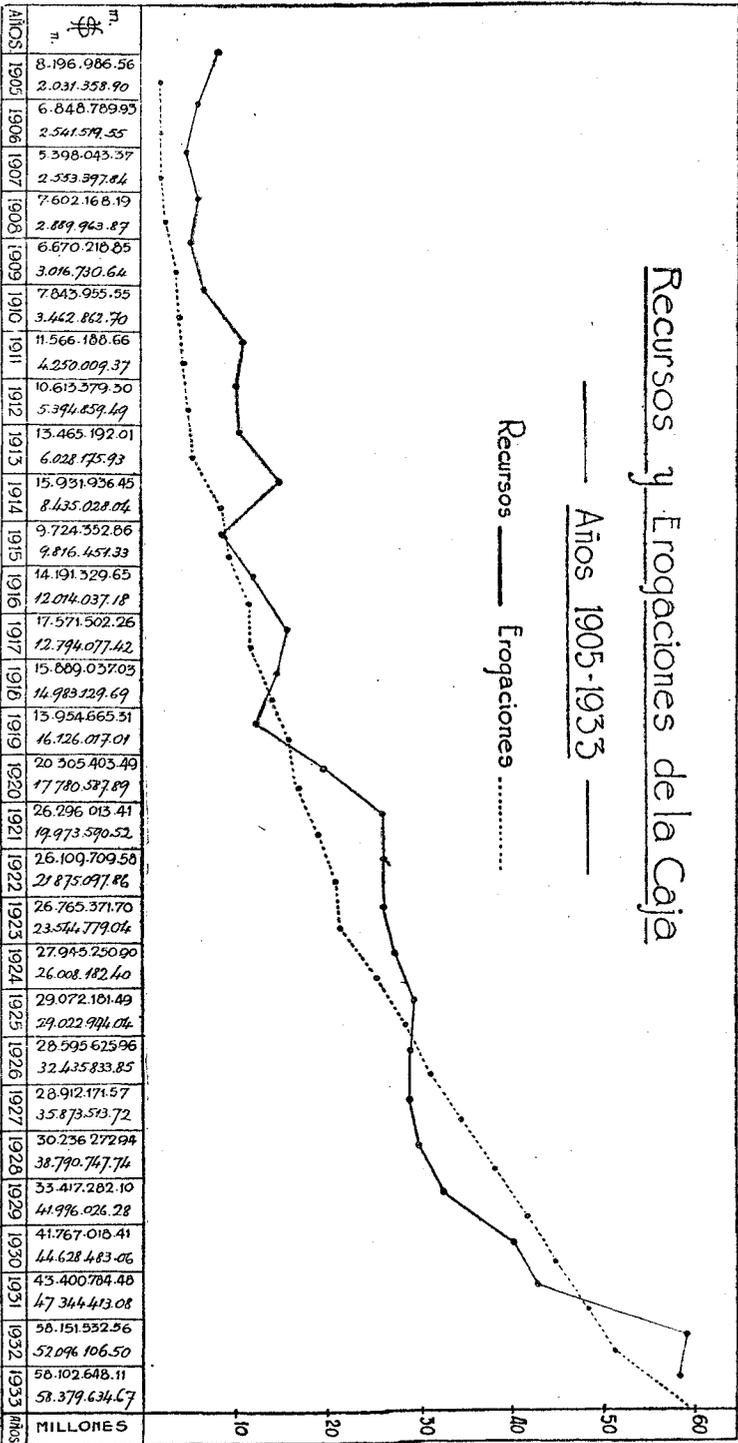
Con el fondo acumulado por el Consejo Nacional de Educación.

* * *

No tardaron en producirse los primeros síntomas de malestar económico en la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles; desde la primera memoria anual elevada al Poder Ejecutivo, sus autoridades vinieron señalando la descapitalización de la misma y su cercana ruina. Disminuían los superávits en forma alarmante hasta que en el año 1926, —después de un pequeño respiro que dió la ley 11027, al instituir los descuentos por los servicios que no los hubieran sufrido,— se produce el primer déficit en efectivo apreciable (sin tener en cuenta el valor actual de los beneficios y compromisos) de \$ 3.840.207,89, que continúa en aumento hasta el año 1929, en que registra el mayor déficit de \$ 8.578.744,18, luego baja en los años 1930 y 1931, debido a la paralización momentánea de los pedidos de beneficios; posteriormente en 1932 se anota un superávit de \$ 6.055.426,06, motivado por las medidas adoptadas por el Gobierno Provisional, por decreto del 31 de julio de 1931, ya citado, pero en 1933 se vuelve al déficit (\$ 276.986,56 m/n.), agravado en cierto modo, por el atraso de cuatro meses en el pago de haberes que sufrían los jubilados y pensionistas al finalizar ese año.

El gráfico que corre anexo a este trabajo, dará una idea exacta de las oscilaciones de las erogaciones y los recursos de la Caja, desde su fundación hasta el 31 de diciembre de 1933.

Recursos y erogaciones de la Caja



NOTA.—Las cantidades en bastardilla corresponden a las erogaciones.

Este desalentador resultado se debe esencialmente a la falta de financiación adecuada de los beneficios, que por otra parte son excesivamente liberales; la ley adolece como ya hemos visto de defectos ingénitos fundamentales, de los cuales la insuficiencia del aporte es uno de los más importantes.

En uno de los estudios practicados por la Oficina actuarial de la Caja de Jubilaciones Civiles, se ha tomado un grupo de jubilados de una clase determinada, estableciéndose la comparación entre lo aportado por ellos más sus intereses y lo que llevan percibido y lo que insumirán, teniendo en cuenta su vida probable y los derechos de sus causa habientes a la pensión. Los aportes y sus intereses alcanza a \$ 835.917,76. En cambio llevan percibidos ya \$ 4.312.019,47 y se calcula que todavía han de pagarse otros \$ 4.800.000,—.

También en la Cámara de Diputados, en la sesión del 13 de julio de 1903, se dijo que los aportes eran exigüos:

“... como lo he demostrado en mi informe en general, el 5 % es apenas una mínima parte de lo que se necesita para atender el servicio de las jubilaciones. Está demostrado matemáticamente que sería necesario un descuento del 23 y pico por ciento, para atender el servicio de esta ley”.

* * *

El límite de edad que existía en el texto de la primitiva ley 4349, que luego suprimió la ley 6007, y que en nuestros días ha restablecido la ley 11923, es también de las causas principales que por su no observancia, han causado la ruina económica del Montepío Civil, por ser un elemento indispensable, como veremos más adelante al estudiar las bases financieras de la pasividad.

La edad fué motivo también de acalorados debates, en el momento de la sanción de la ley 4349.

“No hay en leyes de esta naturaleza, cuestión más importante que pueda afectar a la existencia misma de una ley de pensiones que la referente a la edad”.

“No hay nada más inmoral que una ley de montepío, sin base de edad; sería reproducir en este país el espectáculo

realmente bochornoso de ver gente joven, con aptitudes para el trabajo, estar viviendo a costa de los sudores del pueblo”.

“No es posible que un parlamento ilustrado pueda sancionar una ley de esa naturaleza para que se repitan estos hechos. No es posible hacer ningún cálculo financiero, no es moral, en fin, no creo que se pueda discutir con seriedad este punto, sin establecer como un requisito esencial, un límite fijo de edad, 45, 50 ó 60 años, los que crean conveniente los señores diputados, pero es imposible sancionar la ley con la previsión que ella requiere, sin establecer un límite”.

* * *

Por último la excesiva liberalidad del los beneficios, otorgados con criterio excesivamente amplio, interpretando equivocadamente el aspecto social del problema, que no trata de asegurar la opulencia del empleado y su familia, sino su vejez en forma honorable, concepto difícil de implantar, por las resistencias que levanta, completan el cuadro de desaciertos que hoy se vitaliza en la quiebra de nuestro primer instituto de previsión social y con ella la de 19.000 familias que actualmente dependen del mismo.

Por otra parte, la falta del aporte del Estado, o patrón, instituido en las leyes de jubilaciones que siguieron a la 4349, vino a actuar como precipitante, adelantando muchos años la situación actual.

Tan grave es el desequilibrio económico financiero de la Caja Civil, que la enunciación de la cifra de los valores actuales de los beneficios, comparadas con el capital de la misma, da la idea más acabada de la magnitud del desastre; son ellos:

Valores actuales de los beneficios acordados	\$ 531.392.810,85
Capital de la Caja	„ 59.881.030,—

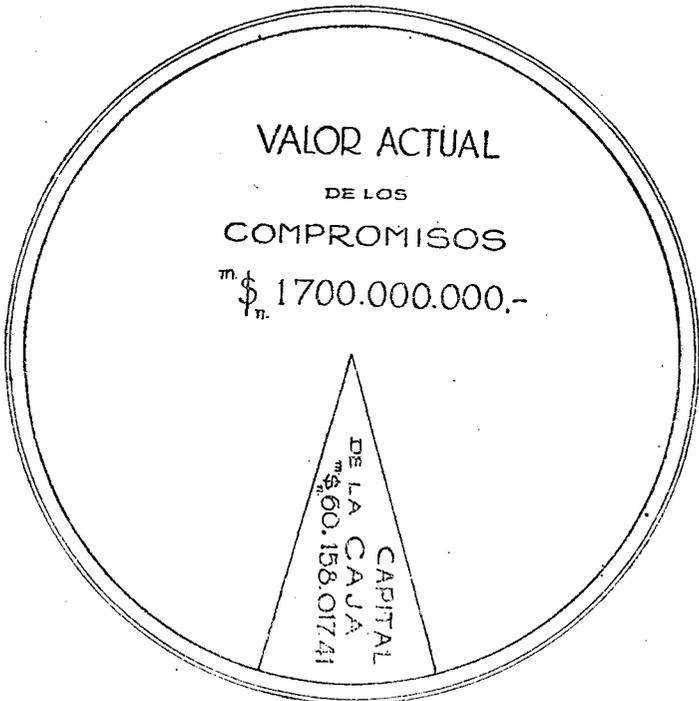
Todavía más, el valor actual de los beneficios a que tendrán derecho los afiliados actuales cotizantes, llega a pesos 1.700.000.000,—.

En el cuadro estadístico anexo, pueden apreciarse en detalle esos montos.

Valor actual de los beneficios existentes al 31 de diciembre de 1933

BENEFICIOS	Nº beneficiados	Valores actuales
Jubilaciones leyes anteriores	294	\$ 3.327.424,26
Id. ley 4349	10.758	„ 436.267.052,25
Pensiones de la ley 4349	4.793	„ 52.705.411,28
Jubilaciones ley 4349 c/cont. de otras Cajas	963	„ 28.714.400,75
Pensiones ídem	429	„ 3.285.253,59
Jubilaciones de otras Cajas con cont. Civil	1.208	„ 4.420.363,72
Pensiones ídem	651	„ 2.616.940,25
Jubilación de la ley 10408	1	„ 55.964,75
	<u>10.097</u>	<u>\$ 531.392.810,85</u>

Comparación del Capital de la Caja con el valor actual de los compromisos con jubilados pensionistas y afiliados en actividad al 31 de Diciembre de 1933



Estas cifras de los valores actuales son poco comprendidas en general, pero su explicación es sencilla; tomemos el caso de un jubilado o de un grupo de jubilados, por ejemplo el mencionado anteriormente, han contribuido a la Caja con \$ 835.917,16, llevan percibidos \$ 4.312.019,47 y cobrarán todavía \$ 4.800.000.— el déficit actuarial de la Caja en este grupo es de \$ 8.276.102,31.

Ahora bien, tomando en la misma forma el saldo de todos los beneficiarios se forma el valor actual anteriormente citado.

En cuanto al déficit actuarial de los actuales cotizantes, es la misma cosa, pero calculando los beneficios que deberán acordarse en base a los aportes hechos por los mismos.

* * *

Se ha dicho que otra de las causas de la mala situación económica de la Caja, es el excesivo monto de los gastos de administración, representado por el presupuesto de esa institución que se ha calificado de frondoso.

Sin embargo, del estudio practicado de los presupuestos internos anuales, comparados con las erogaciones y tomando como base la disposición contenida en otras leyes de jubilaciones (11110, 11289), que permiten un límite de 3 % del monto de éstos con relación a aquéllas, no surge, ni remotamente la veracidad de tal aserto, como veremos a continuación:

AÑOS	Gastos de administración	Núm. de beneficiados	Importe de erogaciones	%
1925	606.707,47	10.081	29.022.994,04	2,09
1926	620.013,93	11.174	32.435.833,85	1,91
1927	686.551,39	12.772	35.873.513,72	1,91
1928	686.930,32	13.394	38.790.747,74	1,77
1929	683.000,52	14.206	41.996.026,28	1,63
1930	692.247,12	14.973	44.628.483,06	1,55
1931	701.851,49	15.946	47.344.413,08	1,48
1932	755.599,85	17.548	52.096.106,50	1,45
1933	729.642,85	19.097	58.379.634,67	1,25

Como se ve, no es por la frondosidad de su presupuesto que la Caja ha llegado al estado en que se encuentra.

Por otra parte, y para dar una idea acabada de la exigüidad del monto de los gastos de la Caja Civil, basta enunciar que para atender todos los servicios que demandan los

19.000 afiliados que posee, sólo cuenta 172 empleados, 16 ordenanzas y 2 mensajeros, de los cuales 107 perciben un sueldo inferior a 200 pesos mensuales.

También si se compara el presupuesto de la repartición con el de otras instituciones similares, se verá que es el más reducido y en proporción muy apreciable.

CAPITULO II

LEY 11923

El clamor de las autoridades de la Caja Civil y de sus beneficiarios no halló eco en los poderes públicos, durante muchos años; de nada valían las advertencias y las cifras desalentadoras contenidas en las memorias, ni la prédica insistente de la prensa cotidiana, hasta que al llegar esa institución al estado virtual de falencia, como hemos visto en el capítulo anterior, con déficit enorme y un atraso en el pago de haberes de varios meses, se hizo ineludible la necesidad imperiosa de solucionar ese estado de cosas a base de la reforma de la ley orgánica de la misma.

Después de algunos estudios y proyectos que no prosperaron, se trató durante el corriente año un proyecto que tuvo su origen en el Senado Nacional, que modifica sustancialmente la ley 4349, y que después de diversas vicisitudes, quedó convertido en ley, que lleva el número 11923.

Sus principales disposiciones cuyo estudio crítico haremos en cada caso, son las siguientes:

APORTE DEL ESTADO

Implanta la obligación para el Estado, los bancos oficiales y las reparticiones autónomas nacionales, de ingresar mensualmente al fondo de la Caja como aporte patronal, el 6 % del monto total de los sueldos, jornales y remuneraciones de cualquier clase en concepto de retribución de servicios de los funcionarios, empleados y obreros comprendidos en el régimen de la ley 4349. El aporte patronal a cargo del Estado, correspondiente a los sueldos de los empleados que se acojan al beneficio del artículo 31 de la ley (servicios privilegiados), será del 8 % sobre el monto total de los mismos.

El Estado debe entregar en efectivo solamente la parte

de su aporte que sea necesaria para hacer frente a los pagos mensuales de la Caja y el resto en títulos de la deuda pública, al tipo de cotización de plaza.

La diferencia entre el 4 % a cargo del Estado, como aporte patronal y el 6 % y 8 %, que establece la ley 11923, a partir del 1º de enero de 1935, será entregada a la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, mientras dure la aplicación de las rebajas que esa ley establece.

Como se ve con algunas limitaciones, ha sido consagrado por ley, en lo que respecta a los empleados públicos, el principio del aporte patronal, que ya existía para los empleados y obreros de otros regímenes y aun para los mismos nacionales, (Decreto del Gobierno Provisional del 31 de julio de 1931), pero que era de un valor negativo, pues se ingresaba totalmente en títulos, siendo que la situación de la Caja era de necesidad apremiante de medios de pago.

En los debates previos a la sanción de la ley 11923, fué ampliamente discutida la inclusión del aporte del Estado, concordando todos los sectores de las Cámaras en la justicia de su procedencia, discrepando con los representantes del Poder Ejecutivo, que también dieron su opinión favorable, únicamente en el monto del mismo, dada la situación difícil por que atraviesan las finanzas nacionales.

Aparte de la situación de evidente desventaja en que se colocaba a los empleados del Estado, con respecto a los pertenecientes a empresas ferroviarias, telefónicas, tranviarias, etc., por la falta de ese aporte, existen múltiples razones que lo justifican ampliamente.

En primer lugar el Estado, por medio de la Ley de Jubilaciones, renueva su material humano, reemplazando a sus empleados cuando sus energías disminuidas por los años de trabajo, no rinden el producto inicial; de otra manera se vería obligado a mantenerlos en sus puestos hasta que materialmente les fuera imposible concurrir a prestar servicios, con el perjuicio que ocasionaría la menor producción con el mismo gasto, lo que en cierto modo puede equipararse a una destrucción de riqueza, económicamente considerada.

Por otra parte razones de responsabilidad aseguradora hacen que el patrono (Estado), deba velar por el futuro retiro de sus servidores.

El aporte del Estado, es un paso gigantesco dado en sentido de la normalización de los retiros jubilatorios, representa la justa participación del empleado en la producción de uti-

lidad, de la cual es un elemento primordial, aliviando y haciendo posible la merma necesaria en los sueldos para la formación del fondo destinado a cubrir sus necesidades futuras.

En la forma que ha sido instituido por la ley 11923, podría criticarse que no guarda proporción con el costo de los beneficios, por desconocerse todavía este último, para lo cual serían necesarios muchos estudios especiales, que veremos más adelante, pero en principio, ya se ha avanzado bastante con la sanción de ese aporte.

SERVICIOS PRIVILEGIADOS (MAYOR APORTE)

La ley 11923, reduce en proporción apreciable los privilegios sobre determinados servicios, que también fueron causa importante del desequilibrio financiero de la Caja Civil, pues en la forma estatuida por la ley 4349, con el mismo porcentaje de aporte se retiraban empleados con 25 años de servicios y con 30, lo cual agravaba enormemente la desproporción entre los aportes y beneficios, por el reducido cálculo de los primeros, que hemos visto en el capítulo anterior.

Establece que el derecho acordado por el artículo 18 de la ley 4349, podrá ser ejercido con 25 años de servicios y 50 de edad, por los empleados, clases y agentes de seguridad e investigaciones, chauffeurs de policía, jefes, oficiales, clases y tropas del cuerpo de bomberos y maestros de instrucción primaria al frente de grado.

Los empleados que hayan cumplido 25 años de servicios y 50 de edad, son los únicos que en las condiciones del artículo que comentamos pueden hacer uso de ese derecho, siempre que no hayan hecho uso de la facultad de renuncia que le confiere la misma ley y que hayan efectuado el aporte del 10 % sobre todos los servicios.

Los empleados que hayan cumplido 25 años de servicios y no alcancen la edad prescripta de 50 años, podrán obtener su jubilación ordinaria privilegiada sufriendo un descuento del 5 % de su haber jubilatorio por cada año que le falte para los 50.

Por cada dos años de servicios que excedan de 25 podrá obtenerse la jubilación ordinaria privilegiada con un año de la edad límite, sin requerirse por los años compensados en esa forma el descuento indicado en el párrafo anterior.

Estos empleados podrán ejercitar el derecho acordado en la primera parte del artículo 19, después de 17 años de ser-

vicios. En este caso la jubilación será equivalente al 3,60 % del sueldo promedio sometido a la escala de rebajas que establece el artículo 17, multiplicado por los años de servicios, hasta el máximo permitido para la jubilación ordinaria.

La supresión del enorme número de privilegios que contenía la ley 4349, beneficiará indiscutiblemente a la Caja Civil, aun cuando no se haya hecho en base a las estadísticas especiales necesarias, tanto para los suprimidos como para los existentes, pues disminuirán los beneficios obtenidos con menor número de años de servicios, esto es, con menor aporte.

Por otra parte el mayor porcentaje de descuento que estatuye la ley 11923, para los servicios privilegiados (10 %), a pesar de estar muy lejos de representar la justa proporción, con el de los servicios comunes, tonificará en algo las débiles finanzas de la Caja.

Comparada esta disposición con las antiguas de la ley 4349, no puede negarse que representa para la Caja una conquista más, tendiente a obtener la ley orgánica científica que la sostenga.

AUMENTO DE APORTES

También la ley 11923, confirma el descuento forzoso del 8 % sobre todos los sueldos, jornales o cualquiera otra remuneración que perciban las personas comprendidas en el artículo 2º de la ley, y establece el descuento forzoso del 10 %, —que ya hemos visto,— sobre todos los sueldos, jornales o cualquiera otra remuneración que perciban las personas comprendidas en el artículo 31 de la presente ley (servicios privilegiados).

La elevación del aporte en general no responde, en el espíritu de esta ley, a otro pensamiento que el de solucionar la situación del Montepío Civil, a base del mayor ingreso de fondos, con el fin de poder responder a las salidas motivadas por los pagos de beneficios, con lo que se insiste en el error inicial de la ley 4349, de que los retiros deben pagarlos los que todavía no se hallan en condiciones de retirarse.

No responde tampoco a ningún cálculo ni aproximado ni experimental de costo de beneficios sino simplemente al deseo sintetizado anteriormente de solventar en alguna forma el déficit de caja de la institución.

Tendremos oportunidad de ver en el capítulo correspon-

diente a la financiación del sistema jubilatorio el error en que se incurre al adoptar este procedimiento.

REFORMAS EN LOS BENEFICIOS

La ley 11923, introduce reformas sustanciales en el otorgamiento de beneficios a los empleados de la administración nacional.

Son ellos:

Jubilación ordinaria—

La jubilación ordinaria común, se acordará al empleado que haya prestado, cuando menos, 30 años de servicios y tenga cumplida la edad de 55 años.

Los empleados que hayan cumplido la edad requerida, con exceso, podrán compensar cada dos años de edad por una menos de servicios.

Por otra parte los que tengan exceso a partir de los 30 años de servicios, podrán compensar en la misma forma un año menos de edad por cada dos de servicios.

Ahora bien: los que hayan cumplido 30 años de servicios y no alcancen la edad prescripta de 55 años, podrán obtener su jubilación ordinaria sufriendo un descuento del 4 % de su haber jubilatorio por cada año que le falte para los 55.

Jubilación extraordinaria—

La jubilación extraordinaria común equivale al 3 % del sueldo promedio sometido a la escala de rebajas del artículo 17 de la ley, multiplicado por los años de servicios del que obtenga su jubilación, sin que su importe, en ningún caso, pueda exceder del monto que corresponda al mismo promedio de sueldo para la jubilación ordinaria.

Promedios de sueldos—

El artículo 25 de la ley establece: “A los efectos de los artículos 28 y 17, se considera último sueldo el promedio de sueldo mensual que el interesado hubiera percibido durante los últimos diez años, si a la fecha de la ley tuviera más de veinte años de servicios prestados; si el interesado tuviera

más de diez años y menos de veinte, se tomará el promedio de los sueldos correspondientes a los últimos veinte años y si tuviera menos de diez años de antigüedad, el promedio se hará sobre los sueldos mensuales de los treinta años de servicios.

LÍMITE DE EDAD

Como se ha visto la ley 11923, introduce en la ley 4349, el límite de edad, que fuera suprimido del texto de la misma por la ley 6007.

Esto, si bien significa una valla para la obtención del beneficio, no es del todo completa, pues se ha aplicado sin conocimiento de la mortalidad del país y también sin conocimiento del índice de la misma en el grupo de población que representan los empleados de la administración nacional, y sólo teniendo en cuenta tablas de mortalidad extranjeras que no tienen mayor aplicación en el territorio de la nación.

De manera que es un límite absolutamente arbitrario, no habiéndose tenido en cuenta como base económica, sino únicamente bajo su aspecto restrictivo.

No obstante ello, no deja de ser una disposición saludable, pues por lo menos, imita el ejemplo de leyes más modernas y sin duda alguna representa también una salvaguardia para la quebrantada economía financiera de la Caja.

PENSIONES

Dispone el artículo 48 de la ley 11923:

“La pensión se dividirá entre viudo incapacitado o viuda, descendientes o ascendientes, conforme a las reglas establecidas por el Código Civil para la división de la herencia y como si se tratara de un bien ganancial. Los descendientes y los ascendientes entre sí tendrán recíprocamente el derecho de acrecer.

“Serán vitalicias las pensiones vigentes y a acordarse a las viudas de los jubilados, en la mitad que les corresponde, sin perjuicio de las causales de extinción del derecho a ellas establecidas por el artículo 52 (ley 4349).

“Para los demás derecho habientes, el término máximo de duración de las pensiones será de quince años, a contar

desde el día del fallecimiento del causante, desde cuya época deberán abonarse.

“Las viudas que en virtud de la ley 4349 hayan gozado de derecho de pensión y el mismo hubiera caducado a la promulgación de la presente ley, gozarán de una pensión vitalicia, cuyo importe no será superior en ningún caso a la suma de cien pesos mensuales”.

También introduce una limitación con respecto a la caducidad de los derechos de los hijos varones estableciéndola desde el momento en que lleguen a la edad cumplida de 18 años.

La pensión vitalicia, limitada a la viuda, es bajo el aspecto social la disposición más justa y ecuánime que contiene la ley que estamos tratando; la antigua limitación a los quince años de vigencia, que no obedecía a ningún plan financiero ni a ningún estudio económico, representaba una enormidad, contenida en la exégesis de la ley 4349, que privaba a la misma del beneficio en el momento que precisamente más lo necesitaba, esto es, en la vejez más extrema, en general.

Si bien es cierto que se aumentan las erogaciones del Montepío, tanto por la ampliación del plazo como por la renovación de las extinguidas, si se ha hecho una serie de reformas que no se sabe qué resultado efectivo podrán traer, bien puede justificarse esta última, que cuando menos sustrae a la miseria a personas que ostentan un derecho plausible, cual es el emergente de la jubilación del marido.

DESCUENTOS NO SUFRIDOS EN SU OPORTUNIDAD

Establece, por otra parte, la ley que nos ocupa la no computación de los servicios posteriores a la promulgación de la misma, para los cuales no se hubieran efectuado los aportes correspondientes en la oportunidad del cobro del haberes.

Fija un plazo de un año desde la promulgación de la misma, para que los funcionarios, empleados y obreros comprendidos en ella que no hubiesen sufrido descuento sobre el total o parte de los servicios, soliciten de la Caja la formulación del cargo correspondiente.

La Caja fijará un plazo no mayor de tres años ni menor de seis meses, dentro del cual deberá abonarse el importe de los aportes no efectuados.

El personal accidental o transitorio sólo podrá hacer com-

putar los servicios por los cuales efectúe los aportes, a cuyo efecto cuando ingrese a la administración deberá hacer declaración expresa para que se le practiquen los descuentos.

Tiende esta disposición a subsanar las deficiencias en la computación de servicios sin haberse efectuado los descuentos, pues actualmente, en la Caja Civil, se acordaban beneficios a personas que no habían sufrido nunca las deducciones que establece la ley para el fondo del montepío, formulándose el cargo correspondiente en el momento de la jubilación, de manera que los aportes, que son los únicos que originan el derecho al retiro, eran pagados con el haber jubilatorio, con la consiguiente pérdida de intereses y capitalización para la Caja, además del riesgo que representa la posible muerte del beneficiario antes de amortizar totalmente el cargo.

ESCALA DE REBAJAS DE LOS BENEFICIOS ACORDADOS

Con respecto a los beneficios ya acordados, la ley 11923, establece la siguiente escala de rebajas, que a la vez debe aplicarse a los promedios de las jubilaciones ordinarias a acordarse:

Sueldo promedio hasta \$ 200,—	el 90 %.
Excedente de \$ 200,— hasta \$ 500,—	el 80 %
" " " 500,— " " 1.000,—	" " 70 %
" " " 1.000,— " " 1.500,—	" " 60 %
" " " 1.500,— " " 2.000,—	" " 50 %
" " " 2.000,— en adelante	" " 40 %

Estas rebajas rigen únicamente para los jubilaciones ordinarias.

Con respecto a esta cláusula se originaron en las Cámaras abundantes debates, tachándose de inconstitucional tal medida, pues entendían los sostenedores de esta teoría, que ella vulneraba los derechos adquiridos con anterioridad a la sanción de esa disposición.

Sin entrar al fondo del asunto, es relativamente equitativa la rebaja de los beneficios actuales, si se tiene en cuenta que los empleados que aportan mensualmente a la Caja, también sufrirán las consecuencias de la mala financiación de la misma, siendo que por otra parte ya la sufren, por cuanto sus descuentos en lugar de afianzar el fondo de jubilaciones,

se insumen en el pago de los compromisos presentes de la institución.

Aparte de ello, la rebaja ha sido hecha en forma prudencial respetando las necesidades en los sueldos más bajos y estableciendo una justa proporción.

También hay que considerar que en adelante los beneficios que se acuerden serán menores que los en vigencia por la reforma necesaria de las leyes de montepío en ese sentido, de manera que no se haría sino aproximarse a una situación de equiparación relativa, —y relativa porque no sería justo tampoco quebrantar totalmente el cuántum de la jubilación ya concedido en base a una ley, por mal financiada que esté, para equipararla al beneficio que en realidad debió acordarse de acuerdo al monto de los aportes.

Más adelante tendremos oportunidad de ver en qué forma podrá solucionarse esta importante cuestión que es el nudo del problema, en lo que respecta a la cobertura del déficit que arrastra la Caja de Jubilaciones Civiles.

* * *

Hemos visto cuales fueron las causas que originaron el desequilibrio financiero de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, examinando sus disposiciones legales, y los resultados de su aplicación, estableciendo las fallas del sistema.

Ha quedado demostrado en forma indubitable que la ley 4349, más que una ley de previsión fué una ley de ensayo, destinada más bien a aliviar al Estado de la pesada carga que representaba en su columna de gastos el renglón de las jubilaciones y retiros, que a asegurar la pasividad de los empleados de su administración.

También hemos visto, haciendo el estudio crítico de la ley 11923, reformatoria de la anterior, que las disposiciones de esta última, si bien acusan un adelanto en lo que a la legislación sobre la materia se refiere, siguen ignorando las bases económicas financieras que hagan estable su régimen, representando más bien medidas de carácter restrictivo por un lado y de mayor provisión de fondos por otro, destinadas a solucionar momentáneamente la situación, como bien lo indica su carácter de ley de emergencia.

Se observa por otra parte, en la legislación en general

sobre jubilaciones una marcada tendencia al seguro, única forma de establecer fundamentalmente un régimen de retiro jubilatorio.

Entraremos ahora a tratar el aspecto positivo del tema, esto es, al estudio de las bases económico-financieras que sustenten una ley científica de retiros, asegurando la pasividad en forma estable y permanente.

(Continuará)