



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Previsión social

Grippo, Atilio

1948

Cita APA:

Grippo, A. (1948). Previsión social.

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios".
Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

ORIGINAL

Dr. César H. Belandier
20/7/49.

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

INSTITUTO DE POLITICA SOCIAL

Director: Dr. Alejandro M. Unsain

PREVISION SOCIAL

CURSO 1948

Trabajo de investigación correspondiente al 5º año de la
carrera del Doctorado.

M411
G4

Atilio Grippo
México 2748
Capital Federal

Nº de inscripción

PRIMERA PARTE: Teoría del seguro social

SEGUNDA PARTE: Previsión social en Argentina

TERCERA PARTE: Seguro social en Argentina

BIBLIOGRAFIA

- Alvarez, Manuel: Derecho obrero, Madrid 1943
- Arce José: Seguridad social en Argentina, Buenos Aires 1945
- Barrera, Jaime B.: Dos lecciones sobre seguro social, Quito 1946.
- Bernaldo de Quirós, Juan: El seguro social en iberoamérica, México 1945;
- "El seguro profesional y el seguro social"
Boletín Provisional del Comité Interamericano de Seguridad Social, N°7, marzo 1945.
- Beveridge, William Sir: Seguridad social y servicios afines. Ed. Losada, Buenos Aires, 1943.
- Bonilla Marin, Gabriel: Teoría del seguro social, México 1945
- Bramaglia, Juan Atilio: La previsión social argentina, Buenos Aires, 1942
- Bunge, Augusto: El seguro nacional, Buenos Aires 1917
- Cámara de Diputados de la Nación: Diario de sesiones.
- Cámara de Senadores de la Nación: Diario de sesiones.
- Cárcano, Ramón J.: Proyecto de unificación de las Cajas de jubilaciones nacionales y provinciales. Buenos Aires, 1945
- Cascarini, José M.: Las jubilaciones y el problema general de la previsión económica de la vejez. Buenos Aires, 1942.
- Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas: Política Social, Buenos Aires.
- Cerdá y Richart, Baldomero: Teoría general de la previsión y sus formas, Madrid 1945.
- Colegio de Doctores en Ciencias Económicas y Contadores Públicos Nacionales: Revista de Ciencias Económicas, Buenos Aires
- Delrío, Felipe F.: Amparo y previsión social, Buenos Aires, 1942.
- Derecho del Trabajo (revista), Buenos Aires

- Deveali, Mario L.: "Crisis de la teoría del riesgo profesional", Derecho del Trabajo, Buenos Aires, Marzo de 1946
- "Evolución y fundamento de la responsabilidad objetiva del patrón". Derecho del Trabajo, Buenos Aires, 1941, pág. 103.
- González, Calé, José: Previsión Social, Buenos Aires 1946
- Goñi Moreno, José: Jubilaciones y pensiones civiles de la Nación, Buenos Aires 1942.
- Jarach, Dino: Problemas económicos financieros de la seguridad social, Buenos Aires 1944.
- Instituto Nacional de Previsión Social, Boletín Mensual, Buenos Aires.
- Anteproyecto de Código de la previsión Social Buenos Aires, 1948
- Boletín interno, editado por la Secretaría General, Buenos Aires.
- Lattes, León: Los seguros sociales, Buenos Aires 1940
- Lestani, Humberto A.: Las jubilaciones nacionales, Buenos Aires, 1932.
- Manes Marzano, Antonio: Hacia el seguro social, Buenos Aires, 1942.
- Matienco, Hugo T.: Examen crítico de la ley de jubilaciones y pensiones civiles, Buenos Aires 1935
- Metaál, R.A.: "Los accidentes del trabajo y el seguro social moderno", Traducción de J. Bernaldo de Quirós, Trabajo y Previsión, Números 106-107, México 1946
- Onsari, Fabián: Hacia el seguro social, Buenos Aires 1941.
- Organización Internacional del Trabajo: Primer informe de la O.I.T. a las Naciones Unidas, Ginebra 1947.
- Les problèmes généraux de l'assurance sociale, 1925
- Informes sobre los seguros sociales, Ginebra 1935.
- L'Organisation Internationale du Travail et les assurances sociales, Ginebra 1936.
- Textos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo en su vigésima sexta reu-

nión. Filadelfia 1944. Montreal 1944

Informes técnicos, Conferencia Interamericana de seguridad social. 2a reunión. Río de Janeiro. 10-12/11/1947. Montreal 1947.

Ossorio y Florit, Manuel: Seguros sociales, Córdoba 1943.

"Pensiones no contributivas" Rev. de Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires 1942 T III pág. 58.

Palacios, Alfredo L.: El nuevo derecho, Buenos Aires

Poder Ejecutivo Nacional, Período 1932 a 1938. Recopilación de antecedentes y disposiciones legales dispuestas por el Decreto N° 100.803 del 25 de febrero de 1937. Volumen I "Hacienda-Juntas Reguladoras" Buenos Aires 1938.

Posada, Carlos G.: El régimen de los seguros sociales. Doctrina, Legislación. Madrid 1929

Seguros sociales obligatorios en España, Madrid 1946

Ramirez Grenda, Juan D.: "Régimen jurídico de las jubilaciones, retiros y pensiones en la República Argentina. Buenos Aires, 1943

Derecho del Trabajo, Buenos Aires.

Riguera, Ricardo: Seguros social integral, Buenos Aires 1946

Rivadola Mario A.: Tratado de Derecho Comercial argentino, Buenos Aires, 1940.

Rivera, Daniel: Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, Informe y balance técnico actuarial al 30 de junio de 1935. Buenos Aires 1937.

Solari, Juan A.: Previsión social Argentina, Buenos Aires 1941

Tibiletti, J.C.: "Inversiones de los fondos del I.N.P.S." Boletín Mensual del I.N.P.S., Buenos Aires enero de 1947.

Unsain, Alejandro N.: Legislación del Trabajo, Buenos Aires 1928

"La legislación del trabajo y la de seguros sociales", Derecho del Trabajo, Buenos Aires

Ucelay Repollés, Mario: El concepto del seguro social. Re
vista de Estudios Políticos- Suplemento de Do-
lítica Social. Madrid 1946

Universidad de Buenos Aires, Revista de la Facultad de
Ciencias Económicas, Abril de 1948

PRIMERA PARTE

SEGURO SOCIAL

Inseguridad económica

Riesgos sociales

Protección de los riesgos sociales

Seguro social

—•—•—

Capítulo I

INSEGURIDAD ECONOMICA

La generalidad de las personas se hallan expuestas a diversas contrariedades, tales como: enfermedad, vejez y muerte.

Otras, en cambio, a las derivadas de sus actividades profesionales: enfermedad profesional, accidentes del trabajo, paro forzoso, invalidez, etc.

Para ambos grupos la realización del acontecimiento produce efectos económicos, gastos por asistencia médica, farmacéutica y disminución de los ingresos.

Pero con especial referencia a la clase trabajadora se manifiesta en algunos casos en una disminución en su capacidad para el trabajo habitual (reconoce su origen en una enfermedad o en un accidente del trabajo), en otros casos en una desaparición completa de esa capacidad, temporaria o permanentemente (invalidez total y permanente, o vejez) y por último en una imposibilidad de aplicación, en razón de circunstancias, de dicha capacidad (consecuencias del paro forzoso)

La producción de estos acontecimientos privan al trabajador de sus ingresos normales y la dejan en la miseria la mayoría de las veces porque sus recursos corrientes le impiden organizar su propia previsión. Existe en estos casos una absoluta inseguridad económica que se desarrolla casi siempre en los confines de la miseria.

He aquí el problema: la miseria.

Apenas el obrero deja de estar en condiciones de procurar su sustento, queda sin recursos. Se cierne sobre la colectividad entera un grave peligro que amenaza su paz y su salud. No extraña, pues, que desde antiguo, hayan intentado los hombres precaverse de sus consecuencias. Todo régimen político y económico debe dar una solución eficiente el problema de la inseguridad de la masa obrera.

-.-.-.-

Capítulo II

RIESGOS SOCIALES

La palabra riesgo deriva de la bretona "risk", que significa peligro. El riesgo es un hecho futuro, incierto en su acontecimiento y en sus consecuencias y que de realizarse producirá un daño, un siniestro,

Tal es el concepto en el seguro mercantil (en tal sentido Mario T. Rivarola en su obra Tratado de Derecho Comercial Argentino, TIV, pág. 256, BsAS) y que se aplicó a los seguros sociales hasta no hace muchos años (Carlos G. Posada, en "Régimen de los Seguros Sociales, Madrid 1929- Manuel Ossorio y Florit en "Seguros Sociales, Córdoba 1943, etc.)

El concepto de riesgo ha ido evolucionando, se ha ido ampliando, En un principio el seguro social atendía principalmente la pérdida de ingresos, por cualquier causa, en los trabajadores. Ahora da la misma importancia al aumento en los gastos que alteran la economía del que cuenta con su salario únicamente para hacerlos frente y así incluye el parto, la enfermedad de un familiar, el matrimonio, sepelio y gastos de luto, familia numerosa, etc. que significan un gasto extraordinario.

Sin duda alguna que el término "riesgo" en la actualidad es inadecuado para designar las causas que dan origen a las prestaciones en el seguro social, porque la palabra en sí lleva la idea de algo incierto, la posibilidad de que un acontecimiento suceda o no; y ello no ocurre en la maternidad, en la vejez, etc. que son riesgos perfectamente previsibles. Pero el término se sigue, no obstante, usando.

En virtud de este nuevo concepto de riesgo, el seguro social moderno puede cubrir o - otros riesgos y conceder las correspondientes prestaciones.

La doctrina, tiende a incluir dentro del seguro social, todo lo referente a los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Estas son instituciones propias del Derecho del Trabajo que pasan a los regímenes de previsión.

La aparición de las primeras leyes sociales halló la reacción de los juristas, pues no admitían la violación que ellas importaban al principio fundamental de la libertad individual. Cómo admitir a la luz de tal principio la posibilidad de un seguro obligatorio?

Lo mismo o algo semejante se produjo, en una medida aún más amplia, con motivo de las primeras leyes sobre trabajo industrial. Cómo admitir la responsabilidad sin culpa, más aún en el caso de culpa del damnificado?

Mario L. Deveali expresa que las primeras leyes que regularon la responsabilidad patronal por accidentes del trabajo, se limitaron a hacer una aplicación del criterio tarifario - típico de la legislación laboral - a los principios tradicionales de la culpa. También en un estudio sobre "la crisis de la teoría del riesgo profesional" ha señalado la influencia de un principio nuevo y común a toda la legislación social: es el principio de la responsabilidad social, cuya meta es la seguridad social, que trae la identificación conceptual de la responsabilidad por accidentes del trabajo con la responsabilidad social en que se fundan los modernos sistemas de seguros sociales (M.L. Deveali, "Crisis de la teoría del riesgo profesional," Rev. Derecho del Trabajo, marzo de 1946 - "Evolución y fundamento de la responsabilidad objetiva del patrón" id 1941 pág. 103)

Para determinar el riesgo existen dos doctrinas. Una de ellas afirma que existe un sólo y único riesgo, defendida por Krzeczukowsky, y que es la pérdida del salario, siendo indiferentes las causas productoras del mismo. Y otro, propuganada por Fribam y otros autores, favorable a la tesis de la multiplicidad de riesgos aún cuando todos conduzcan a un mismo daño representado por la pérdida del salario. (Manuel Ossorio y Florit, Seguros Sociales, Córdoba 1943, pág.6)

La unidad o multiplicidad tiene su importancia, no es una mera discusión académica, porque de la conclusión que se adopte depende la estructura del seguro social. Si hubiera un riesgo único el seguro habría de comprender a todas las causas que produzcan una pérdida de la capacidad de trabajo. Si se admite la diversidad de riesgos, para cada causa de pérdida del salario se debe organizar un seguro.

La tesis de la pluralidad tiene más adictos y "la práctica legislativa se ha inclinado resueltamente a reconocer las diversas causas como distintos riesgos que traen aparejada, cuando se producen una alteración económica en la vida de quién los padece" (Carlos G. Posada, Los Seguros Sociales Obligatorios en España, Madrid 1946, pág.15)

Aceptada la diversidad de riesgos es preciso mencionarlos. Las diferencias señaladas por los tratadistas son pequeñas.

Es muy conocida la de Gide que señala la enfermedad, la vejez, la muerte, el accidente profesional y el paro forzoso y que aparece en su obra "Les institutions de progrès social" (Cit. por Manuel Ossorio y Florit en obra citada, pág.8) Faltan en esta enumeración la maternidad e invalidez, aunque pueden con

siderarse implícitamente incluidas.

La Oficina Internacional del Trabajo, en 1925, fijó en la publicación N°1 "Les problemes généraux de L'assurance sociales" como riesgos sociales los siguientes: enfermedad, maternidad, invalidez, accidentes del trabajo, vejez, muerte y paro forzoso.

Con posterioridad amplía la O. I.T. esta enumeración. En el "Proyecto de recomendación referente a la garantía de los medios de existencia", elevado a la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, reunida en Filadelfia el 20 de abril de 1944 (y que se tradujo en la Recomendación N°67) se establece:

Art.7 "A fin de que las prestaciones otorgadas por el seguro social puedan adaptarse estrechamente a las distintas necesidades, los riesgos cubiertos deberían clasificarse como sigue:

- a) enfermedad;
- b) maternidad;
- c) invalidez;
- d) vejez;
- e) muerte del jefe de familia;
- f) desocupación;
- g) gastos de emergencia;
- h) daños originados en el empleo.

no debe haber acumulación de las prestaciones de invalidez, vejez y muerte" (O.I.T "Textos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, en su vigésima sexta reunión"(Filadelfia 1944), Montreal 1944)

Veamos seguidamente los planes de postguerra: Beveridge y Marsch.

Como sabemos el primero fué elaborado por Sir William Beveridge, Presidente de la Comi-

sión Interministerial para el estudio de los sistemas existentes sobre seguros sociales y servicios afines y presentado al Parlamento británico el 22 de noviembre de 1942.

Propone, en términos generales, un plan de seguridad social. Entendiéndose por "seguridad social" la "consecución de un ingreso destinado a reemplazar las entradas, cuando éstas dejan de percibirse, sea por desocupación, por enfermedad o por accidente; a prevenir el retiro por edad y la pérdida del sustento, causada por muerte de otra persona; y a hacer frente a gastos extraordinarios, como los relacionados con nacimientos, muerte, o casamiento. Originalmente "seguridad social", significa seguridad de ingresos hasta un mínimo, pero la previsión de ingresos debiera estar asociada con medidas destinadas a terminar, a la brevedad posible, con la interrupción de las entradas" (William Beveridge: "Seguridad Social y Servicios Afines" Ed. Lozada 1943, pág. 69)

En el plan de seguridad social menciona ocho causas de necesidad de la población. Extractamos de la obra citada, pág. 74, las siguientes: desocupación; incapacidad; pérdida de los medios de subsistencia por una persona que no depende de un empleo; vejez; necesidades de la mujer casada; gastos de funerales; niñez y enfermedad.

El Dr. L. C. Marsh ha preparado un plan de seguro social para el Canadá. En él no se concreta la financiación ni las prestaciones; se trata si de una declaración de carácter general en torno a las necesidades de la población que deben ser cubiertas por el plan.

En el plan Marsh se establece que los riesgos que debe cubrir el plan de seguridad

social son aquellos "que afligen a cada familia cuyas entradas bajas o moderadas son demasiado pequeñas para que puedan financiar los gastos corrientes por medio de ahorros, presupuesto casero para médico, seguro de vida, pensiones de retiro. Estos riesgos comprenden:

- 1) Interrupción de la ganancia a causa de cesantía, enfermedad, incapacidad permanente, vejez, muerte prematura;
- 2) Ocasiones que exigen gastos que sobrepasen el presupuesto familiar, tales como pagos médicos o funerarios;
- 3) Insuficiencia de entradas para costear la manutención infantil".

Algunos de estos riesgos pueden afectar el total de la población activa, urbana o rural y a sus familiares (gastos de medicina y funerarios, manutención de inválidos permanentes, ancianos, viudas y niños) Otras son más bien propios de la población empleada como tales, y especialmente de los trabajadores urbanos (cesantía, enfermedad, accidentes industriales) (Decreto del Trabajo, Buenos Aires, 1943 T III, pág. 299)

La Junta de Planificación de los Recursos Nacionales (National Resources Planning Board) en su informe distingue los siguientes riesgos que deben ^{cubrir} los seguros sociales: Incapacidad (permanente y temporal) cesantía y vejez y supervivencia.

Pasemos ahora a los tratadistas nacionales.

Augusto Bunge (que define al seguro social como "la mancomunidad de la población laboriosa de la República Argentina sin recursos para una previsión individual suficiente, instituida por el Estado a los fines de la previsión colectiva de los riesgos que corresponde y la administración de su asistencia por los mismos asegurados, con el concurso pecuniario y

moral de los empleadores y del Estado") aclara que los riesgos "son las contingencias por virtud de las cuales el trabajador asalariado y el profesional modesto viven siempre al margen de la miseria: la enfermedad, que por poco que se prolongue deja exhaustas las modestas economías, si las ha habido; la invalidez por enfermedad crónica o por accidente que reduce a la nada o a una insignificancia la capacidad de trabajo y es sinónima de indigencia para tantos miles de trabajadores, muchos de ellos con una familia que alimentar; la vejez a la cual llegan muchos más trabajadores que los que pudiera suponerse con una conjetura superficial y la invalidez para la mayor parte; la muerte del sostén cuando los hijos son pequeños, que a diario hunde bruscamente en la miseria negra a tantos hogares; y a la propia creación de vida, la maternidad dolorosa y santa que tantas madres obreras no pueden atender forzadas por la pobreza a trabajar hasta los últimos días del embarazo, privadas de la asistencia médica y volviendo al trabajo casi enseguida del parto, como para que el recién nacido aprenda cuanto antes cuán parca es nuestra civilización para los que crean su riqueza, cuán dura para los que le dan lo mejor, lo único que tienen: su vida entera." (El Seguro Nacional, Buenos Aires, 1917, pág.18)

El Dr. Conzález Galé, señala los mismos riesgos que la O.I.T. distinguiendo entre accidente y la enfermedad profesional.

Manuel Osorio y Florit, En "Seguros Sociales", pág.11, establece clasificación propia. Comienza por aclarar la terminología empleada: "aún cuando la invalidez es una enfermedad desde el momento que representa un estado patológico, se diferencia de ella en este sentido que, en definitiva, no contiene sino una acepción vulgar: cuando hablo de enfermedad, se ha de en

tender que es un estado patológico de efectos pasajeros, en tanto que la invalidez lleva implícita una idea de permanencia o, por lo menos, de cierta duración, ya que también una invalidez es susceptible de curación. Análogamente la invalidez supone una incapacidad de trabajo, y en ese sentido no existe diferencia entre una y otra; pero en el lenguaje corriente del seguro social, cuando se habla de incapacidad de trabajo se entiende que ha tenido por causa un accidente o una enfermedad profesional, mientras que la invalidez supone una inutilidad para el trabajo, pero debida a enfermedad o siniestro no profesional. Esta distinción repercute en el seguro que para un riesgo es el de accidente y para otro el de invalidez".

Eventuales

Transitorios:

Enfermedad

No profesional)

Profesional)

Accid. del Trabajo)

Incapacidades temporales

Maternidad

Paro forzoso

Permanentes:

Accid. del trabajo)

Enferm. del trabajo)

Enfermedades profes.)

Invalidez (causa no prof.))

Incap. permanentes

Inevitables

Vejez

Muerte.

Conozcamos la opinión del Dr. José Arce, que en "Seguridad Social en Argentina", ensaya un plan de organización susceptible de ser aplicado en nuestro país.

Entiende que la seguridad so -

cial, en tiempo de paz y dentro de la organización del Estado "debe procurar a todos los individuos que no la posean la suma de cosas indispensables para un standard mínimo de vida, compatible con la dignidad humana, comprendidas la habitación, la ropa, el calzado, los alimentos y el combustible, para una persona, para un matrimonio, o para una familia, según los casos; debe precurar además, la subsistencia de los niños y los recursos necesarios para hacer frente a los gastos que ocasionan acontecimientos tan normales como el casamiento la maternidad, la pérdida temporaria de la salud, la vejez y la muerte" (Seguridad Social en Argentina, Buenos Aires 1945, pág.15)

Comienza el Dr. Arce por clasificar el conglomerado social, con relación al trabajo, en tres clases distintas:

"a) la de los habitantes comprendidos en el período de vida "activo" de la vida que comienza a los 18 años y no debe terminar antes de los 65 años;

b) la de los habitantes que han alcanzado estas dos últimas edades y quedan comprendidos en el período "pa-sivo" de la vida;

c) la de los habitantes que no han alcanzado todavía los 18 años y están comprendidos en el período "pre-paratorio" de la vida"

"Durante el período "activo" de la vida el hombre corre diversos riesgos: el de quedar sin trabajo por razones ajenas a su voluntad; el de enfermarse y quedar incapacitado para trabajar; el de sufrir un accidente en el trabajo. Además de estos riesgos pueden ocurrir contingencias que inciden sobre el presupuesto del trabajador, hasta el extremo de desequilibrarlo tales como el casamiento y la muerte"

"Por su parte la mujer corre los mismos riesgos y, además, el de enviudar, y trabaje o no al servicio de otro, por una remuneración, dicho riesgo,

le crea una situación difícil, por lo menos, transitoria-
mente. Si tiene hijos y se ocupaba, únicamente, de los
quehaceres domésticos, la situación es aún más grave. En
materia de contingencia, la mujer, además de las recor-
dadas a propósito del hombre, puede tener que enfrentar
la maternidad y el alumbramiento"

Mas adelante se refiere al pe-
ríodo "pasivo" de la vida, en que el "trabajador, hombre
o mujer, tiene derecho a retirarse a descansar, seguro
de que - con prescindencia de sus ahorros- el Estado no
lo ha de abandonar. Ha trabajado durante un largo perío-
do; ha contribuido a la formación de la riqueza colecti-
va, ha cumplido con otros deberes que le impone su con-
dición de parte integrante de la sociedad en que vive;
ha pagado contribuciones. Todo esto le ha creado dere-
chos correlativos de deberes, a cargo del Estado"

"Al retirarse entra a formar
parte de la clase pasiva; de la que no trabaja; pero es-
to mismo representa el desplazamiento de valores humanos
ya gastados y su reemplazo por otros más jóvenes, fuer-
tes y eficientes. Su retiro, obligado por la edad, inte-
resa a otros individuos y a la colectividad; es el re-
sultado de una organización social inteligente y no de
un privilegio"

Y por último se refiere a los
que integran el período preparatorio de la vida: niños,
adolescentes y jóvenes hasta los 18 años de edad. "Cál-
culos bien hechos permiten afirmar que el salario de
un trabajador alcanza para sostener la familia cuando
se compone de tres miembros: padre, madre y un hijo pe-
ro resulta insuficiente cuando excede ese número. Por
eso la Seguridad Social debe ejercer un contralor rigu-
roso sobre todos los niños que vienen al mundo, en los
hogares argentinos y acordar cuotas para niños, a par-
tir del segundo hijo" (Dr. José Arce, "Seguridad Social
en Argentina". Buenos Aires, 1945, pág. 20 y 21)

Origen de los riesgos

El origen de los riesgos no es el mismo para todos, así la enfermedad es de origen fisiológico y produce una incapacidad temporaria o permanente, según sea curable o no. La enfermedad profesional se contrae como consecuencia del trabajo realizado o de los elementos de trabajo.

El accidente del trabajo reconoce, como su denominación lo indica, su origen en una causa de orden profesional.

La vejez prematura y muerte pueden ser de origen fisiológico, natural o por el trabajo que se realiza.

La invalidez reconoce su origen en una enfermedad o accidente.

El paro forzoso tiene su origen en causas de orden económico.

La vejez y la maternidad pueden considerarse como riesgos sociales? Estrictamente no, pero si lo son sus consecuencias económicas (pérdida del salario) Se trata de situaciones que pueden causar perturbaciones económicas en los sectores más pobres de la población y son por ello objeto de la tutela del Estado.

Capítulo III

PROTECCION DE LOS RIESGOS SOCIALES

Las primeras formas de protección fueron insuficientes e incompletas para el trabajador.

La "relación patriarcal" fué la primera forma que apareció, existía un trato directo y constante entre patrón y obrero. El patrón vigilaba sus casas y bondadosamente vigilaba su vida y las de sus familiares. Todo esto era posible por tratarse de centros poco extensos y de talleres de reducido número de operarios. Por otra parte hay que aclarar ^{que} algunos de los actuales riesgos sociales eran casi desconocidos en ^{esa} época. Es lógico pensar que el auxilio quedaba limitado a la voluntad y designios del patrono. En la economía moderna con la presencia de grandes fábricas, de centros extensos, de sociedades anónimas, este sistema no tiene aplicación.

Se está en presencia de una caridad individual privada que evoluciona luego a una caridad, aunque privada, pero de grupo en la que forman parte damás y caballeros que crean talleres de costuras, que tratan de conseguir trabajo a los obreros, que prestan auxilios pecuniarios, de ropa, etc. El auxilio prestado tiene el carácter de caridad y que se concede por lo general a los adictos a determinado credo político o religioso.

Las sociedades de beneficencia privadas reciben el apoyo del Estado e instalan y administran hospitales, comedores, etc. Los recursos por lo general no son suficientes y las prestaciones se otor-

gan a título precario; el trabajador está sujeto a un acto de caridad. Esta forma de protección tampoco cubre los riesgos en la manera deseada.

Por otra parte y simultáneamente el asalariado practica en lo posible el ahorro individual. En lo posible, porque es reconocida la insuficiencia del jornal para formar una reserva que le permita subsistir en las épocas de inactividad forzada. Sería una injusticia exigirle que ahorrara; también sería una inmoralidad afirma Rubinow. El ahorro individual tuvo su auge en la época del individualismo y es la primera institución que se ha practicado.

Cono-camos la opinión de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la eficacia actual del ahorro individual como medio de protección de los riesgos sociales.

Afirma que "muchos son los trabajadores que tratan de constituir unos ahorros en cuanto comienzan a percibir un salario, con objeto de hacer frente a las dificultades que puedan surgir al encontrar se inactivos por una causa cualquiera. Pero la cuestión que se plantea consiste en saber si, en su conjunto, los asalariados tienen la posibilidad de efectuar economías importantes. De una manera general, cabe preguntarse si los trabajadores asalariados reciben una remuneración suficiente para poder hacer frente a la vez a sus necesidadas diarias y a las de sus familias y para efectuar un ahorro apreciable"

"La respuesta no parece encerrar duda alguna. De una manera general y a pesar de determinadas excepciones en algunos países donde ciertas categorías de trabajadores calificados están particularmente bien remunerados, se puede afirmar que, en su conjunto, los salarios continúan siendo reducidos, lo que no permite reunir los recursos necesarios para protegerse

contra los riesgos profesionales y sociales mediante el ahorro individual"

"Además, incluso cuando se trata de trabajadores que gozan de un salario relativamente elevado, el ahorro individual sería una solución insuficiente cuando los riesgos son de carácter incierto, como las enfermedades, la invalidez y el fallecimiento prematuro que alcanza de hecho a los trabajadores jóvenes cuando las economías que han podido realizar a costa de esfuerzos inauditos, son poco importantes o muy reducidas" (Oficina Internacional del Trabajo, "Informe sobre los seguros sociales," Ginebra 1935, pág. 6)

Mediante la institución del seguro privado el trabajador podría tomar una póliza en una compañía de seguros mediante el pago de cierta prima. Es un sistema poco practicado, a pesar del gran desarrollo del seguro comercial, porque hay que reconocer una vez más la insuficiencia de los medios con que cuenta para hacer frente por sí solo al pago de las primas, que no dejan de ser elevadas por tratarse de empresas que buscan un lucro.

Hemos mencionado el ahorro individual y al seguro privado, como formas individuales de protección.

En la forma colectiva hay que nombrar a las mutualidades. En éstas, mediante el pago de cuotas periódicas, se constituye un fondo común con el que se cubre la producción de determinados riesgos que afectan a los socios.

En el mutualismo se aplica el principio de que "la unión hace la fuerza": intenta el hombre unirse a sus semejantes para tratar de conseguir lo que sólo no puede o se le hace difícil. Es una manera de defensa de algunos de los riesgos sociales.

Es una institución antiquísima. Se dice que ningún pueblo de la antigüedad ha dejado de practicar el mutualismo.

Las etarias y los eranos, según algunos autores, no son otra cosa que un aspecto de los seguros sociales en Grecia. Inglaterra tenía asociaciones mutualistas que se conocían bajo el nombre de gildas. Roma las conoció, lo mismo que el Asia.

Existieron en Inglaterra, con anterioridad a la conquista normanda, sociedades de amigos para prestarse mutua ayuda y asistencia, en caso de multas, robos, incendios y enfermedades.

La aparición del individualismo revolucionario las destruyó, pero se reconstituyeron con posterioridad. Tenían por objeto, las mutualidades, ayudar al enfermo, prestando atención médica, farmacéutica y económica en determinadas circunstancias.

En nuestro país se fija como fecha de iniciación del mutualismo el año 1853. Epoca en que comienza la organización nacional, luego de la caída de Rosas.

Pero con fundamento debemos creer que existieron con anterioridad. En la época colonial existió en Buenos Aires una sociedad de Socorros Mutuos. En 1825 y 1935 hubo otras fundaciones de duración limitada y precaria.

El movimiento mutualista ha alcanzado vigoroso desarrollo especialmente en ciertos gremios y en las zonas de más densa población.

Nuestras mutualidades cubren esencialmente el riesgo enfermedad. Prestan asistencia médica y farmacéutica y en algunos casos otorgan un subsi

dio diario y en muchísimos otros, el panteón social.

Cómo obtienen los recursos las mutualidades argentinas? En primer lugar y entre los re cursos de carácter estable, hay que mencionar a la cuota social que oscila entre \$ 1 y \$ 5 mensuales.

Además de ésta suele fijarse una cuota de ingreso y cuando las prestaciones se extienden a la familia se establece una cuota adicional para cada miembro anexo.

Otro renglón lo constituyen los ingresos provenientes de las rentas de las propiedades y de los títulos.

Como recursos variables se inclu yen a las donaciones, resultado de fiestas, rifas, etc.

Por lo general los ingresos pro venientes de las cuotas sociales no alcanzan a cubrir las erogaciones motivadas por los beneficios que otorgan. De aquí la preocupación constante de efectuar buenas inversiones de sus capitales y de obtener nuevos re cursos.

A fin de dar a las mutualidades un régimen legal cabe mencionar los siguientes proyectos de ley.

El Dr. Carlos Ibarguren, Ministro de Justicia e Instrucción Pública durante el gobierno del Dr. Saenz Peña, en 1913 presenta un proyecto de ley orgánica a la consideración de la Cámara de Senadores de la Nación.

El Dr. Angel M. Gimenez en 1914 ante la Cámara de Diputados de la Nación, no siendo

sancionado. Vuelto a presentar en 1935 con algunas modificaciones, tuvo el mismo destino.

Augusto Bunge, A. de Tomase, J. B. Justo, M. Bravo, E. Dickman y M. Repatto, suscriben el proyecto presentado en 1919 a la consideración de la Cámara de Diputados, corriendo la suerte de los anteriores.

El senador Dr. Francisco M. Alvarez presenta en 1941 un proyecto que mereció comentarios favorables pero no tuvo despacho de la Comisión de Legislación General.

Es interesante el proyecto elevado por la Inspección General de Justicia en 1938 al Poder Ejecutivo de la Nación.

El decreto del Poder Ejecutivo Nacional del 29 de abril de 1938 reglamenta el funcionamiento de las asociaciones mutualistas que tienen personería jurídica únicamente.

Otro decreto del Poder Ejecutivo relacionado con las mutualidades es el de fecha 3 de abril de 1941 y que se refiere a las diversas clases de riesgos que pueden ser cubiertos por las mutualidades.

El último decreto referente a la institución objeto de estudio lleva el N° 24.499 y fecha 6 de octubre de 1945.

Por el mismo se crea bajo la dependencia de la Secretaría de Trabajo y Previsión, la Dirección de Mutualidades "para ejercer el contralor y la superintendencia de todas las asociaciones que en el país tienen a su cargo el ejercicio y desarrollo de las actividades mutuales" (art.1)

Luego de referirse a las atribuciones de la Dirección de Mutualidades, el decreto (art. 2) enumera las prestaciones que, parcial o totalmente, deberán cumplir las mutualidades:

- a) asistencia médica-farmacéutica;
- b) subsidios por enfermedad, accidentes y maternidad;
- c) curas de reposo, manutención de enfermos, reeducación física de enfermos y accidentados;
- d) pensiones y subsidios para la vejez, invalidez y desocupación;
- e) subsidios para el caso de fallecimiento de los asociados en favor de descendientes, ascendientes, cónyuges o personas instituidas especialmente por aquéllos;
- f) servicios de panteón, gastos funerarios y primeros lutos;
- g) establecer servicios profesionales en beneficio de sus asociados;
- h) cualquier otro servicio complementario de los enumerados, que tenga la naturaleza y característica de ayuda y protección recíproca.

El decreto, que es muy amplio, se refiere más adelante, en sendos capítulos, al Registro de Mutualidades, a los Estatutos, a la Administración y Fiscalización, al Ejercicio Social, a las Asambleas, etc.

El art. 7 de la ley 13478, sobre bonificaciones a jubilados y pensionistas de las leyes nacionales de previsión social dispone que El Poder Ejecutivo destinará la suma de treinta millones de pesos moneda nacional anuales con cargo al fondo creado, Fondo Estabilizador, para subvencionar a las mutualidades existentes o a crearse dentro del régimen del decreto ley N° 24499/45 (Ley 12921) hasta el cincuenta por ciento de los gastos originados en la prestación de servicios específicos.

La asistencia social está a cargo del Estado y las sumas de dinero que anualmente se ha de invertir es fijada por el parlamento en la ley de presupuesto.

Trata de aliviar las situaciones de los necesitados y no de solucionarlas.

No es el seguro social, sino una forma disimulada de caridad.

Para encontrar el origen de esta institución hay que remontarse a los dominios de Carlomagno en los que fué declarado como obligación de cada parroquia mantener a sus propios necesitados cuando no tuvieran ayuda familiar.

Al final del Siglo 19 y a principios del 20 se introducen mejoras en las leyes de asistencia a los necesitados con la mayor intervención del Estado. Intervención de los gobiernos centrales creando sistemas especiales de asistencia o de ayuda a los gobiernos locales mediante subsidios y sujetos a ciertas condiciones.

Y en general, no obstante las mejoras introducidas los socorros prestados siguen siendo reducidos. Estos no constituyen un derecho, incompatible con la dignidad de los trabajadores y se conceden a título precario y por último se reprocha a la asistencia que interviene a "posteriori", o sea cuando el riesgo se ha materializado y no adopta medidas de previsión.

Entre nosotros la asistencia social está a cargo de hospitales, asilos que dependen por lo general de las municipalidades.

Pasemos al tema de las pensiones
a la vejez y a la invalidez

Algunos Estados que no han implantado el seguro social para la cobertura de los riesgos de vejez e invalidez han adoptado un procedimiento que consiste en reconocer derecho a los ancianos e inválidos, dentro de ciertas condiciones, a una determinada pensión a cuyo pago se atiende mediante la consignación en presupuestos de la partida correspondiente.

Llámanse "pensiones no contributivas", porque a su formación no contribuyen los beneficiarios ni los patronos.

Presentan inconvenientes que Manuel Ossorio y Florit los señala de la siguiente manera: "En primer término, su campo de acción es limitadísimo, puesto que es absolutamente imposible que el Estado pueda atender en su presupuesto al pago de las pensiones de todos los ancianos y de todos los inválidos que reúnan las condiciones legales para percibir las, con lo cual resulta que se establece un régimen de desigualdad, cuando no de favoritismo, porque sólo perciben la prestación a aquellos a quienes alcanza la cantidad presupuesta, quedando abandonados los demás en cuanto la partida se ha agotado. Bien se comprende que la selección de los beneficiarios ha de ser difícil y ha de dar lugar a injusticias inevitables, por muy buena voluntad que se quiera poner en la distribución. En el seguro social sucede todo lo contrario porque como el número de asegurados no sólo es ilimitado sino que sus bases son más sólidas cuanto mayor sea el número de afiliados, los beneficios alcanzan por igual a todos los individuos comprendidos dentro del campo de aplicación. En el seguro social se conocen de antemano las obligaciones, mientras que los beneficiarios de las pensiones no contributivas sólo

sólo son conocidos en el momento de la realización del riesgo" (Revista de Jurisprudencia Argentina, 1942, III, pág. 58)

Tuvieron su origen en Dinamarca en el año 1891 y por la siguiente razón: la Constitución del año 1849 privó a las personas que habían recibido a ayuda de pobres del derecho de votar hasta que ellas hubieran pagado su costo. Para remediar la situación de los viejos pobres que se encontraban en una situación inferior de ciudadano, se introdujo la pensión no contributiva. Fué financiada por impuestos y era considerada como retribución de la sociedad y no como limosna. Para afianzar su carácter de tal se exigió que el beneficiario cumpliera ciertos requisitos incluyendo la buena moralidad del postulante. Era otorgada como un derecho y en consecuencia exigible ante las autoridades competentes.

La protección a la vejez comienza en el Siglo 19 en varios países. Así adoptaron este sistema Nueva Zelandia en 1898, Australia en 1901-8, Francia 1905, Gran Bretaña en 1908, Uruguay en 1919, Noruega en 1923 y Sud Africa en 1928.

Algunos países las establecieron también para los ciegos.

Para los inválidos en Francia, Australia, Uruguay y Nueva Zelandia, se han establecido las mismas pensiones que para los ciegos y ancianos.

Las "pensiones no contributivas" han evolucionado. En muchos países, excepte Australia, Canadá y Sud Africa, han desaparecido o han sido reemplazadas por sistemas contributivos. El sistema general de seguro social las ha ido desplazando y les ha asignado a las pensiones no contributivas sólo funciones resi

duales: es lo que ha ocurrido en Francia.

Los países que la practican exigen determinadas condiciones: tales como políticas (nacionalidad del país que las otorga, determinado número de años de residencia), morales (vida respetable, excluyendo a las personas que tienen prontuario criminal, alcohólicas, etc.), y condiciones económicas (examen de los recursos).

La edad también es un requisito estatuido. Se suele fijar 65 años.

La ceguera se define, para tener derecho a pensión, como una dificultad visual que incapacite a las personas para ganar la vida y la deje con un porcentaje menor de visión normal que la que se ha prescripto.

La invalidez debe ser permanente y total.

Para fijar la tasa se tiene en cuenta los recursos del beneficiario. El máximo suele alcanzar a un cuarto del salario de un trabajador no calificado de la industria.

En la Conferencia Internacional del Trabajo fué abordado este tema planteándose la cuestión de si la reglamentación internacional debía contener disposiciones referentes a las pensiones no contributivas. Se resolvió afirmativamente. La Conferencia ha aceptado la reglamentación de las pensiones no contributivas pero sólo como fórmula transaccional a cuya desaparición se debe tender, sin que sea admisible que un Estado poseedor de una legislación de seguro obligatorio contributivo la abandone para volver a una legislación de pensiones ^{no} contributivas, lo que constituiría una regresión. De esta manera la Conferencia sólo tomó en consideración los sistemas de pensiones no contributivas que existían en aquél momento, admitiendo que satisfac-

cían al texto de las convenciones sobre seguro de invalidez, vejez y muerte y siempre que garantizaran un derecho individual a pensión en las condiciones definidas en dichas convenciones.

En nuestro país no existe un régimen general de protección a la vejez, invalidez y supervivencia. Existen sí regímenes jubilatorios que acuerdan beneficios de vejez, invalidez y muerte pero a determinados sectores de la población.

Algunas provincias argentinas acuerdan pensiones no contributivas a los ancianos e inválidos.

La provincia de San Juan por ley N° 429 estableció pensiones para los ancianos mayores de 60 años de edad y para los inválidos que reunieran ciertas condiciones de pobreza y de residencia en la Provincia. Los recursos se obtenían mediante un cuarto de centavo del impuesto al vino y supletoriamente de rentas generales.

En Mendoza la ley N° 854 otorga pensiones a los ancianos mayores de 60 años de edad y a los inválidos que reúnan condiciones de pobreza y residencia. Los recursos para hacer frente a los egresos que demande el cumplimiento de la ley se obtienen mediante: un impuesto de \$ 0,50 mensuales por cada asalariado que tenga bajo su dependencia el Estado, comunas, empresas, patrones y particulares; una sobretasa anual a los propietarios de bienes raíces, de acuerdo a la escala progresiva; un impuesto anual a la propiedad raíz con derecho a agua y no cultivada; y un impuesto de \$ 0,05 por quintal métrico de uva cosechada. Es interesante destacar que el problema se ha encajado con un criterio de seguro social contributivo. Esta ley fue modificada por la N° 928 en materia de recursos. La N° 992 también le introdujo modificaciones.

En Córdoba la ley N° 2820 reformada con posterioridad, crea un régimen de pensiones para personas mayores de 60 años de edad. Exige que sean argentinos con residencia en el país durante los 15 años anteriores a la petición o extranjeros con 30 años de residencia; haber vivido 10 años en el territorio de la provincia; no haberse ausentado del país más de tres años; no poseer renta ni subsidio alguno superior a \$30 mensuales; no haber sufrido condena por delito infamante en los 5 años precedentes; tener buena conducta y no ser ebrio consuetudinario. Se establece un subsidio a favor de las obreras de fábrica durante el mes anterior y posterior al parto y auxilios a las personas cuya subsistencia haya dependido del trabajo de dicha obrera u obrero fallecido o enfermo en el territorio de la provincia. Los recursos se obtienen mediante la emisión de certificados de depósito sujetos a sorteos periódicos a premio.

La provincia de Santa Fe concede pensiones a la vejez e invalidez desde el año 1941.

Y en el orden nacional? Debemos al proyecto de ley aprobada por ambas Cámaras en las últimas sesiones del mes de setiembre del año 1948. Dentro de la ley N° 13.478 que concede suplementos variables sobre el haber mensual de las jubilaciones, retiros o pensiones a cargo de los organismos nacionales de previsión social, civiles o militares, o del presupuesto de la Nación, se encuentra el artículo 9 que se refiere a las pensiones a la vejez:

"Art.9: El Poder Ejecutivo otorgará a toda persona no amparada por un régimen de previsión, una pensión inembargable a la vejez:

- a) A todo varón o mujer, soltero o viudo, de sesenta o más años de edad;
- b) A todo varón, casado, de sesenta o más años de edad y a todo varón o mujer, viudos de sesenta o

más años de edad y con hijos menores de dieciocho años. La pensión que se otorga por esta ley será de hasta \$ 150 mensuales a las personas mencionadas en el inciso a) y de hasta \$ 200 mensuales a las que se alude en el inciso b).

Las personas comprendidas en este artículo que contaren con recursos propios, cualquiera sea su origen, sólo tendrán derecho a obtener la pensión instituida por el mismo en la medida indispensable para completar las sumas fijadas en este artículo."

Una cuestión de tanta importancia aparece incidentalmente mencionada en una ley de carácter asistencial. La disposición es amplia, ilimitada y vaga. El principio de asistencia es muy noble y digno de todo apoyo, pero debió ser estudiado con más detenimiento.

Como es corriente en todos los países, debieron establecerse las condiciones que es necesario reunir para gozarlas. Tales como la residencia mínima en el país de los argentinos nativos y naturalizados y de los extranjeros; vida respetable excluyéndose a los condenados por delitos comunes, ebrios consuetudinarios, etc.; situación económica, etc.

Falta además el organismo que ha de administrar y abonar estas pensiones.

Destacamos que considera únicamente pensiones a la vejez y omite la cobertura del riesgo invalidez.

El diputado nacional M. Rodríguez se encarga de dar razones por las que el problema no fué solucionado en la forma deseada al manifestar que "la Comisión de Asistencia y Previsión Social que tenía

a estudio los distintos proyectos de pensión a la vejez, no ha podido cumplir su deseo y producir un despacho que contemplara ampliamente el problema, por cuanto el escaso tiempo de que dispuso no le permitió reunir los antecedentes necesarios"

"Con la medida de emergencia propuesta hemos querido concurrir a auxiliar a una cantidad de ancianos que merecen la atención del Estado. Como el censo no está aún compilado totalmente, no tenemos una estadística fiel que refleje la magnitud del problema y que permita calcular los recursos necesarios"

"Por eso, somos más bien parcos en la concesión de beneficios, pero esperamos que el año próximo el Congreso de la Nación pueda estructurar una ley que contemple no sólo el aspecto de la vejez, sino el de la invalidez y también el de la niñez"

"Por los datos reunidos, sabemos que la cantidad de ancianos es superior a 40.000, lo cual implicará un gasto mínimo de 96.000.000 de pesos. Esto demuestra la importancia del problema y la necesidad de que, mientras se hace el estudio metódico del problema, los beneficios se vayan concediendo gradualmente" (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1948, pág. 4543)

Contamos, pues, con la promesa de un miembro del sector mayoritario de la Cámara de que en el año 1949 se considerarán las pensiones a la vejez e invalidez.

En la conversación mantenida por los periodistas con el Ministro de Hacienda de la Nación, el Dr. Cereijo manifestó que "además, y también de acuerdo con el texto de la ley se formará un fondo de 30 millones de pesos cada año, con el cual se atenderán las pensiones a las personas de 60 o más años de edad, que no estén protegidas por ninguno de los actuales regímenes jubilatorios y que serán de hasta 150 pesos mensuales para los solteros o viudos que no tengan personas a su cargo, y de hasta 200 pesos para los casados o viudos

con hijos menores de 18 años"

"Según disposiciones de un decreto-añadió el Dr. Cereijo- estas últimas pensiones se acordarán previo dictamen de la Fundación Social María Eva Duarte de Perón" (La Prensa, 17 de noviembre de 1948)

c. -----

Queda por tratar, dentro de los sistemas de protección de los riesgos sociales, el seguro social. Será materia de un próximo capítulo porque es considerado como el medio más eficaz de protección. Se ha extendido en algo más de medio siglo y constituye hoy la base de todo plan de reconstrucción económico-social. Debemos entender que se le considera como un instrumento entre otros varios, quizás el más importante, para resolver el problema de la indigencia. Coincidiendo con lo expuesto por William Beveridge en "Plan de Seguridad Social y Servicios Afines" que afirma que "el Seguro social puede, y debe ser, el instrumento principal que garantiza la seguridad de los ingresos, pero no debe ser el único. Su acción debe ser completada, tanto por la Ayuda Nacional, como por el Seguro Voluntario" (Obra citada, Ed. Lozada, Buenos Aires, 1943, pág. 70)

Aclaremos que en el plan Beveridge el Seguro Social está reservado para las necesidades vitales y significa la previsión de pagos en efectivo y está condicionado por contribuciones obligatorias, efectuadas por los asegurados o en nombre de ellos, sin tener en cuenta los ingresos del individuo al solicitarlo. Que la Ayuda Nacional está reservada para casos especiales y significa prestación de sumas en efectivo, condicionadas a la comprobación de "necesidad", en el momento de solicitarlas, sin tener en cuenta las contribuciones previas, pero adecuadas a las circunstancias individuales y pagadas por la tesorería nacional. Y que el Seguro Volun

tario está reservado para agregar adicionales a las prevenciones básicas y significa la adopción de previsiones para los standards más elevados, privativas de la voluntad de cada individuo.

-.--.-

Capítulo IV

SEGURO SOCIAL

En su concepto general, los seguros sociales son los que se proponen cubrir los riesgos del trabajador.

Esta institución es considerada como indispensable dentro de las legislaciones, habiendo cesado todas las discusiones doctrinales acerca de su utilidad. La inseguridad económica del trabajador debe estar compensada con otra seguridad dispensada por los gobernantes, legisladores y especialmente por los industriales y patronos en general. El sistema de seguros sociales lleva la tranquilidad a las clases asalariadas y a la sociedad entera que sufrirá las consecuencias de los infortunios que con el seguro se trata de evitar.

El seguro social no es una concepción nueva: es una combinación del seguro libre, de la mutualidad y de la asistencia social; esta asistencia sigue al lado del seguro, pero completada y encauzada su labor.

A juicio de Ossorio y Florit los seguros sociales son " una fórmula científica en la que se mezclan y combinan estos tres elementos: el seguro individual, la mutualidad y la asistencia pública. Tiene del seguro, la técnica actuarial basada en el cálculo de probabilidades de cada riesgo y en el cálculo de los recursos necesarios para su cobertura. Diferenciase en esto de esos sistemas, por desgracia tan extendidos en La Argentina, meramente empíricos, que por carecer de fundamentos técnico-actuariales están indefectiblemente llamados a

la quiebra y al descrédito. Tiene de la mutualidad el sentido de cooperación entre los afiliados, no sólo porque las aportaciones de cada uno sirven para afrontar las necesidades de protección de todos, sino porque en algunos regímenes basados en la capitalización colectiva, y desde luego respecto a algunos riesgos, el afiliado sabe que de no producirse en él el daño previsto ningún beneficio personal le reportarán sus cuotas, las que irán a favorecer a aquellos otros afiliados en los que el riesgo se haya producido. Y, finalmente, tiene de la asistencia, la necesidad de la contribución del Estado; es decir, que éste ha de consignar en sus presupuestos las partidas necesarias para coadyuvar al seguro, exactamente igual que consigna otras partidas para atender a las cargas de beneficencia" (Seguros Sociales, Córdoba 1943, pág 33)

Cuáles son los principios del seguro social?

Por ser el seguro social una disciplina jurídica y económica ^{está} sujeta a principios que antes de la Conferencia Internacional del Trabajo derivaban de las enseñanzas de la experiencia en los países practicado y de los técnicos. La Oficina Internacional del Trabajo presentó a la Conferencia reunida en Santiago de Chile en 1936 la siguiente declaración de principios que concretan las ideas que fundamentan los proyectos de Convenio y de Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo:

"I - Los trabajadores asalariados obtienen los recursos indispensables para su subsistencia y para la de su familia, del ejercicio regular de una actividad profesional al servicio de un patrono y toda cesación o interrupción del trabajo- sea por accidente del trabajo, por enfermedad, por vejez, invalidez o muerte prematura, por paro involuntario- destruye la base económi-

ca de la existenciade esa familia y provoca la miseria y las privaciones para el trabajador y para los suyos.

II- Un régimen de trabajo humano y basado en la justicia social, exige la organización de una protección eficaz de los trabajadores contra los riesgos profesionales y sociales.

III- El seguro social obligatorio- 50 años de experiencia lo demuestran- es el medio a la vez más racional y más eficaz de procurar a los trabajadores la seguridad a que tienen derecho.

IV - Por consiguiente, la legislación social de cada Estado debe comprender a uno o varios sistemas de seguros sociales obligatorios que cubran los riesgos de accidentes del trabajo y de enfermedad profesional, de maternidad, de vejez, de invalidez y de muerte prematura y de paro involuntario.

V- Todo sistema de seguros sociales debe proponerse como finalidad:

a) Prevenir, en la medida de lo posible, la pérdida prematura de la capacidad de trabajo;

b) Hacer cesar o atenuar la incapacidad de trabajo, para que el trabajador pueda volver a su actividad profesional;

c) Compensar, al menos parcialmente, y mediante la concesión de prestaciones en metálico, el perjuicio pecuniario resultante de la interrupción o cesación de la actividad profesional".

CLASIFICACION DE LOS SEGUROS Y EVOLUCION DE LOS SEGUROS

SOCIALES OBLIGATORIOS

Trataremos en este capítulo los dos temas por estar íntimamente vinculados entre sí, comenzando por la clasificación y continuando con la evolución de los seguros obligatorios especialmente.

Dividense los seguros sociales en libres y obligatorios.

Esta división es desde el punto de vista de la libertad de que gocen los asegurados de afiliarse o no al régimen de previsión, establecido por el Estado, que cubra los riesgos a que están expuestos en su condición de obreros.

Algunos tratadistas dividen al seguro social en: libre, obligatorio y de libertad subsidiaria. Esta división está hecha teniendo en cuenta la intervención del Estado, así en el seguro libre el Estado queda eliminado de la preocupación en favor de las necesidades; en el seguro obligatorio, interviene coactivamente exigiendo la entrega de una prima y en el seguro de libertad subsidiaria el Estado toma una participación en los riesgos que amenazan a los trabajadores que libremente se aseguraron.

La doctrina moderna sigue la primera clasificación en razón de que la segunda está en contraposición con el concepto de seguro social en el que el Estado interviene en su organización, funcionamiento y garantizando un derecho que reconoce.

En consecuencia, debe entenderse por:

a) seguro libre, a aquél en que el Estado deja en libertad al obrero para asegurarse y cuando lo hace viene obligado a auxiliárle

b) Seguro obligatorio a aquél en que el Estado obliga al obrero asegurarse.

El régimen de libertad es conocido también con el nombre de latino, porque fueron Bélgica, Italia y España, además de Gran Bretaña, los países que lo adoptaron y lo consagraron como sistema a fines del siglo pasado y a principios del actual. Estos países fomentaron a la iniciativa privada, tanto patronal como obrero y mercantil, que teniendo fines benéficos o mutualistas, ayudaban a los asalariados a cubrirse de los riesgos. Afirma Posada que "el éxito no coronó a este primer esfuerzo; la acción benéfica era fatalmente limitada, y la mutualista exigía de los interesados un sacrificio que, como eran libres de aceptar, la gran masa, la más necesitada precisamente, rechazaba" (Los seguros sociales obligatorios en España, Madrid 1946, pág. 6)

Dentro del seguro libre, el subsidiado por el Estado, fué el que dió mejores resultados.

Este sistema de libertad tuvo muchos adictos por gozar de un gran valor moral para el afiliado porque al contribuir voluntariamente por su propia voluntad se ha impuesto un esfuerzo; es considerado como "una manifestación de la fuerza individual". Este sistema se presenta en la práctica antes que el obligatorio.

El sistema germano- nombre con que también se designa al obligatorio- es iniciado en Alemania, y desde allí se extiende poco a poco a todas las naciones de Europa. En Alemania es el producto de una evolución y no de una creación espontánea del gobierno, Se señala a Bismark como el organizador.

El antecedente más inmediato del seguro social alemán se encuentra en las cajas mineras.

En la Edad Media parece que han existido cajas mineras de socorros mutuos organizadas y que son mencionadas en un Código de Minas, (1350), de un estado alemán.

En 1493 "El Corpus Juris Saxonici" y otras legislaciones de pequeños Estados imponían a los patronos mineros la obligación de pagar salarios durante cuatro semanas a los mineros que fueran víctimas de accidentes o de enfermedades, además de la asistencia médica y de prestar un mínimo de asistencia a los que quedasen inválidos.

En 1669 el Código de Minas del electorado de Colonia prescribió que los obreros pagasen a la caja de socorros una cuota fija cuyo producto costearía la asistencia de los inválidos, ancianos, viudas y huérfanos. Los patronos debían abonar medio salario a los enfermos o accidentados, además de la asistencia médica.

En 1854 la ley de minas prusiana estableció la obligación de asegurarse para todos los obreros de las minas, usinas de extracción de metales, salinas y operaciones anexas a estas empresas, tanto estatales como privadas. El objetivo mínimo del seguro era: asistencia médica y medicamentos; subsidio enfermedad y accidentes; indemnización para el entierro; subsidios a la viuda de carácter vitalicio (salvo que volviera a casarse) y asistencia y educación de los huérfanos. Los patronos debían abonar las primas pudiendo descontar del salario la mitad. En la administración intervenían en igual proporción patronos y obreros, bajo la superintendencia de la autoridad de minas. Las cajas se organizaban por distritos dejándose subsistentes las que ya había.

La ley de 1865 conservó esta organización, ampliando la autonomía de las cajas.

Por los resultados tan buenos obtenidos, los demás estados alemanes imitaron el ejemplo de Prusia. Estas cajas han servido de base para las leyes de seguros obligatorios.

Se demuestra, así, que el antecedente más genuino del seguro social alemán se encuentra en las cajas mineras.

En la Edad Media surgen las asociaciones gremiales de socorros mutuos. Su desarrollo era escaso, pero la legislación de Prusia supo valorarlas. El código de industrias de 1845 las reglamentó y autorizó a las municipalidades para decretar en su distrito la incorporación obligatoria a esas cajas de todos los artesanos del gremio para el cual existiese una caja organizada.

Con posterioridad por ley de 1849 las municipalidades fueron autorizadas para decretar el seguro obligatorio de los obreros de fábrica. Los patronos debían abonar las primas pudiendo descontar la mitad del obrero. La administración podía ser ejercida por los obreros en la proporción a la fracción de cuota que pagasen.

Las municipalidades hicieron poco uso de este derecho dando la ley escaso resultado. Los obreros se resistieron a formar parte de las cajas y los patronos eximidos de cotizar. Todo esto dió motivo a la ley de 1854 que autorizó al gobierno central a prescribir la organización de "cajas de enfermedad", de carácter obligatorio donde las municipalidades descuidasen hacerlo y fuesen estimadas necesarias.

Se desarrollan así las "cajas de enfermedad".

Más tarde, dos fabricantes prusianos: Schuman y Haenle presentan un proyecto de seguro univer-

sal de ancianidad de todo prusiano mayor de 16 años de edad, en una gran caja nacional de seguro.

Las cajas obreras se desarrollan en los años siguientes más que nada por la iniciativa de los obreros que de las autoridades, acentuándose el movimiento después de 1865.

Fué imitada la ley prusiana por otros y la unión alemana acelera la evolución.

La introducción en Alemania con carácter nacional de la legislación de seguros sociales obligatorios se debe a Bismark; introduje una institución que desde lamitad del siglo se practicaba en Alemania. La participación del gobierno en la formación de instituciones de seguro obligatorio existía y a en algunos estados alemanes con carácter local o regional, pero Bismark aprovechó estas experiencias y las extendió a todo el Imperio.

El primer anuncio de la institución del seguro social alemán estatal hay que buscarlo en el mensaje inaugurando las sesiones del Reichstag (1881). Allí se considera el programa alemán en materia de política social, interviniendo esencialmente el seguro obligatorio. Bismark proclamaba el derecho al trabajo y la garantía contra la miseria. Se propone lograr esto último mediante los seguros sociales estatales. Era Bismark partidario del socialismo de estado: intervención y dirección por parte del mismo en todo aquello que pudiera suponer un beneficio para la colectividad. En consecuencia, esta tendencia motivó que el seguro social fuera de carácter obligatorio y como tal depender del Estado y recibir su ayuda económica. Por otra parte, es natural que recibiera la oposición de los liberales a la que se unió la de los patrones, socialistas y proletarios que rechazaban toda ingerencia oficial.

Alemania pudo encaminarse hacia el seguro obligatorio porque se encontraba apoyada por dos fuerzas: aceptación, casi general, de la teoría del riesgo profesional como base para organizar la reparación de los accidentes del trabajo (problema serio) y alejamiento de la doctrina del individualismo en la política de gobierno porque no vió con simpatía la concepción del Estado individualista de la revolución francesa.

Alemania, el 13 de junio de 1883, establece el seguro obligatorio de enfermedad que fué combatido por los obreros. Se aplicaba a los asalariados y se administraba fundamentalmente por cajas de empresas; las había locales y rurales, predominando la organización de tipo profesional sobre la territorial. Aportaban los patrones y los asegurados y las prestaciones que concedían eran por enfermedad y maternidad (en metálico y en especie) y por muerte.

A ésta le sigue la ley del 6 de julio de 1884 sobre seguro obligatorio de accidentes del trabajo, basada en la teoría del riesgo profesional y que cubría a todos los empleados y obreros de empresas industriales únicamente. Estaban los patrones obligados a asegurar a su personal ya a portar íntegramente los recursos necesarios para el funcionamiento de la caja. Eran administradas por corporaciones profesionales o asociaciones obligatorias de carácter territorial.

El 22 de junio de 1889 se crea el seguro obligatorio de invalidez y vejez que se extendía a los asalariados quienes contribuían con sus aportes sumándose a los de sus patrones y a la bonificación del Estado. Los retiros se concedían a los 65 años de edad o antes si el asegurado se invalidaba. La caja era administrada por instituciones de tipo territorial.

Fuera de Alemania los seguros obligatorios también son implantados en este período que se inicia en 1883 y que se extiende hasta 1919. Período en el que predominan las disposiciones, en su mayor parte de simple reparación y algunas de seguro, contra el riesgo de accidentes del trabajo y que comprenden a los asalariados industriales. Época de auge de la teoría del riesgo profesional.

Hasta 1911 se introducen leyes de reparación de accidentes en Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Hungría, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Suecia y algunos Estados de Australia y provincias del Canadá. Contra el riesgo de enfermedad, se implanta el seguro en Austria, Hungría, Italia y Luxemburgo, aplicándose al comercio y a la industria en los tres primeros y a la industria únicamente en el último. Contra el riesgo invalidez-vejez lo aceptan Austria, Bélgica, Francia e Italia y lo aplican a ciertos gremios.

En Inglaterra no existía la tradición alemana en materia de seguro social oficial, pero en cambio sí en mutualidades y en seguro mercantil aplicado a los riesgos del trabajador. En 1907 introdujo una ley de simple reparación de los accidentes del trabajo y en 1908 de asistencia a los ancianos. Pero en 1911 promulga el National Insurance Bill al actuar Lloyd George con tendencia intervencionista en la solución de los problemas sociales y en beneficio de los económicamente débiles. La ley británica sobre seguro nacional contiene el principio de la obligación y de la triple contribución: asalariados, patrones y Estado. El seguro que cubre el riesgo enfermedad-vejez es de carácter obligatorio y voluntario. Obligatorio para los que ganan menos de 160 libras al año y comprendidos entre los 16 y 65 años de edad. Voluntario para determinadas categorías de trabajadores independientes. Establece la triple contribución para la formación del fondo. Las prestaciones que concede son económicas y

y en especie. En cuanto al seguro de paro, se aplica a determinadas industrias, se establece la triple contribución y organiza oficinas de colocación.

Son características del seguro nacional británico:

a) La no protección del riesgo invalidez juntamente con el de vejez, siendo atendida la invalidez por vejez por la asistencia;

2) La administración con amplia autonomía y centralizada especialmente en los riesgos de accidentes y vejez;

3) Y primas uniformes sin admitir proporcionalidades con los salarios.

El seguro de accidentes se sigue expandiendo, como así también la teoría del riesgo profesional. Esta teoría llega a la Argentina, Chile, Cuba, Finlandia, Grecia, Perú, Noruega, etc.

El seguro de enfermedad se introduce en Noruega, Holanda; y el de vejez en Rumania, Suecia. Siendo este último perfeccionado en Bélgica e Italia en cuanto a su aplicación a mineros y marineros.

España acepta en 1900 la teoría del riesgo profesional en materia de accidentes del trabajo e implanta el seguro voluntario. Los patrones pueden substituir las obligaciones impuestas por la ley en una sociedad ya sea mutua o por acciones. Crea en 1908 el Instituto Nacional de Previsión que debió dedicar sus primeras actividades a la constitución de pensiones de retiro en régimen de libertad subsidiada, es decir, cubriendo el riesgo vejez e invalidez por edad con arreglo al sistema que deja en libertad a los individuos para asegurarse, pero en que el Estado se obliga a auxiliar al que voluntariamente se ha asegurado. Fue considerado como órgano oficial y autónomo del Estado. El seguro obligatorio, ofi

cialmente comienza a interesar al convocarse en 1917 la Conferencia de Seguros Sociales a celebrarse en Madrid . Y desde 1921 en adelante comienza a funcionar en España el primer seguro social obligatorio cubriendo el riesgo invalidez por edad, aplicable al conjunto de trabajadores asalariados, formándose sus recursos mediante el aporte patronal y estatal y aplicándose el régimen financiero de capitalización colectiva e individual.

A partir de la terminación de la primera guerra europea se expande la doctrina intervencionista, como así también la institución de los seguros obligatorios. Estos no encuentran resistencia y son admitidos en todos los países. La noción del deber social del Estado impera con mayor claridad. En el orden nacional los seguros sociales llegan a ser aceptados por países de diversa orientación política, de desarrollo económico , de situación continental, etc. Figura en las Constituciones modernas: Weimar, española de 1931, etc. En una palabra los seguros sociales tienen cabida en todos los países del mundo y llenan una sentida necesidad. Han recibido un verdadero impulso y ya Alemania y Gran Bretaña no constituyen un monopolio sino que existen organizaciones similares en Francia, Bulgaria, Grecia, etc.

Hasta 1919 todos los países tenían establecida la reparación de los accidentes del trabajo. Pero se generaliza la cobertura de los riesgos invalidez, enfermedad, vejez, muerte prematura, etc. impuesta como un deber de Estado para los económicamente débiles.

En el orden internacional hay que mencionar a la Organización Internacional del Trabajo que surge a raíz del tratado de Versalles cuya finalidad se explica por la existencia de "condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo cual engendra tal descontento que constituye una amenaza para la paz y armonía universales, que es urgente mejorar".

En materia de seguros sociales elabora una serie de convenios y recomendaciones que contienen los principios fundamentales, las condiciones mínimas que debe ofrecer un sistema de seguros. Procura que esos principios sean aceptados por los países y que informen u orienten las medidas de tipo nacional. Se tiende a lograr así una uniformidad en la legislación de los países.

La primera reunión de la Conferencia se celebra en Washington en el año 1919 y los seguros sociales comienzan a preocupar llegando a ocupar el primer lugar en la VII Conferencia, año 1925. Algunas de las convenciones sancionadas son las siguientes: Accidentes del trabajo en la agricultura (1921); accidentes del trabajo en general (1925), Igualdad de trato entre nacionales y extranjeros (1925), Seguro de enfermedad (1927), Seguro de vejez, invalidez y muerte (1933), Régimen de conservación de los derechos sobre seguros sociales de los inmigrantes (1935)

En 1939 se inicia la segunda guerra europa y en todos los países se sigue ampliando y extendiendo la institución de los seguros sociales. Y Aparece entonces la idea de la seguridad social. Esta palabra tuvo su origen en Estados Unidos en el año 1935 y se interpreta como tal, al conjunto de medidas que el Estado emplea para liberar a los ciudadanos del peligro de la indigencia. Recordemos que en el plan Beveridge se emplea al término "seguridad social", para "significar la consecución de un ingreso destinado a reemplazar las entradas, cuando éstas dejan de percibirse, sea por desocupación, por enfermedad o por accidente; a prevenir el retiro por edad y la pérdida del sustento, causada por muerte de otra persona; y a hacer frente a gastos extraordinarios, como los relacionados con nacimientos, muerte o casamiento. Originalmente, "seguridad social" significa seguridad de ingresos hasta un mínimo, pero la previsión de ingresos debiera estar asociada con medidas destinadas a ter-

minar, a la brevedad posible, con la interrupción de las entradas" (Ed. Losada, S.A. Buenos Aires. 1943, pág.69)

La O.I.T. define a la "seguridad social" como " la seguridad que proporciona la sociedad a través de organismos apropiados contra ciertos riesgos a los que sus miembros están expuestos" y agrega que "para ser suministrada se han encontrado dos fórmulas que se han puesto en práctica, a saber: la asistencia social y el seguro social. La gran variedad de formas que tiene la colectividad, para tomar a su cargo los riesgos sociales, están incluidas entre los dos extremos: de una parte la ayuda para los pobres, y de la otra el seguro privado basado en una estricta equidad actuarial para el individuo. Para dilucidar la naturaleza de la asistencia social y del seguro social, conviene considerarlas como tendencias, o sea, como movimientos dirigidos"

"La asistencia social es un paso de la ayuda a los pobres hacia el seguro social, mientras que el seguro social es un paso del seguro privado a la asistencia social"

"Si los acontecimientos presentes se interpretan con corrección, la asistencia social y el seguro social, se acercan cada vez más. Como culminación de un largo proceso, pueden encontrarse y unirse, hasta como en Nueva Zelanda y Dinamarca, donde podemos decir que ni la asistencia social ni el seguro social tienen prominencia aisladamente, sino que poseen sólo un sistema nacional de seguridad social" (O.I.T. Hacia la Seguridad Social, Montreal 1944, pág.95 a 97)

En la seguridad social intervienen dos instituciones: la asistencia social (auxilio a los pobres) y el seguro social perfectamente coordinados. De aquí la nueva función del seguro social: ya no es una institución aislada de protección a los económicamente débiles, sino que se la considera como instrumento entre otros varios para resolver el problema de la indigencia. Quizás sea el medio más importante.

La seguridad social toma hoy formas concretas. En el orden nacional la primera disposición legislativa que se refiere a la seguridad es la sancionada en 1938 en Nueva Zelanda. Comprende el plan a toda la población, proporciona asistencia médica, compensación económica en caso de pérdida de la capacidad efectiva para ganar un salario, cualquiera sea su causa y para la manutención familiar; se paga mediante una contribución especial recaudada entre todos los ciudadanos y por subsidios procedentes de impuestos generales. El modelo de Nueva Zelanda contrasta con las instituciones de seguros sociales que existen en Europa; formadas mediante el acoplamiento de planes especiales referentes a enfermedades, accidentes, pensiones y seguros de desempleo, formando un sistema muy complicado pero que, a pesar de eso, es incompleto en muchos aspectos; en ellos, la regulaciones sobre asistencia médica carecen de la inspiración que podría darle una política nacional de salubridad.

Interesantes son los proyectos de Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia en favor de la seguridad social.

En Gran Bretaña, en 1941, el gobierno constituyó una Comisión Interdepartamental de Seguros Sociales y Servicios Conexos, bajo la presidencia de Sir William Beveridge, a la que se encomendaba:

"1) Efectuar un estudio de los sistemas nacionales de seguro social y servicios afines, existentes, incluidas las indemnizaciones a los trabajadores, con especial referencia a las relaciones entre dichos sistemas;

2) Proponer soluciones."

(William Beveridge, "Seguridad Social y Servicios Afines, Ed. Losada 1943, pág. 11)

El estudio realizado se conoce en 1942 y se denomina "Plan de Seguridad Social". Signi-

fica la seguridad social la garantía de un ingreso mínimo como se desprende de la definición de "seguridad social" dada a conocer anteriormente. La base principal del plan se encuentra en el seguro social de carácter obligatorio, auxiliado por la Asistencia nacional y el seguro voluntario. Tres clases de instituciones integran la seguridad social, cuya acción se complementa con otras tres: un sistema de subsidios familiares, otro de servicios sanitarios y otro de lucha contra el paro.

El gobierno británico ha tomado como base el plan Beveridge y ha presentado a la consideración del Parlamento su plan también de seguridad social que comprende: Servicio Nacional de Sanidad, Seguros Sociales y Seguros de accidentes del trabajo.

Según informaciones del diario La Prensa, a partir del 5 de julio de 1948 comenzó a entrar en vigor el sistema de seguro social más amplio del mundo conocido generalmente por el "plan desde la cuna hasta la tumba". Llega a cubrir este plan británico sin distinción de clases a cuarenta y ocho millones de personas que habitan en Inglaterra, Escocia y Gales, proporcionándoles asistencia médica, hospitalaria, dental y oftalmológica. Como así subsidios por enfermedad, maternidad y desocupación, el pago de pensiones a las viudas y jubilados y ayuda financiera en caso de muerte.

Los hospitales particulares y municipales pasan a depender del gobierno. Fué el aspecto más discutido.

El costo del seguro se estima en ochocientos veintitrés millones de libras anuales, cubriéndose con el aporte del trabajador (doscientos veinte millones de libras), con la contribución del empleador (cientocincuenta y cinco millones de libras) y con los impuestos actuales, el saldo.

Se fija la edad de jubilación en 65 años para los hombres y 60 para las mujeres, debiendo contribuir a partir de los 15 años de edad. Todos deben contribuir, excepto las mujeres casadas que se dedican a las tareas domésticas, siendo el aporte ~~de~~ siguiente:

a) Hombres que trabajen: 4 chelines y 11 peniques semanales, cualquiera sea el monto de la remuneración. Su empleador abonará 4 chelines y 2 peniques.

b) Mujeres que trabajen: 3 chelines y 10 peniques semanales. Su empleador abonará 3 chelines y 3 peniques.

c) Trabajadores independientes: 6 chelines y 2 peniques semanales. Trabajadoras independientes: 5 chelines y 3 peniques semanales.

d) Las personas que gocen de rentas u otra clase de ingresos y no trabajan: varones, 4 chelines y 8 peniques; mujeres, 3 chelines y 8 peniques, hasta la edad de jubilarse.

Los niños están exentos de contribuir, como las amas de casa por las contribuciones de los esposos y padres.

Las prestaciones en metálico ascienden:

En caso de enfermedad, si es hombre o mujer, a 26 chelines semanales; si es hombre casado y con un hijo, a 49 chelines y 6 peniques.

En caso de maternidad, al tener familia 4 libras esterlinas y si trabajan pensión de 36 chelines semanales, durante 13 semanas y si no trabajan, 26 chelines semanales durante 4 semanas.

A las viudas, 36 chelines semanales durante 13 semanas con el pago adicional de 7 chelines y 6 peniques por cada hijo menor de 15 años.

Si tiene más de 50 años y ha estado casada durante 10 años, la viuda recibirá una pensión de 26 chelines semanales y vitalicio.

A los desocupados se les fija una pensión de 26 chelines semanales.

A los accidentados, pensiones compensatorias que oscilan entre 9 y 45 chelines semanales.

La pensión de retiro será de 26 chelines semanales y adicional para los casados de 16 chelines.

La muerte de un adulto determina el pago de 20 libras a la familia.

Las prestaciones sanitarias ya han sido señaladas, destacándose la libre elección del médico con la condición de que éste acceda: se les fija una retribución de 300 libras anuales y de 15 chelines y 2 peniques por cada paciente, compensación por viajes que deba realizar, número máximo de pacientes (4.000), escalas diferenciales para los especialistas, etc.

Esto en cuanto a Gran Bretaña, cuál es la situación en Francia? Durante el año 1946, se tomaron cierto número de medidas legislativas y administrativas para poner en vigor el nuevo plan de seguridad social establecido por decreto del 4 de octubre de 1945. El nuevo plan otorgará los beneficios de los seguros de enfermedad, alumbramiento, supervivencia, accidentes de empleo y enfermedades profesionales, compensaciones a la familia y pensiones para los obreros ancianos. La estructura financiera y técnica de la seguridad social aparece reconstruida y unificada a través de una cadena de cajas locales, regionales y nacionales en el manejo de las cuales los representantes de las personas aseguradas desempeñan papel muy importante. La seguridad social se ha generalizado; comprenderá no solamente a todos los empleados cualquiera que sea el monto de sus salarios, sino también según ley del 22 de mayo de 1946, a los empleados independientes y a los directores de empresa, de suerte que todos los ciudadanos del país, se beneficiarán con el nuevo sistema. Las personas a quienes es aplicable la planeación estipulada por la ley se beneficiarán

igualmente en caso de lesiones en el desempeño de su empleo, aunque no recibirán compensaciones en metálico en caso de enfermedad o de alumbramiento. Según se estipula, esas personas deberán pagar contribuciones en relación con sus impuestos sobre las ganancias; la contribución en conjunto para empleadores y empleados será del 16% de la ganancia. Sin embargo la ley no alcanzará sus efectos hasta que la producción francesa alcance el 120% de su volumen de 1938.

Entre las iniciativas norteamericanas debemos mencionar:

A) Informe de la Junta de Planificación de los Recursos Nacionales (National Resources Planning Board, distinguida con las iniciales N.R.P.B.) fué enviada por el Presidente de los EE.UU/ al Congreso en marzo de 1943 y en el que se exponen los principios y directrices que deben informar los programas de actividad política para la mayor eficiencia posible de los recursos humanos y materiales. El informe se basa en los siguientes principios: Debe otorgarse trabajo a todos los aptos; debe ampararse a aquellos cuya labor se interrumpa; cuando la política de seguro o de trabajo no permita subvenir a la falta de entradas, debe otorgarse a los individuos y sus familias, conforme con un plan de asistencia social, garantía adecuada de ayuda mínima; cuando no estén disponibles deben implantarse los servicios adecuados esenciales para la salud, educación y bienestar de la población (Ricardo Riguera, Seguro Social Integral, Buenos Aires, 1946 pág.27) El plan de seguridad social mediante los seguros sociales y la asistencia pública, está destinado a proteger contra los riesgos de vejez, necesidad, dependencia, enfermedad, paro y accidentes.

B) Otra iniciativa norteamericana es la de la Social Security Board (S.S.B.). A esta Junta de Seguridad Social, que fué creada en 1935 se le encomendó la gestión de los sistemas de cobertura de los siguientes riesgos: seguro de vejez, y sobrevivientes, seguro de cesantía, asistencia

social. El informe, en las recomendaciones que contiene, se refiere a la extensión del campo de aplicación del seguro y asistencias sociales, al seguro de cesantía, al seguro de vejez y supervivencia, al seguro para cubrir la incapacidad temporal y las recomendaciones constituyen un programa de seguridad social unificado. El programa considera a las necesidades desde la infancia hasta la vejez y sostiene la iniciativa individual por parte de los trabajadores y de sus familias a la vez que procura protección contra todos los riesgos a las personas que viven de su trabajo.

C) La tercera iniciativa nortamericana es la de los senadores Wagner y Murray, que es presentada en el Congreso en junio de 1943 y que según sus autores cuenta con el apoyo de los representantes de los obreros organizados en La Federación Americana del Trabajo y en el Congreso de Organizaciones Industriales. Este proyecto sostiene la creación de un sistema de oficinas de colocaciones, la cobertura de los riesgos económicos más importantes, de la asistencia médica, servicios de hospitalización, extensión del seguro de la vejez a 15 millones de personas actualmente excluidos. Además de estas y otras mejoras establecen sistema unificado de seguro social con una sola clase de cotización, un solo documento y una sola oficina local y además unificación de las subvenciones federales a los Estados para asistencia social.

En el orden internacional debemos recordar a los señores de la Primera Conferencia de Seguridad Social que contó con los auspicios del Comité Interamericano de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile en el mes de setiembre de 1942, y que fué aprobada la "Declaración de Santiago de Chile" y varias resoluciones. La Declaración traza un programa continental de seguridad social y su contenido encierra afirmaciones respecto a la seguridad social y económica, al seguro social como expresión de la seguridad social y a los principios que

deben informar un programa americano de seguridad ~~social~~. El seguro social, como expresión de una política que tiene de abolir la miseria, está llamado a organizar la prevención de los riesgos, cuya realización priva al trabajador de su más rápido y posible capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia; reestablecer lo más rápida y completamente posible la capacidad de ganancia perdida o reducida como consecuencia de accidentes o enfermedad; y procurar los medios de existencia necesarios en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidentes, de invalidez temporal o permanente, de paro, de vejez, o de muerte prematura del jefe de familia. Las resoluciones afectan a cuestiones relacionadas al campo de aplicación, beneficios, recursos, administración de los seguros sociales.

La Conferencia Internacional del Trabajo celebra en Filadelfia la reunión ~~NI~~ 26 en abril de 1944. Aprueba dos recomendaciones relacionadas con la seguridad social: una referente a la seguridad de medios económicos de subsistencia y otra relativa a la asistencia médica.

-2-

CAMPO DE APLICACION

Al Estado es a quien incumbe determinar al sector social al que deben aplicarse los seguros sociales. No puede determinarse de una manera general, sino que hay que estudiar las posibilidades y necesidades de cada país.

La situación económica de los individuos debe tomarse como base. El seguro ha de comprender a los económicamente débiles. Es difícil determinarlos pues influye en la clasificación circunstancias de lugar y de tiempo. "Durante mucho tiempo, sin embargo, se ha mezclado la condición económica con la social y se ha estimado que la protección de los seguros sociales procedía tan sólo en relación a los que vivían de trabajo asalariado, de los que trabajaban por cuenta ajena. En realidad, puede afirmarse que los seguros sociales fueron creados para los económicamente débiles que tenían la condición de trabajadores por cuenta ajena. Ellos han sido, por sus escasos recursos y por su gran número, los que han dado origen al movimiento de previsión social mediante el seguro. Los asalariados sólo ganan para cubrir con dificultad las necesidades más esenciales de la vida y carecen de capacidad de ahorro; no pueden, por tanto, reunir reservas con que hacer frente a los riesgos que amenazan su existencia. Pero este peligro se da, naturalmente, en otras esferas sociales de gentes no asalariadas e igualmente débiles desde el punto de vista económico, como los trabajadores independientes" (Carlos Gil Posada, Los Seguros Sociales Obligatorios en España, Madrid 1946, pág. 17)

Cuál es la situación de los trabajadores por cuenta ajena? Sobre las delimitaciones de los trabajadores por cuenta ajena en los sistemas de seguros sociales, las legislaciones se inclinan por:

- a) Por nombrar al conjunto de asalariados sin indicar las clases de trabajadores;
- b) Por mencionar las categorías incluídas (asalariados del comercio, de la industria, etc.);
- c) Por señalar las profesiones (marinos, ferroviarios etc.)

Posada afirma que estos tres sistemas ponen realmente de manifiesto la manera de evolucionar los seguros en este punto. Comenzaron por organizarse para determinadas profesiones especialmente penosas; luego se han impuesto a categorías cada vez más amplias de trabajadores, como los industriales, mercantiles y finalmente han admitido a los agrícolas, con lo cual quedaba prácticamente comprendida ya la clase asalariada en su totalidad. Pero esta evolución general aún no se ha producido en todos los países y la práctica legislativa ofrece todavía ejemplos de los tres sistemas. (Obra citada, pág.19)

Las legislaciones han incluido a los trabajadores por cuenta propia, que hay más de lo que se supone, con suma lentitud. Varios son los motivos: falta de organización sindical, dificultad para determinar sus ingresos, aumento de la cuota personal porque falta el aporte patronal y en consecuencia aumento de la cuota del Estado, etc. La corriente actual es la de la inclusión de este sector social en los seguros sociales.

Pero la fórmula general adoptada, cualquiera sea, está sometida a ciertas limitaciones, tales como la edad, el sexo, la capacidad de trabajo, relaciones de familia con el patrono y la nacionalidad, y la

limitación de ganancia. Unas de origen fisiológico, otras de origen civil y política y económico, respectivamente.

Los trabajadores de las minas, los ferroviarios, etc. suelen tener sistemas diferentes de protección a los de la generalidad de incluidos en el sistema. Esto es por las condiciones de trabajo, pero también hay situaciones especiales por la manera de desenvolver las mismas profesiones. Nos referimos a los trabajadores eventuales, domésticos, etc. La razón de que la fórmula general adoptada en un país sufra alteraciones por las condiciones o la manera en que se desenvuelven determinadas profesiones, es porque plantean problemas de carácter especial que hacen difícil la adaptación a los mismos de las disposiciones generales que rigen los seguros.

La tendencia actual del seguro es la de generalizar el campo de aplicación extendiendo la cobertura contra los diversos riesgos previstos, al mayor número de personas si no es posible a la totalidad de habitantes del país - con ciertas limitaciones, se entiende- En tal sentido los planes de Beveridge y Wagner-Murray y las legislaciones de Finlandia, Suecia, etc.

El campo de aplicación en el Plan de Seguridad Social elaborado por William Beveridge alcanza a todos los habitantes, divididos en seis partes principales; cuatro en grandes clases en edad activa o de trabajo y otras dos, por debajo y por encima de esa edad, respectivamente, como sigue:

I Empleados, o sea personas cuya ocupación normal es un empleo, de acuerdo con un contrato de servicios.

II Otras personas lucrativamente ocupadas, incluidos empleadores, comerciantes y trabajadores independientes, de toda clase.

III Amas de casa, o sea mujeres casadas, en edad activa o de trabajo.

IV Otras personas, en edad de trabajar, pero no lucrativamente ocupadas.

V Personas por debajo de la edad de trabajar.

VI Retirados, o sea personas que exceden la edad de trabajar.

Entre nosotros y entre otros proyectos debemos indicar el del ex-presidente del Instituto Nacional de Previsión Social, Dr. Ricardo Riguera, elaborado en 1946. El "Plan de Seguro Social Integral" tiene por objeto la protección biológica y económica de todos los habitantes del país, sin limitación de edad ni sexo, cuyas remuneraciones o rentas de cualquier naturaleza no sobrepasen de doce mil pesos anuales. Y quedan excluidas las personas no radicadas definitivamente en el país con industria, empleo o cualquier otra actividad lícita; y los condenados por delitos comunes, mientras cumplan la pena impuesta o sus accesorias (Arts 1 y 2)

De manera que se nota en el campo de aplicación del seguro social una evolución: comienza por incluir a los trabajadores manuales únicamente, luego va cubriendo a los distintos sectores profesionales y hasta la familia del asegurado. Las limitaciones en razón de las condiciones personales del trabajador o de su actividad, se han atenuado. Algunas profesiones excluidas, trabajadores ~~en el~~ servicio doméstico, etc. van siendo poco a poco incluidas en los regímenes modernos de acuerdo con las recomendaciones de la I^a Conferencia Interamericana de Seguridad Social, reunida en Santiago de Chile en 1942.

- 3 -

PRESTACIONES

Con el nombre de prestaciones se designan a los beneficios a que tienen derecho los afiliados a percibir cuando los riesgos previstos en el seguro se producen.

En una organización de seguros sociales es uno de los problemas más importantes. Hay que llegar a obtener soluciones satisfactorias para obreros, patrones y Estado; hay que examinar cuestiones políticas, sociales y económicas. Todo lo cual hace que sea un asunto complejo. Las prestaciones, por otra parte, determinarán el costo de la organización.

Tienen por finalidad reparar el mal ocasionado por la realización del riesgo. Actualmente se señala una segunda concepción de posibles beneficios del seguro social: la ~~acción~~ preventiva de las prestaciones. La medicina preventiva, la racionalización de la alimentación, la organización del mercado de trabajo, etc. tienen como objetivo la protección biológica y económica de las personas.

De modo que las prestaciones presentan sus características propias en cuanto a su fin, pues, son reparadoras y preventivas. Pero esta distinción no tiene el mismo valor en relación con todos los riesgos objeto del seguro por ejemplo con la vejez, las cargas de familia, etc., aunque si tratándose de las enfermedades, paro y accidentes.

Por su forma hay que distinguir las prestaciones en especie y en metálico.

Consisten las prestaciones de servicios y en especie en dar asistencia médica, y farma-

céutica, en cuidar al enfermo, reeducarlo, buscarle ocupación, etc.

Las prestaciones en metálico o indemnizaciones consisten en ~~entregas~~ de sumas de dinero por una sola vez, o renta temporaria o permanente, a sus afiliados o sucesores.

En cuanto a la cuantía de las prestaciones económicas que suplen a los ingresos perdidos en los seguros sociales no son nunca equivalentes a la pérdida sufrida con la realización del riesgo. Afirma Posada: "Para el asegurado nunca un contrato de seguro puede implicar un negocio; se le garantiza la reparación material del perjuicio experimentado con el siniestro, exclusivamente. Mas en seguro social esta reparación no es completa. En general se procura sólo una reparación parcial del daño sufrido. Así, pues, con un auxilio en metálico nunca se proporciona una cantidad igual al salario que se dejó de ganar. En unos casos, como en los accidentes del trabajo, se justifica la diferencia por estimar que el asegurado tiene alguna culpa en el riesgo y debe soportar una parte de sus consecuencias. En otros, como en la enfermedad, en el paro, porque la disminución de ingresos que supone el auxilio en relación con el salario sirve de incentivo para cooperar en la recuperación de la salud o del empleo. Con las pensiones se garantiza un mínimo de nivel de vida cuando ya no se está en disposición de trabajo; nunca las pensiones de invalidez o de vejez son iguales, en los regímenes de clases pasivo, a los ingresos que se pierden, pues se piensa que el hecho de no trabajar trae aparejado una disminución en las necesidades alimenticias, del vestido, etc." (Obra citada, pág. 23)

Las prestaciones se otorgan durante cierto tiempo. Así en los riesgos de invalidez per-

manente y vejez, las prestaciones se conceden hasta el fallecimiento de los interesados. En los de enfermedad y paro se fija un plazo máximo, pasado el cual actúa otro seguro social o la asistencia social. En las cargas de familia, hasta que los hijos alcancen determinada edad.

El "período de espera" consiste en la antigüedad que en el seguro es necesario tener para ser acreedora las prestaciones.

El "plazo de carencia", es una condición generalizada en el seguro de enfermedad. Esta exigencia se refiere al tiempo que la enfermedad debe prolongar para tener derecho a la prestación económica.

- 4 -

RECURSOS ECONOMICOS

Las prestaciones y la administración de los seguros sociales ocasionan desembolsos que tienen que cubrirse con entradas o ingresos.

Estas entradas o ingresos- recursos económicos- están constituidos por cuotas, subvenciones y rentas.

Indirectamente el coste del seguro social lo soporta la sociedad entera que recibirá, por otra parte, los beneficios de la institución.

Pero la carga, debe gravitar sobre la sociedad mediante el impuesto o más directamente sobre determinados grupos de personas por una cotización?

Es preferible la segunda forma porque bajo la primera el seguro conservaría la forma de asistencia: desaparece la ideal del seguro puro y legítimo. Mediante la cotización el obrero compra su derecho a los beneficios. La doctrina se inclina actualmente por esta forma de contribución, pero hay que reconocer que hay quienes opinan que sólo el Estado debe contribuir a la formación de los recursos económicos de la institución del seguro social. Al respecto Posada afirma que "hay muy pocos ejemplos en la legislación de todo el mundo (apenas se podrán contar con los dedos de una mano), de que la formación económica de un seguro social sea atendida exclusivamente con el impuesto. En el fondo, no son contrarios a ello grandes sectores del moderno proletariado, que creen que los seguros sociales no forman parte del salario y que es deber del Estado "asistir" al trabajador en todos los riesgos (Obra cit. pág. 25)

Quiénes deben cotizar, cómo y en qué proporción?

Tres son los elementos, que generalmente, intervienen: el obrero, el patrono y el Estado. No se debe generalizar demasiado hasta llegar a admitir que tratándose de trabajadores por cuenta ajena, está siempre admitida la triple participación y no puede exigirse seguro sin ella. Así en el riesgo de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, hasta ahora, no se admitía más que la cotización patronal: teoría del riesgo profesional. Pero hay que reconocer que ésta se ha mantenido triunfante mientras el seguro social se ha ido organizando con independencia para cada riesgo. Desde el momento que se considera en conjunto a todos los riesgos como origen de posible miseria, se estima también en conjunto la reparación y no se hacen distinciones en cuanto al origen de los recursos tratándose especialmente de los accidentes. Comienza a inculcarse la idea de que también participen los interesados en asegurar un riesgo como es el del accidente del trabajo y enfermedad profesional en los que no cabe duda tienen alguna responsabilidad motivada por descuidos, falta de atención, hábitos, etc. Como ejemplo vamos a citar la ley boliviana de 1935 para los obreros mineros que admitió su participación.

Repetimos, que tres son los elementos que generalmente intervienen en la formación de los recursos. Pero cuáles son las razones que justifican cada una de las participaciones?

La intervención del Estado es la que caracteriza al seguro social: lo ha hecho obligatorio para evitar que gran número de personas quedaran sin auxilio; ha tenido que contribuir económicamente por que los asalariados no se bastan con sus propios medios para constituir los fondos necesarios del seguro. Contribuye con su esfuerzo a "fomentar el bienestar general",

como establece nuestra Constitución. Las modernas teorías del derecho propugnan el deber y la obligación que el Estado tiene de velar por la seguridad de las personas que viven bajo su autoridad. Hay además una razón histórica, el Estado desde los tiempos más remotos siempre ha tomado a su cargo la función de velar por los desvalidos y por los débiles. No es necesario que su aportación consista en una participación en la prima. Puede contribuir al seguro de otras maneras sin necesidad de hacerlo en forma tan definida y directa. El Estado puede participar de diversas maneras tales como cediendo al seguro impuestos especiales, haciéndose cargo de los gastos de todas o algunas de las prestaciones que acuerda el seguro, pagando totalmente algunas prestaciones, etc.

Se justifica la intervención patronal porque tiene obligación de reparar los daños que los obreros sufren como consecuencia del trabajo. La teoría del riesgo profesional ha hecho que nadie discuta la participación patronal en el seguro. Se ha justificado también sosteniendo que es un salario "diferido": cuota que el patrono paga actualmente para que sirva más tarde cuando el trabajador se incapacite, como salario de ese obrero. Esta participación es la que menos se discute.

En cuanto al aporte personal del afiliado se justifica por la necesidad de que el individuo contribuya a su propia protección; habitúa al trabajador al ahorro. Es además justo que contribuya porque es el principal beneficiario del seguro, que obtiene prestaciones que puede reclamar en derecho. En ciertos casos no hay contribución del obrero, especialmente cuando perciben bajos salarios. Para que exista seguro social no es esencial que exista esta contribución: es el caso del riesgo de accidentes y enfermedades profesionales, aunque la novedad consiste en que se la admita. Este caso de seguros no contributivos, así denominados, ofrecen un mayor aspe-

te asistencial por cuya razón no suelen estimarse como regímenes puros de seguro social, en los que el interesado se sacrifica en aras de posibles beneficios.

Los principios imperantes del régimen de recursos del seguro social, sintetizados por la Recomendación N° 43 de la Conferencia Internacional del Trabajo, son los siguientes:

30 - a) Los recursos del seguro deberán constituirse con las cotizaciones de los asegurados y la de los patronos.

b) Los poderes públicos deberán aportar al seguro su participación financiera.

31- La cotización del asegurado no deberá, en principio, ser superior a la de su patrono.

32- Correrá a cargo del patrono la totalidad o la mayor parte de la cotización global correspondiente a los trabajadores que sean remunerados únicamente en especie, así como la correspondiente a los obreros a domicilio y a los aprendices cuyo salario no exceda de un límite determinado.

33- Deberá correr a cargo del Estado, las cotizaciones correspondientes a los períodos de Servicio Militar Obligatorio, que cumplan las personas que estaban aseguradas antes de entrar en el servicio militar.

En la práctica, en cuanto a la formación de los recursos, existen los siguientes sistemas: algunas legislaciones se inclinan por admitir la participación de los asegurados, de los patronos y del Estado, especialmente en los regímenes de seguro de enfermedad, vejez, invalidez y muerte; otras establecen la participación de los asegurados y de los patronos como en el caso de regímenes a favor de sectores que se encuentran en mejores condiciones que los comunes; hay legislaciones que

admiten únicamente participación del Estado y de los patronos, en seguros parciales; en el caso de pensiones a los empleados públicos existe contribución del Estado y de los asegurados y por último hay legislaciones que admiten únicamente la cotización de los patronos.

Existen distintos regímenes de cotizaciones. Uno de ellos consiste en fijar cotizaciones independientes del salario, estableciéndose cuotas fijas semanales o mensuales y que pueden variar de acuerdo a la edad y sexo; otro en cotizaciones proporcionales al salario del asegurado; y por último el que se aplica en Alemania, Bélgica, Bulgaria, Francia, Italia, etc. y que consiste en cotizaciones fijadas según clase de salario.

Admitida la triple contribución en qué proporción debe distribuirse ésta? Responde a las directivas trazadas luego del estudio de la economía del país, de la política social que se desarrolle, etc.. "Dentro de los riesgos de origen fisiológico cabría sentar este principio: calcular la proporción según sea el grado de responsabilidad de cada una de las partes. Más, por encima de todo, hay que contar con la economía interna de cada país, con la política o tendencia social dominante en el mismo, en fin, con una serie de factores que pueden influir en la manera de distribuir esa carga e incluso en algunos riesgos hasta excluir una de ellas. Ya vimos lo que sucede con el seguro de accidentes. Ha sido también frecuente excluir al Estado de la formación de los recursos en el seguro de enfermedad. Y hay muchos ejemplos de regímenes de pensiones para la vejez en los que sólo el Poder Público contribuye al coste de las pensiones; en este caso, realmente, se trata de medidas de asistencia" (Carlos G. Posada, obra cit. pág. 27)

La recaudación se hace en algunos casos por entrega directa del patrono, quién previamente

descontó a los obreros o empleados del sueldo el porcentaje correspondiente.

También la recaudación puede hacerse mediante el sistema del estampillado que representan el valor de las cotizaciones. Este sistema se aplica entre nosotros en la ley de seguro de maternidad. Cada mujer afiliada a la Caja posee una libreta y trimestralmente se fija en la libreta la estampilla correspondiente.

-.-.-.-.-

- 5-

ORGANIZACION FINANCIERA

Puede establecerse que es "el conjunto de principios y de reglas establecidas para realizar el equilibrio entre los recursos y las cargas del seguro" (Carlos G. Posada, Obra cit. pág. 26)

Todos los seguros sociales no pueden tener la misma organización, pues cada riesgo tiene sus características y peculiaridades.

El estudio de la organización financiera comprende el cálculo de riesgo y la base financiera de la institución.

Para el cálculo del riesgo es necesario tener un conocimiento del conjunto de la población asegurable y de su distribución por edades, sexos, profesión y familia; tablas biométricas; datos sobre tipos de salario; tipo de interés, etc.

Con estos elementos relacionados y mediante la matemática actuarial se logra la valoración de las cargas del seguro y de los recursos.

Ahora consideremos la base financiera comenzando por la clasificación de los sistemas financieros.

Pueden clasificarse en dos grandes grupos: de reparto y de capitalización, que a su vez comprenden otros: a) reparto simple; b) reparto de cobertura de capital; c) capitalización individual; d) capitalización colectiva o de prima media.

Las principales características son las siguientes:

a) Reparto simple. Es el más antiguo en la historia del seguro. Sistema sencillo y consiste en que la suma de gastos del seguro (considerando prestaciones, gastos de administración, reservas, etc.) correspondientes a un período determinado, que por lo general no excede de un año, se reparta entre los asegurados del grupo. Obtíenese de esta manera la prima por cabeza. Si el reparto se efectúa en proporción a la suma de salarios devengados durante el período considerado, se obtiene la prima por unidad de salario. Las cotizaciones no son, pues, fijas.

Como anticipáramos el sistema es sencillo y por su misma sencillez es atractivo.

Cuando el seguro es de prestaciones que pudiéramos llamar de corto plazo (entendiéndose por tales cuando su duración no exceda la del año económico) y dentro de ciertos límites, pueda considerarse estabilizado en cuanto a la población asegurada y a la frecuencia y consecuencias económicas de los riesgos, apenas podría señalársele inconvenientes al sistema, y por ello, con raras excepciones, en tales seguros es universalmente admitido. Es, por ejemplo, el caso del seguro de enfermedad y el de seguro de un capital en caso de muerte; en uno y otro, si la obligatoriedad es efectiva, no cabe selección y, salvo, acaso, la variación de coste de algunas prestaciones sanitarias, pueden hacerse las evaluaciones precisas con bastante precisión; no hay, de ordinario grandes oscilaciones en la población asegurada, ni en la frecuencia y consecuencia de los riesgos; puede atenderse convenientemente a estas oscilaciones mediante la utilización de las oportunas reservas de seguridad, y las variaciones que podríamos llamar normales, a lo largo del tiempo, son previsibles con aproximación suficiente. Son las condiciones precisas para aceptar sin reservas, un régimen de reparto simple, en su mayor parte, por una necesidad económica la de que la prima sea constante durante el mayor tiempo posible.

Pero si para seguro de prestaciones de corto plazo, puede convenir el régimen de reparto simple, la cuestión varía por completo cuando las prestaciones aseguradas son de larga duración, como ocurre con las rentas o pensiones vitalicias. En este caso, hay dos inconvenientes, ambos graves, pero de gravidades distintas. El primero es que los afiliados en ningún momento tienen asegurados los derechos adquiridos, ni los tienen tampoco, salvo durante el período económico en curso, los pensionistas, de tal manera que si cesasen sus funciones la entidad aseguradora, quedaría frustrado el seguro, tanto para los activos como para los pensionistas. El inconveniente desaparece si es asegurador el Estado, teóricamente eterno y esto junto con la obligatoriedad hace que el seguro le sea en todo el sentido de la palabra.

Más grave, casi imposible de salvar en los seguros no estatales es el segundo inconveniente. A medida que pasan los años el número de beneficiarios por pensiones o rentas aumentan y en consecuencia las primas o cuotas serían también crecientes y antes de llegar a estabilizarse serían económicamente difíciles de soportar.

b) Capitalización de capitales de cobertura. Buena parte de los inconvenientes del sistema de reparto desaparecen en este régimen, en el cual se constituyen las rentas cuyo disfrute comienza en el período económico, repartiéndose su valor actual probable entre los asegurados o la suma de sus salarios. Quedan, pues, así garantizados los derechos de los pensionistas, aunque no los de los asegurados, y el sistema es bueno cuando el riesgo es sensiblemente independiente de la edad del asegurado, pues no influyendo entonces la distribución por edades de la población asegurada, la prima se mantiene constante; por consiguiente, supuesta la perennidad y obligatoriedad del seguro, quedan satisfechas las

dos exigencias perseguidas: invariabilidad de la cuota y garantía de las prestaciones ofrecidas. Es utilizado en el riesgo de accidentes del trabajo.

c) Capitalización individual/ Es el sistema practicado por el seguro privado.

"Se fijan las prestaciones, en general, en función de las impositivas realizadas por el asegurado, capitalizadas en una cuenta individual, con arreglo a la técnica habitual para la constitución de rentas vitalicias diferidas" (Publicación del I.N.P. "El seguro de invalidez, vejez y muerte" Madrid 1933, cit. por Posada en Seguros Sociales Obligatorios en España, Madrid 1946, pág.28)

El equilibrio financiero se logra aquí individualmente. Como las prestaciones que ha de recibir el afiliado depende de la previsión hecha, no es recomendable este sistema en el seguro social si no va acompañado de subsidios o mejoras estatales, que incrementando las rentas constituidas permita llegar a los mínimos precisos. De otra manera, aún prescindiendo del cambio del valor de la moneda, por la discontinuidad en el pago de las cuotas y por la pequeñez de los salarios, para la gran parte de la población asegurada, precisamente para la más necesitada del seguro por más débil económicamente, quedarían frustrados los fines fundamentales del seguro. Otro inconveniente, es que exige una minuciosa administración.

d) Capitalización colectiva. "Los recursos correspondientes al conjunto de los asegurados deberán hacer frente a los gastos correspondientes al conjunto de beneficiarios de prestaciones para las generaciones presentes y futuras, y los asegurados tendrán que pagar una cotización constante en que se fija dividiendo el valor actual global de las cotizaciones unitarias, y se llama "prima media general". (Publicación del INP, Madrid 1943, cit. por

Posada en obra cit. pág. 28)

El equilibrio financiero se logra aquí, no individualmente, sino para todo el conjunto de asegurados de una generación o de las correspondientes a un cierto período, o de todas las generaciones, las primeras y las futuras.

En este sistema como en el de capitalización individual es necesario constituir reservas matemáticas que hagan frente a los pagos y compromisos futuros contraídos por la institución aseguradora. De manera que es necesario reunir capitales, esto motiva una objeción al sistema: que sustrae valores a la economía nacional. Pero estas reservas técnicas están invertidas en títulos públicos, en obras sociales, etc. que benefician a los asegurados y a la población en general.

Se usa con preferencia en aquellos seguros que significan compromisos a largos plazos y quedan evidentemente asegurados los derechos de los pensionistas actuales y futuros mediante las reservas matemáticas, aunque hay que reconocer que se encuentran en peligro en los momentos de graves trastornos económicos y financieros, que traen como consecuencia una alteración en el valor de la moneda.

Para terminar diremos que en ciertas organizaciones generales se utilizan conjuntamente los sistemas de reparto y de capitalización; así en el seguro de enfermedad puede utilizarse el de reparto y en cambio en el de vejez el sistema de capitalización. En el de invalidez puede mezclarse los dos, tal es el caso en que se reconozcan invalidez temporal y permanente.

INVERSIONES

Es una de las cuestiones más complejas y difíciles en los sistemas de capitalización que como sabemos consiste en la acumulación de aportes para atender obligaciones diferidas.

Durante los primeros años se produce la mayor capitalización porque los únicos egresos son por gastos de administración. La capitalización va disminuyendo a medida que los afiliados pasan a la categoría de beneficiarios, elevanse los pagos. En la institución debe preverse el equilibrio de ingresos y egresos para que tenga verdadero éxito. En consecuencia los fondos deben invertirse reuniendo ciertas condiciones: seguridad de inversión, rendimiento elevado y liquidez. Además deben cumplir funciones sociales y financieras.

Las inversiones sociales van dirigidas a la colectividad, mediante servicios públicos, culturales, obras de utilidad general, etc. Y las financieras directamente a los afiliados mediante préstamos personales, prendarios, hipotecarios, etc.

Es conveniente establecer un plan de inversiones, fácilmente revisable, en el que se determinen la distribución de las mismas especialmente entre los valores de renta fija y de renta variable y se estudie la categoría de valores utilizables para las inversiones. Comprendiendo las de renta fija los títulos de renta nacionales, provinciales, municipales o de entidades públicas autorizadas por el Estado, obligaciones de dividendo fijo de empresas particulares y operaciones de préstamos. Las de renta variable se caracterizan porque su rendimiento no es cierto al estar dependiendo de la actividad privada, aumentando o disminuyendo según la situación económica del mercado.

- 6 -

INSTITUCION ASEGURADORA

Con el seguro social no son ya el patrón o el obrero quienes debe atender las consecuencias económicas de los riesgos. Existe una entidad, con personería jurídica, que asume la responsabilidad colectiva que garantiza y hará efectivas las prestaciones. Actúa esta entidad de intermediario entre los beneficiarios y los que suministran los medios económicos. Esto significa una doble función: recaudar cuotas y abonar prestaciones. Y que además, supone un sinnúmero de relaciones que requiere un organismo perfectamente organizado.

El Estado determina quién ejercerá las funciones de organismo asegurador: puede estar encomendada a entidades existentes o bien crearse otras nuevas. Encomendarse a una sola institución - régimen de monopolio- o bien varias, -pluralidad- y en este último caso se fija la competencia por razón de los riesgos, personas o territorios.

Con respecto a las clases: por el modo de constituirse puede ser de gestión estatal o autónoma. El primer caso significa que el seguro se realiza por el Estado o mediante entidad dependiente de él o por entidad en la cual tiene intervención predominante. Pero es preferible la libre actuación en la realización de sus fines aunque intervenga el Estado en la reglamentación y control.

Desde el punto de vista jurídico los organismos pueden ser: organismo dependientes del Estado, Instituciones públicas independientes del Estado, Mutualidades, Sindicatos y Sociedades privadas

El criterio dominante en cuanto

a la forma de organización es de creación de instituciones por el Estado sobre la base de una administración autónoma de los recursos reunidos para combatir los riesgos

A las instituciones aseguradoras se les denomina: "Institutos" cuando tienen funciones amplias: no sólo recaudación de cuotas, afiliación, pagos de prestaciones y servicios, sino también estudio y preparación de cuestiones que interesan desde el punto de vista científico o nacional de los seguros sociales. b) "Cajas", cuando tienen funciones netamente administrativas. Pero en la práctica suele darse el nombre de Caja a organismos que tienen verdaderas funciones de "institutos".

En la constitución de la organización financiera del seguro se aplican las siguientes normas señaladas en los proyectos de Convenios de la Conferencia Internacional del Trabajo para los seguros de invalidez, vejez y muerte:

I) El seguro será administrado por entidades creadas por los poderes públicos que no persigan ningún fin lucrativo o por instituciones de carácter público.

II) Sin embargo, la legislación nacional podrá igualmente confiar la administración del seguro a entidades formadas por iniciativa de los asegurados o de sus agrupaciones y debidamente reconocida por los poderes públicos.

III) El patrimonio de tales entidades y de las instituciones públicas del seguro será administrado separadamente de los recursos de la Administración Pública.

IV) Los representantes de los asegurados participarán en la administración de las entidades del seguro en las condiciones determinadas por la legislación nacional, la que podrá igualmente disponer sobre la participación de representantes de los patronos y de los poderes públicos.

V) Las entidades autónomas del seguro estarán sometidas al control financiero y administrativo de los poderes públicos.

---.---.---

SEGUNDA PARTEPREVISION SOCIAL ARGENTINA

Cajas de jubilaciones nacionales

Caja de Maternidad

Accidentes del Trabajo (ley N°9688)

Instituto Nacional de Previsión Social

-.--.-

Dice Posada que "la utilización de los seguros sociales como instrumento para defender a los económicamente débiles ante las graves consecuencias de los riesgos de la vida y del trabajo, se ha hecho en la mayor parte de los países sin atenerse a un plan de conjunto, es decir, sin pensar en la conveniencia de proteger a la masa total de personas necesitadas de esa defensa, contra todos o los principales peligros que la amenazan. Los seguros sociales han ido en general implantándose en las naciones con absoluta independencia unos de otros, como ignorándose." (Carlos G. Posada, Los seguros sociales obligatorios en España, Madrid 1943, pág. 273).

Es lo que ha ocurrido en nuestro país en lo que respecta a las leyes nacionales de previsión social. En 1904 se implanta el régimen de jubilaciones y pensiones civiles, que sirvió de "molde", podríamos decir, para la creación de las otras cajas de jubilaciones. La mencionada caja civil cubrió esencialmente tres riesgos: invalidez, vejez y muerte y se aplicó a determinado sector de la población.

Más tarde se dicta la ley N° 10.650 para los ferroviarios, con posterioridad la ley N° 11.110 para los empleados de empresas particulares que prestan servicios públicos, la ley N° 11.575 para los bancarios, la ley N° 12.581 para los periodistas y la ley N° 12.612 para la marina mercante. Ultimamente los decretos leyes número 31.665/44 para el personal del comercio y el número 13.937/46 para empleados y obreros de la industria.

Separadamente la ley N° 9.688 que crea

el régimen de reparaciones de accidentes del trabajo y la ley N° 11.933 creando la Caja de Maternidad cubriendo el riesgo del mismo nombre.-

Este es el panorama en el orden nacional.

Algunas provincias, Córdoba, San Juan, Mendoza, Santa Fe, instituyen, en general, diversas leyes sobre pensiones a favor de las personas mayores de cierta edad o inválidos que reúnan condiciones de pobreza y residencia. Esta circunstancia ha permitido decir a Manuel Ossorio y Florit que "el problema de la protección a la vejez y a la invalidez de los económicamente débiles, ha sido más sentido en La Argentina por algunas provincias que por los poderes nacionales" (Manuel Ossorio y Florit, Seguros Sociales, 1943, pág. 94).

No es así la Provincia de Buenos Aires, que mantiene en vigor un antiguo sistema de "montepío civil" y hasta su denominación es inadecuada, resabio de antiguos establecimientos.

Tócanos efectuar un estudio de las principales instituciones de previsión nacional existentes en nuestro país.

Capítulo I

CAJAS DE JUBILACIONES NACIONALES

El estudio de las Cajas de Jubilaciones es interesante efectuarlo bajo el aspecto jurídico económico y social, por la influencia e importancia que ejercen en nuestro medio.

No lo es menos interesante el estudio desde el punto de vista actuarial que es materia propia de los especializados.

Es un tema de actualidad, por otra parte, por el desarrollo de la previsión y asistencia social en nuestro país.

La previsión es un tema que se trata con apasionamiento e intensidad en estos momentos porque forma parte del movimiento de "Justicia Social".

Cada sanción de nuevas cajas es motivo de discusión por sus alcances de índole social y por sus repercusiones en el orden económico. Lo hemos experimentado no hace mucho al sancionarse el Decreto ley N° 31.665/44 creando la Caja de Jubilaciones de Empleados de Comercio y Afines que se ha discutido no ya el aspecto social, sino exclusivamente el económico por sus repercusiones trascendentales en la economía del país y además que, basándose en el estado financiero de las cajas anteriores, la presente no abrigaba mayores esperanzas. La sanción del Decreto ley N° 13.927/45 creando

la Caja de Jubilaciones del Personal de la Industria, ha dado motivos a discusiones y reparos por su probable repercusión en la economía, pero sin ser motivo de objeciones en el aspecto social. Volvióse a insistir en la implantación de un sistema de "Seguridad Social", amplio, que lo resolviera definitivamente en forma racional y con equidad.

El tema de las "jubilaciones y pensiones", dentro de la "previsión social" es de rigurosa actualidad, en cuya consideración, repetimos, se han suscitado hondas controversias basadas en distintas razones.

Las cajas tienen sus marcadas diferencias entre sí porque fueron creadas en épocas distintas y en las que imperaban también distintos criterios, ambiciones que satisfacer y posibilidades económicas. Pero a pesar de ello presentan grandes analogías en las líneas generales, lo que nos permitirá efectuar un estudio en conjunto. A tal efecto hemos reunido los elementos y confeccionado los cuadros sinópticos que oportunamente presentaremos.

Estos cuadros sinópticos y comparativos de las cajas de jubilaciones que se encuentran en vigor, en diversos aspectos de interés, ponen de evidencia la disparidad de principios y la falta de coordinación existente en una legislación que debería ser muy semejante.

En el Plan Quinquenal de Gobierno, en la subsección Previsión Social se hace una crítica a los regímenes jubilatorios actuales, por la falta de justifi-

cación de las distintas disposiciones, que colocan a sus afiliados en una evidente desigualdad ante la ley, hoy que todas las cajas funcionan bajo el control del Instituto Nacional de Previsión Social.

Nuestro Congreso Nacional en las sesiones de los años 1946, 47 y 48 introdujo reformas apreciables en las cajas de jubilaciones orientadas todas ellas hacia la unificación mediante la adopción de normas semejantes en todos los regímenes.

-1-

CAJAS EXISTENTES Y ACTIVIDADES CUBIERTAS

En el presente capítulo trataremos de las cajas de jubilaciones que en el orden nacional se encuentran en funcionamiento.

Veremos los antecedentes parlamentarios de cada una, las leyes vigentes en los distintos períodos y sus modificatorias y en lo posible confeccionaremos cuadros comparativos de recursos y beneficios especialmente.

Y simultáneamente nos enteraremos de cuáles son las actividades que están cubiertas, para llegar finalmente a un breve comentario.

Desde ya observamos que en el orden provincial y municipal existen instituciones de importancia, pero nos concretaremos al orden nacional exclusivamente.

JUBILACIONES Y PENSIONES CIVILES

Leyes anteriores

Los primeros retiros fueron otorgados por ley especial en cada caso.

Con posterioridad aparecen las leyes generales para determinados grupos de servidores del Estado, así:

La ley N° 870 del año 1877 concede jubilaciones a los ministros de la Corte Suprema de Justicia y jueces de sección, vitalicias y exige 10 años de servicios continuados y sesenta años de edad.

En 1884, el Congreso Nacional, sanciona la ley N° 1.420 acordando jubilación a los maestros de escuela con 20 años de servicios y sin exigir edad mínima; además jubilación por invalidez después de 10 años de servicios. La ley obliga a los maestros a contribuir con el 8 % de sus sueldos.

En 1886 el Congreso Nacional, mediante la ley N° 1.909, reglamenta el derecho de pensiones a las preceptoras y subpreceptoras de instrucción primaria.

En 1887, se dicta la ley N° 2.219 que otorga el derecho a la jubilación a todo el personal civil de la Administración Nacional con 25 años de servicios, sin requisito de edad y a cargo del presupuesto nacional; la jubilación por invalidez a los 30 años de servicios, con el último sueldo íntegro y con el 2,5 %, del último sueldo, por cada año de servicio, con más de 15 años de servicios. A los

profesores universitarios y personal de policía se establece el cómputo de dos años por cada año de servicios; y de 1½ por cada año de servicios a los diplomáticos y empleados del Poder Judicial y otros profesores. Nos hallamos en presencia de los llamados "servicios bonificados o privilegiados".

La ley N° 4.226 del año 1903 acuerda jubilación, con goce de sueldo íntegro, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Procurador de la Nación, vocales de la Cámara de Apelaciones en lo Federal, en lo Civil, Comercial y Criminal y fiscales de Cámara que tengan 70 años de edad y hayan prestado 10 años consecutivos de servicios en la magistratura. Esta ley sigue en vigencia.

Ley N° 4.249: Antecedentes y sanción

En el mensaje que el Poder Ejecutivo remitió al Congreso Nacional con fecha 17 de Julio de 1900, acompañando al proyecto de presupuesto para el año 1901, en el Capítulo "Jubilaciones civiles", suscripto por el ministro Berduc, se ve la necesidad de la creación de una caja o montepío. A fin de conocer los fundamentos que motivan la creación de la Caja Civil, transcribiremos la parte pertinente del mensaje:

Dice así: "Pensiones y jubilaciones". Esta es la carga que más debe preocupar a los poderes públicos de la Nación, no sólo por la respetable cifra a que hoy ha alcanzado, sino también por la progresión alarmante que se produce año tras año."

"Tres medios hay de obtener este beneficio del Estado: 1°) Las pensiones y retiros militares; 2°)

Las jubilaciones civiles; 3°) Las pensiones gratificables, civiles y militares."

"Desde luego la suma de \$ 5.352.370.- a que ascienden anualmente las jubilaciones y pensiones con carga de un país que sólo tiene una población de 4.500.000 habitantes es enorme."

"Pero si es alarmante la situación ya creada, cuánto más grave es la que tendremos en breve en la República, si hoy se desdeña afrontar el problema con energía, cualquiera que sea la herida que produzca."

Más adelante, luego de un estudio y demostración del desarrollo de las jubilaciones desde 1884 hasta 1900, dice:

"Y bien: se han jubilado 1.144 empleados, a los que se les ha pagado en diez y seis años más de once y medio millones de pesos, y hoy existen a cargo de la Nación 1.086, que costarán en 1901 \$ 1.701.540, o sea, al mes 135 pesos cada uno".

"De modo que en diez y seis años no han muerto sino 60 jubilados, o, en otros términos, por cada muerto se han jubilado 18".

"Llamo la atención de vuestra honorabilidad sobre la gravedad de esta demostración; y si se reflexiona que, en primer lugar, la vigencia de la ley es de diez y seis años; y en segundo lugar, que antes de la federalización de esta ciudad el cuerpo de empleados nacionales no era mayor de 2.000, no alcanzando a 8.000 en 1886, mientras que hoy llega a 24.000; y, por último, que a medida que el tiempo avanza es mayor el número de los que llegan al tiempo de servicios que las leyes establecen, no puede mirarse sino con temor al porvenir".

"Podría tal vez pensarse que la reforma de 1898, que exige 30 años de servicios y 60 de edad para tener derecho a ser jubilado, evitará el progreso de esta pesada erogación".

"No. Esa saludable enmienda no ha hecho sino eliminar el abuso en que se ha caído acordando jubilaciones a hombres jóvenes, robustos y fuertes; pero no disminuirá por eso el número de beneficiados."

"En el año 1899 se jubilaron setenta y cuatro empleados, es decir uno menos que el término medio de las jubilaciones acordadas en los catorce años anteriores".

"La ley de 1884 que creó el Consejo Nacional de Educación, dispuso la formación de un tesoro de pensiones, formado con el dos por ciento de los sueldos. Cuando ese tesoro llegara a una suma cuya renta alcanzara a dos mil pesos al mes pasarían todas las jubilaciones acordadas a cargo del expresado tesoro".

"Y bien: diez y seis años después el tesoro alcanza a 500 mil pesos y producen 2.000 de renta, a cuánto ascienden entre tanto, las jubilaciones en la actualidad? A pesos 22.500 al mes, o sea diez veces más de lo que la ley previó! En otros términos: se debió pedir a cada maestro diez veces más de lo que se le pidió, o sea el 20 % sobre el sueldo".

"Resulta, pues, que para pasar a cargo del Consejo sus propias jubilaciones tendría que quitarse a la instrucción pública 270 mil pesos anuales, suma que iría creciendo hasta determinar la ruina del Consejo mismo, como se ha dicho por un distinguido senador".

"No han de pasar muchos años sin que haya dos presupuestos, uno de los empleados y otro de jubila-

dos, si los poderes públicos de la Nación no afrontan con decisión el problema".

"A esto responde la creación del montepío civil que, bien constituido, acordando sólo a los empleados lo que ellos mismos paguen y ahorren, dejarán de ser una carga ruinoso" (Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, año 1900, pág. 637 del T.I.)

En el mismo año 1900 fueron presentados a la Cámara de Diputados de la Nación dos proyectos de ley: el 15 de mayo por el diputado García y el 18 de mayo por el diputado Roberts, que proponían, en el sentido del mensaje, la creación de una "Caja de Ahorros de empleados civiles" o "Caja del Montepío Civil" respectivamente. (Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, año 1900, T.1) (pág. 65 y 92). El proyecto Roberts tenía por objeto principal el de mejorar las condiciones de los empleados administrativos y al mismo tiempo ahorrar al Estado los gastos de jubilaciones.

Esta es una oportunidad para recordar, en el aspecto actuarial, la opinión del perito Guillermo A. Tappen, que informó con respecto al proyecto del Sr. Roberts, su no aprobación. Puede verse este informe en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación del año 1901, Apéndice.

Significó, con posterioridad, un progreso para la formación del capital de la futura Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles, la siguiente disposición que figuró en el Presupuesto de 1901, a proposición del Senado: "Art. 7: Desde el 1° de enero de 1901 se deducirá el 5 % del sueldo

de todos los empleados civiles de la administración y de los jubilados, comprendiéndose los maestros y jubilados del Consejo Nacional de Educación. Mientras no se dicte la ley de Montepío Civil y no se reforme la N° 1.909 se depositará en el Banco de la Nación el descuento que corresponde a los empleados civiles y jubilados de la administración y se agregará a su fondo de jubilaciones el que corresponde a los empleados, maestros y jubilados del Consejo Nacional". Hasta el año 1903, el descuento que se efectuó a empleados de la administración alcanzó a 3 millones setecientos mil pesos aproximadamente.

Con la firma de: Juan E. Sará, F. A. Barrostaveña, Félix F. Avellaneda, Carlos F. Gomez, F. Helguera y R. Santamarina y en disidencia parcial Juan A. Argerich (Miembros de la Comisión de Legislación), se presentó a la Cámara de Diputados de la Nación el 19 de Junio de 1901 el proyecto que luego de un largo camino, y de ligeras modificaciones se convirtió en ley N° 4.249.

Hemos dicho largo camino por lo siguiente: El proyecto se comenzó a considerar en 1901 en la Cámara de Diputados y en esta oportunidad recordamos los conceptos del diputado Gomez quien manifestó que esta ley "será una de las que influirá más poderosamente en el orden económico y financiero del país y en el porvenir de los empleados de la administración". En este momento la Comisión carecía de "bases exactas que puedan dar lugar a cálculos realmente fijos y no expuestos a grandes equivocaciones", por ello, "el proyecto de ley que se discute no puede ser por la falta de antecedentes serios, sino una ley de ensayo. Por más importante que sea este proyecto de ley no se

puede presentar de otra manera; y siendo esto así, para aprovechar la experiencia de los demás pueblos y suplir con ella en parte nuestras dudas y vacilaciones, la Comisión se preocupó de averiguar los antecedentes que existen en la legislación comparada" (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, T. I, pág. 321).

Como decíamos, en 1901 se comenzó a considerar el proyecto en la Cámara de Diputados de la Nación. Como al término de las sesiones no fuera concluido el estudio, el diputado Gouchón lo reprodujo, con modificaciones en 1902 (23 de julio de 1902). En el mismo año la Comisión de Legislación de la Cámara se expidió aconsejando la aprobación de un proyecto elaborado por ella, similar al del diputado Gouchón.

La Cámara de Diputados consideró el despacho de la Comisión en la sesión del 13 de julio de 1903 en que fue aprobado con ligeras modificaciones. El Senado acuerda su aprobación el 10 de Septiembre de 1904, quedando así, con la promulgación posterior del Poder Ejecutivo, sancionada la ley N° 4.349.

Lo importante de esta ley es que crea una caja de jubilaciones y pensiones civiles y de esta manera se libera al Estado de una pesada carga impuesta por la ley N° 2.219 al no haber establecido descuentos en los sueldos de los beneficiados.

Esta ley n° 4.349, general, tuvo que cargar con los compromisos contraídos en virtud de las leyes an-

teriores cuyo valor actual, agregado a los que se contrajeron hasta el 31 de diciembre de 1904 fue de \$ 24.609.627,27. Tuvo como recursos legales ordinarios, el 5 % sobre los sueldos; la mitad del primer sueldo, y el importe del primer mes de aumento; el importe de las multas que en dinero efectivo la administración impusiere a su personal o a los extraños; los intereses de los fondos públicos y renta de otros bienes que la caja adquiriera; el importe de los sueldos vacantes, salvo que el Poder Ejecutivo declare por Decreto especial que la no provisión obedeciere a razones de economía; las donaciones y legados; la renta de 10 millones de pesos, entregados por el Estado a la Caja para compensar obligaciones transferidas, en fondos públicos del 6 % de interés; y la suma en poder del Consejo Nacional de Educación acumulada en virtud de las leyes números 1.420 y 1.909 que agregada a la que existía depositada en el Banco de la Nación por descuentos a parte del personal de la administración desde el 1° de enero de 1901, ascendía a \$ 9.553.995,56. En conjunto los recursos sumarían un total máximo del 7 % sobre los sueldos.

Estableció la edad mínima de 55 años de edad para obtener jubilación ordinaria y 30 años de servicios (art. 18), que fue modificada, suprimiéndose, por ley N° 6007. Esta modificación fue considerada como una de las causas de la ruina económica de la Caja.

La ley N° 4.349 acordó también jubilación extraordinaria con 20 años de servicios al empleado que "fuese declarado por enfermedades resultantes del ejercicio de las funciones, física o intelectualmente imposibilitado para continuar en el ejercicio de su empleo, y al que, cualquiera que fuese el tiempo de servicios prestados, se inutilizase física

o intelectualmente en un acto del servicio y por causa evidente y exclusivamente imputable al mismo". (art. 19).

x Estableción que la jubilación ordinaria "equivale a 2,70 % del último sueldo multiplicado por los años de servicios" y "la jubilación extraordinaria equivale al 2,40 % del último sueldo multiplicado también por los años de servicios" (Art. 17); que ninguna jubilación podrá exceder del 95 % del último sueldo percibido (art. 28) y entendiéndose por último sueldo "el promedio de sueldo mensual que el interesado hubiera percibido durante los últimos cinco años de servicios" (Art. 25).

Reaparece en esta ley la aplicación del concepto de "servicios privilegiados", creado por la ley número 2.219, al otorgar jubilación ordinaria a determinados grupos: maestros de instrucción primaria, clases y agentes de policía de seguridad y jefes, oficiales y tropa del cuerpo de bomberos, con 25 años continuados de servicios y cincuenta de edad. El monto de la jubilación equivale al 3,24 por ciento del último sueldo multiplicado por veinticinco. (Art. 31 del texto primitivo de la ley 4.349, como nos hemos referido hasta ahora).

A los derechohabientes correspondía el 50 % del beneficio a que tenía derecho el causante o que gozaba (Art. 43) y la duración máxima se fijó en 15 años (Art. 48).

Estas son las principales disposiciones de la ley N° 4.349 que tuvo por fin: crear la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles para librar al Estado de la pesada carga que significaban las jubilaciones y pensiones

y asegurar el porvenir de los empleados públicos. Como se manifestara en el Congreso fue una ley de ensayo, pues con la carencia de datos estadísticos, no era posible dar un régimen definitivo.

Sus beneficios se caracterizaban por su liberalidad frente a las contribuciones destinadas a sufragarlos. Estas liberalidades fueron mayores por leyes posteriores como hemos de ver inmediatamente, que se tradujeron en inquietudes financieras al aumentar considerablemente los egresos de la Caja.

En efecto, la ley N° 4.870 del 29 de setiembre de 1905, amplía el concepto de invalidez para otorgar jubilación extraordinaria. Incluye, en el régimen privilegiado, a los miembros de la Administración Judicial, los empleados de Correos y Telégrafos y de penitenciarías, cárceles y alcaldías de policía. Rebaja a 45 años el límite exigible a los maestros de instrucción primaria y a los citados anteriormente, con excepción de los miembros de la Administración Judicial para quienes se establece 55 años de edad y 25 años de servicios. Elimina, por último, el límite de 30 años de edad para el goce de la pensión por parte de las hijas solteras.

La ley N° 5.143 del 24 de setiembre de 1907 acentúa los privilegios, pues concede a todos los ya comprendidos en dicho régimen, excepto los miembros de la Administración Judicial, el retiro a los 45 años de edad.

La ley N° 6.007 del 15 de octubre de 1909

y la N° 7.497 del 30 de setiembre de 1910 introducen modificaciones sensibles. Se suprime el límite de edad de 55 años, se aumenta el porcentaje de la jubilación ordinaria, se considera como último sueldo el promedio de los sueldos de los últimos 12 meses, etc.

La ley N° 11.027 del 30 de junio de 1920 (Presupuesto general para 1920) dispuso que se consideraría último sueldo el promedio del sueldo mensual que el interesado hubiera percibido durante los últimos cinco años de servicios. Pero dejó subsistentes las demás disposiciones.

La cuestión financiera está íntimamente ligada a la reseña que efectuamos; ella motiva la importante reforma del año 1934 y por ello nos detenemos en este aspecto.

Se indicaron en 1934 como causas del desequilibrio acentuado día a día y ya previsto desde la primera memoria de la Caja, las siguientes:

1°) Insuficiencias de aportes para formar el capital de la Caja. Los afiliados contribuían con el 5 % de los sueldos percibidos, otras rentas también iban a formar el fondo de la Caja, lo que en conjunto significaban el 7 % de los sueldos.

2°) Supresión del límite de edad para obtener jubilación por la ley N° 6.007 que constituyó a la vez una liberación antisocial. Recordamos que la edad constituyó uno de los debates más acalorados en el momento del estudio de la ley N° 4.349 por la Cámara de Diputados de la Nación.

3°) Falta de aporte patronal. Esta omisión constituyó

una excepción y una imprevisión a la vez.

4°) Beneficios excesivos: alcanzando el monto de la ju bilación al sueldo en actividad.

5°) Los servicios privilegiados constituyeron una sobre carga para la Caja pues significaban cinco años menos de apor tes y cinco años menos de edad. Se calculó que el número de privilegiados representaba el 50 % de la totalidad de los afi liados.

6°) Cargas anteriores. La Caja en 1904 debió abonar todas las jubilaciones y pensiones que hasta esa fecha pesaban sobre el Estado, recibiendo en compensación fondos públicos por valor de 10 millones de pesos que redituaban el 6 % de in terés anual, o sea una contribución de \$ 600.000.- anuales. Entre tanto la Caja abonó desde 1905, la suma de \$1.810.366.- (una parte) y luego desde 1906 \$ 2.089.397, que importaban en total esas jubilaciones y pensiones anteriores a la ley.

7°) Modificaciones posteriores a la ley 4.349 significaron nuevas erogaciones sin reforzar los ingresos.

El desequilibrio de la Caja, evidente desde su creación, se manifestó realmente desde 1926 con un déficit en efectivo de \$ 3.840.207,89 que ocurrió a los 21 años de la creación del régimen.

El estudio actuarial dado a conocer en 1927, en base al censo practicado en 1924, arrojó a esta última fecha, un déficit actuarial de \$ 1.063.673.443.-

En 1929 se produjo el mayor déficit efectivo, pues alcanzó a \$ 8.578.744,18. Fenómeno que duró hasta el año 1932 y en el que se anotó un superávit de caja de \$ 6.055.426,06, en virtud de distintas medidas adoptadas por

el Gobierno. En efecto, en 1930 se producen vacantes en los empleos y por acuerdo de ministros (24 de setiembre) se suspende la concesión de jubilaciones ordinarias. En 1931, por el acuerdo del 30 de julio, se establece un aumento del 3 % de los aportes a cargo de los afiliados, se crea el aporte del 4 % a cargo del Estado y Reparticiones Autónomas y se disminuyen las jubilaciones y pensiones en vigor, de acuerdo con una escala de reducción creciente a medida que aumenta el haber del beneficio.

En los considerandos del acuerdo de ministros del 30 de julio de 1931 se expone la situación de la Caja, se dice en ellos:

"La Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles está en bancarrota. Entre los compromisos actuales y potenciales bajo el régimen presente y los recursos de la Institución existe un desequilibrio o déficit que excede de \$ 1.000.000.000.-"

"Por lo tanto, para ser solvente, la Caja debiera tener un capital de por lo menos esa cantidad. Sin embargo apenas tiene \$ 45.000.000.- en títulos de difícil realización, o sea el resto de los \$ 88.800.000.- de capital máximo que tenía en 1925 del que fue desprendiéndose para cumplir sus compromisos"

"El principio absurdo de otorgar beneficios sin allegar los recursos necesarios en cantidad suficiente ha llevado a este desastre, al que no podrán substraerse otras cajas si no reajustan su régimen sobre bases actuariales".

"Ese déficit ha sido previsto y puesto en evidencia insistentemente desde antes de la sanción de la ley.

Sin embargo, nada se hizo para contrarrestarlo".

"Es cierto que recién en los últimos años ha comenzado a manifestarse en forma concreta, pues anteriormente el aumento de aportes derivado del rápido crecimiento del personal de la Administración, producía la impresión de holgura financiera, mientras se ahondaba el mal congénito de la Institución. El déficit se manifestó por primera vez en 1926; se inicia entonces el proceso de descapitalización al que ha seguido un descubierto bancario de \$ 3.800.000.- que la Caja se ha visto forzada a tomar para no interrumpir el cumplimiento de sus obligaciones".

"Ante los hechos cumplidos y la inminente cesación de pagos sólo caben medidas de emergencia, mientras se prosigue el estudio actuarial iniciado".

Decíamos que en 1932 se registró superávit. Al año siguiente, 1933, se anota nuevamente déficit que asciende a \$ 276.986,56, 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.

La Caja no pudo constituir las reservas suficientes de acuerdo con los compromisos que la Caja iba contrayendo sucesivamente.

"A este respecto conviene hacer una pequeña digresión sobre el régimen económico financiero de las jubilaciones, a fin de dejar bien establecido el significado de las cifras referentes al movimiento financiero de una Caja, así como el objeto que tiene el cálculo actuarial en esta materia."

"Suele considerarse suficiente que el sistema financiero de las jubilaciones está basado en el hecho de que los recursos obtenidos en el ejercicio alcancen a cubrir las erogaciones del mismo y nada más. Tal concepto es, precisamente, el que ha regido la financiación de la Caja, con las consecuencias de todos conocidas."

"Es naturalmente posible financiar una Caja de jubilaciones cubriendo anualmente las cargas con los ingresos. Pero para que este sistema sea viable, es elemental que puedan fijarse a voluntad los ingresos o las erogaciones de cada año. Si las erogaciones están fijadas de antemano, porque el monto de los beneficios está determinado en la ley, las contribuciones deberán ser elásticas: la Caja determinará cada año cuanto ha de gastar y distribuirá el gasto entre los contribuyentes al fondo, elevando o reduciendo los descuentos sobre los sueldos según sea necesario. Si a la inversa estos descuentos están fijados por ley, la Caja podrá calcular cada año el total probable de los ingresos y distribuirlos proporcionalmente entre los beneficiarios, reduciendo o aumentando los beneficios según sea necesario."

"Pero cuando se quiere que ni las cargas ni los beneficios sean - en principio- elásticos, entonces es forzoso calcular unas y otros en forma tal que se equilibren permanentemente, acumulándose en unos años las reservas que sean necesarias para que en años en que los ingresos no alcanzan para cubrir los gastos pueda cubrirse exactamente la diferencia."

"Ahora bien, es esto lo que se busca: asegurar una renta determinada para el jubilado y los pensionistas y fijar también una contribución razonable y soportable para el afiliado activo, y sobre todo asegurar

que tal sistema de contribuciones y beneficios fijos funcione en forma permanente."

"Para lograrlo es indispensable que también el equilibrio intrínseco de la Caja -que no es otro que el equilibrio entre contribuciones y beneficios-, sea permanente. Por su propia naturaleza, las instituciones de retiros deben proporcionar sus beneficios durante largos períodos: de nada serviría asegurar un equilibrio que se desmoronara a los cinco, diez o quince años."

"Ese equilibrio permanente, intrínseco -esa constitución de reservas para que se pueda atender en forma regular el servicio de las jubilaciones y pensiones- sólo se consigue aplicando el sistema de la capitalización. Basta una somera reseña de la evolución que sigue un fondo jubilatorio para demostrarlo."

"Durante la existencia de una entidad pública o privada los aumentos de personal se efectúan en altas proporciones en los primeros tiempos, pero, a medida que pasa el período de organización, tales proporciones de aumento van disminuyendo paulatinamente."

"Supóngase que ese personal esté comprendido en un régimen jubilatorio. Al principio, aquella variación permite recaudar en cada año fondos superiores a los requeridos para efectuar dentro del mismo año los pagos originados por los beneficios que se conceden, desde que éstos, o no existen o son muy escasos. Pero al cabo de varios años, durante los cuales la Caja ha continuado acumulando los excedentes anuales de aportes, el número de jubilados aumenta en las proporciones en que había crecido el número de afiliados en el período de organización de la entidad. El número de cotizantes, en cambio, crece, ahora, en menor proporción. De modo que, mientras

las erogaciones aumentan aceleradamente, los recursos tienden a estabilizarse, llegando un momento en que éstos son menores que aquéllas, lo que produce el déficit financiero anual."

"Si el régimen no experimenta una modificación, los déficits anuales se hacen progresivos y consumen en breve término los fondos acumulados durante los primeros tiempos."

"Quiere decir, pues, que al principio es suficiente una reducida cotización para hacer frente a los compromisos del año y aún para constituir alguna reserva, debido a que por cada jubilación que se otorga, ingresa un número de afiliados activos, suficientemente alto como para cubrir el importe de esa erogación. Transcurrido un cierto número de años, la situación se invierte; los nuevos cotizantes que ingresan no son ya suficientes para costear con sus aportes las jubilaciones que se producen."

"Tal es el caso de la Caja Civil. En la época de su fundación y durante unos pocos años los jubilados aumentaban lentamente porque eran los sobrevivientes de épocas en que la organización rudimentaria de la Administración Nacional no requería un personal muy numeroso".

"Pero, bien pronto, las nuevas exigencias del servicio público originaron un crecimiento notable de empleados. Estos al cumplir el término de servicios que la ley establece para acogerse a la jubilación, determinaron, a su vez, igual crecimiento en el número de los jubilados y, por tanto, en las erogaciones de la Caja."

"Si se observa la variación de los recursos y erogaciones de la Caja desde que inició sus operaciones en 1904, se encontrará la demostración evidente de lo expuesto."

Examinando en un gráfico dicha variación se podrá "observar que, hasta el año 1928, salvo algunas oscilaciones anuales en los recursos -debidas pura y exclusivamente a circunstancias extrañas-, la tendencia de ambas curvas es ascendente, pero con un ritmo menos acelerado en los recursos que en las erogaciones. Esta característica origina, en el año 1925, el cruce de las dos curvas."

"La tendencia divergente, en sentido contrario al fondo, que se observa a partir de 1925, hubiera seguido acentuándose de no sobrevenir, primero, las entradas extraordinarias producidas por los sueldos de los empleados vacantes en 1929 y 1930, y luego, en 1931, el aumento de aportes determinado por el Acuerdo de Ministros del 30 de julio de ese año, que da lugar a un superávit transitorio en 1932. Con todo, el impulso adquirido por los compromisos ya contraídos por la Institución es tal que en 1933 vuelve a manifestarse el desequilibrio anual entre las entradas y las salidas",

"De lo expuesto resulta claro que un sistema financiero que con aportes y beneficios fijos, sólo tenga en cuenta el equilibrio inmediato de las entradas y salidas del año, está destinado a fracasar. En efecto, con él se pretende que los empleados actuales costeen las jubilaciones actuales, y que en el porvenir, las jubilaciones que obtengan los que ahora cotizan sean costeadas por los afiliados futuros. Pero, esto es imposible, porque para ello sería necesario, o que se redujeran drásticamente los beneficios, o que se aumentaran en medida insostenible para los empleados, los aportes o, finalmente, suponiendo fijos los aportes y beneficios tal como lo establece nuestro sistema jubilatorio, que el número de cotizantes crezca en lo sucesivo en proporciones tan enormes que excedan a toda idea del proba-

ble desarrollo futuro de la Administración Nacional. La falacia que encierra el sistema es evidente y análoga, por otra parte, a la de las llamadas "cadenas de prosperidad", que recientemente han tenido su efímero auge entre nosotros".

"Para estar a cubierto de toda contingencia futura es necesario, entonces, acudir a un sistema financiero que, a la par de basarse en una idea de justicia, garantice la estabilidad futura de la Institución. Ese sistema consiste en que cada afiliado se costee su propia jubilación y la pensión que corresponderá a sus deudos. Para ello se fija, de acuerdo con el cálculo actuarial, la cotización mensual necesaria que debe hacer el afiliado sólo, o en concurrencia con la entidad patronal, en este caso el Estado, mientras aquél permanece en actividad. Con esta cotización se forma un fondo de reserva, que se acrecienta con los intereses que produce y con los aportes de los demás afiliados que salen de la Administración Nacional sin tener derecho a ninguno de los beneficios de la ley",

"El capital así constituido por el cotizante al final de la carrera administrativa es el que servirá, conjuntamente con los intereses que continúe produciendo, para pagarle el importe de su jubilación y el de la pensión subsiguiente a los deudos del mismo. De modo que, en promedio, cuando fallece el jubilado o cesa en su derecho el último beneficiado de la pensión originada por aquél, se extingue totalmente el capital, acumulado por el causante cuando se hallaba en actividad. En esa forma cada generación de afiliados se costea sus propios beneficios".

"Es claro que esto exige, al comienzo, aportes mayores que los necesarios para cubrir solamente las erogaciones del año, pero, en cambio, esos aportes serán invariables durante toda la existencia de la Caja, si han sido

determinados con exactitud y si no varían substancialmente las bases adoptadas en el cálculo de previsión (movimiento futuro de los afiliados; mortalidad, invalidez y secesión; tasa de interés, escalas de sueldos futuros, etc.).

"La Caja Civil, por el contrario, no ha constituido reservas sino en mínima proporción. Se ha limitado a atender sus obligaciones inmediatas, esto es, el pago de los beneficios en vigor, para lo cual le bastó hasta el año 1925 el reducido aporte del 5 %, además de las diferencias por aumentos y 50 % del primer sueldo." (Poder Ejecutivo Nacional -Período 1922 a 1938- Recopilación de antecedentes y disposiciones legales dispuestas por el Decreto N° 100.803 del 25 de febrero de 1937. Volumen I. "Haciendas-Juntas Reguladoras", Ed. 1938, Capítulo "Jubilaciones y Pensiones Civiles". El problema de las jubilaciones civiles, la ley N° 4.349 y sus modificatorias. Evolución de la Caja Nacional creada por la ley N° 4.349. Concepto técnico de un fondo jubilatorio.)

A esta situación se trató de dar solución con la ley N° 11.293 que tuvo su origen en la Cámara de Senadores de la Nación.

Sus principales disposiciones fueron: aporte del Estado, bancos oficiales y reparticiones autónomas del 6 % del monto total de los sueldos, jornales o remuneraciones de cualquier clase en concepto de retribución de servicios de los funcionarios, empleados y obreros comprendidos en el régimen de la ley. El aporte patronal a cargo del Estado, correspondiente a los sueldos de los empleados que se asocian al beneficio establecido

en el art. 31 (servicios privilegiados) será del 8 % sobre el monto total de los mismos. El Estado entregará en efectivo solamente, la parte de su aporte que sea necesario para hacer frente a los pagos mensuales de la Caja y el resto en títulos de la deuda pública, al tipo de cotización en plaza. La diferencia entre el 4 % a cargo del Estado, como aporte patronal y el 6 % y 8 % que establece la ley N° 11923, a partir del 1 de enero de 1935 será entregado a la Caja mientras dura la aplicación de las rebajas que esa ley establece (art. 3).

Reduce en proporción considerable los privilegios sobre determinados servicios estableciendo que el derecho acordado por el art. 18 de la ley N° 4.349 podrá ser ejercido con 25 años de servicios y 50 años de edad por los empleados, clases, agentes de seguridad, etc.

Establece 8 % de aporte sobre los sueldos y 10 % para los privilegiados.

Además distintas reformas en los beneficios, en el límite de edad, en las pensiones, etc.

Esta ley N° 11.923 fue calificada por sus resultados como "ley salvadora", lo que ha permitido decir que "los resultados obtenidos por la ley son halagüeños" y "salvó a la Caja de una inminente bancarrota acordándole nuevos recursos y suprimiendo liberalidades en el otorgamiento de beneficios" (Boletín Mensual de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, pág. 546, año 1940).

Pero no obstante las reformas de la ley

N° 11.923 en el balance actuarial practicado al 30 de Junio de 1935 se pone en evidencia la grave situación de la Caja, al arrojar un déficit mínimo de \$ 1.131.354.358.-

Cuáles han sido los efectos financieros de la ley N° 11.923 ? . Las siguientes cifras extractadas del balance actuarial practicado al 31 de diciembre de 1930 por los Dres. José González Galé y Argentino V. Acerboni y del que ha formulado el actuario Dr. Daniel Rivera al 30 de junio de 1935, presentan el estado de la Caja a una y a otra fecha.

	<u>RUBROS</u>		<u>VALORES AL</u>	
	31/12/1930 (tasa de valuación 6 %)	%	30/6/1935 (tasa de valuación 5%)	%
Reserva por antigüedades	1.326.346.498	76	635.981.636	54
Reserva por beneficios en vigor	419.489.404	24	535.229.422	46
	1.745.835.902	100	1.171.211.059	100
Gastos de administración	-.-		26.810.999	
	1.745.835.902		1.198.022.058	
Menos:				
Fondo existente	58.046.220		66.667.700	
Déficit	1.687.789.682		1.131.354.358	

En consecuencia: desde el punto de vista financiero las reformas de la ley N° 11.923 han disminuido el déficit en \$ 556.435.524.-

Sobre el déficit existente, afirmaba en 1935 el actuario Rivera, que "es la expresión fiel del ex-

ceso de compromisos que pesan sobre la Caja, frente al valor de los recursos. En un futuro cercano esa situación anormal se manifestará, indudablemente, en forma de disminuciones progresivas del fondo acumulado, hasta su completa extinción en un período relativamente breve, si es que antes no se introducen reformas substanciales al régimen legal vigente. Tales reformas deben contemplar la financiación de la Caja en su aspecto integral, dotándola de los recursos necesarios para cubrir, no sólo las erogaciones anuales, sino también las reservas indispensables para afrontar las erogaciones futuras. Mientras no se ensare resueltamente la situación de acuerdo con el concepto expresado, deberá recurrirse a sucesivos ajustes en el plan de recursos y beneficios, lo que significará cargas, en forma progresivamente gravosa, sobre generaciones futuras, los compromisos que no alcanzan a costearse las actuales. Y así se llegará a un punto tal en que la magnitud del fondo necesario - desde ya realmente considerable - hará muy difícil, sino imposible, la solución de este problema, dentro de los medios que razonablemente pueden proporcionar las partes interesadas" (Daniel Rivera, Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles: Informe y Balance técnico actuaria al 30 de junio de 1935, 1937, pág. 86).

Las reformas a la ley N° 4.349 prosiguen: la principal, luego de la ya mencionada, la introduce la ley N° 12.887 del 14 de noviembre de 1946.-

Régimen legal:

Número de las leyes

4.226

4.235

4.349

4.555

Número de las leyes (Cont.)

4.870

5.143

6.007

7.497

11.027

11.471

11.672

11.923

12.142

12.155

12.218

12.512

12.578

12.579

12.601

12.778

12.887

12.903

12.921

12.925

13.085

13.483

JUBILACIONES Y PENSIONES DE EMPLEADOS Y OBREROS FERROVIARIOS

Este es el primer instituto de previsión social en el país (siempre que no se considere como tal el que protege a los empleados públicos). Asegura el retiro al gremio ferroviario del país y cubre una necesidad sentida desde mucho tiempo antes de la sanción de las leyes y decretos gubernamentales; pero reconociendo que la necesidad no era tan urgente como en los países europeos, Francia e Italia, donde el problema obrero adquiría caracteres violentos afectando a la producción, al comercio y al orden social.

La presente institución se proponía satisfacer una aspiración del obrero ferrocarrilero y al propio tiempo aquietar los ánimos de ese gremio ^{alterados} en los años inmediatos anteriores y asegurando, así, la prestación normal del servicio ferroviario que había sido perturbado por la huelga general de 1911. Así entendió el problema el diputado nacional Carlés al presentar su iniciativa a la Cámara de que formaba parte en la reunión del 3 de julio de 1912.

El origen de la Caja obedece pues a la siguiente circunstancia: "Particularmente en los años 1910, 1911 y 1912 se hicieron sentir en nuestro país huelgas en los trabajadores ferroviarios. La Fraternidad que reunía en tónces el 99 % del personal de locomotoras, con una gran frecuencia declaraba paros que eran realizadas en épocas estratégicas o en el momento en que se debía transportar las cosechas a los puertos de embarque, poniéndolas así en peligro y causando perjuicios importantes a la economía general del país. Se pensó entonces en la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores para poner término

a las frecuentes huelgas del riel. Y como consecuencia de esa idea nació la Caja de jubilaciones y pensiones ferroviarias" (Centro Estudiantes de Ciencias Económicas, Política Social, 1946, pág. 358)

En la misma publicación leemos más adelante: "Decía entonces que la ley de creación de la Caja de los ferroviarios nace vinculada más que nada al concepto de poner freno a las huelgas. Efectivamente esta ley básica (Ley N° 9.653) contenía el famoso artículo 11 que dió lugar a la más ilustrativa discusión que se realizó en el Parlamento Argentino en materia de derecho de huelga en los servicios públicos".

El artículo 11 de la ley N° 9.653 dispone: "Los empleados u obreros que voluntariamente abandonen sus servicios o los presten de modo que se interrumpa o perturbe la continuidad y regularidad de la marcha de los ferrocarriles, serán considerados como separados del servicio y deberán ser substituidos, perdiendo todo el derecho que hubieran adquirido a las jubilaciones, pensiones o retiros a que esta ley se refiere y a los aportes que hubieren hecho, sin perjuicio de las demás responsabilidades en que hubiesen incurrido".

"Los empleados u obreros afectados por esta disposición tendrán derecho a reclamar ante la junta creada por el art. 7°. Esta junta, constituida en tribunal, resolverá en definitiva, en cada caso, y tendrán facultad para eximir total o parcialmente de las sanciones establecidas en el párrafo anterior si a su juicio el abandono del servicio hubiese sido producido por fuerza mayor o causa justificada".

De manera que el artículo es claro; y la ley contemplaba la posibilidad de terminar con las huelgas que tanto afectaban el progreso de la Nación.

La Caja Ferroviaria fue creada por la ley N° 9.653 sancionada el 30 de junio de 1915.

Al diputado nacional Carlés, correspondió la iniciativa de su creación quien la presentó en la reunión de la Cámara del 3 de julio de 1912. Declaraba comprendido el personal de los ferrocarriles de empresas particulares en las disposiciones de la ley N° 4.349, en lo referente a las jubilaciones de funcionarios, empleados o agentes civiles de la Nación. Exigía su proyecto para obtener jubilación ordinaria, veinticinco años continuados de servicios y fijaba el monto de la jubilación en el 95 % del sueldo mensual.-

El proyecto del Dr. Carlos Carlés pasó a estudio de la Comisión de Legislación compuesta por los señores Ernesto A. Padilla, A. C. Escobar, G. del Barco, Arturo M. Bas, Guillermo Roth, Julio M. Terán, Vicente C. Gallo y Alfredo L. Palacios, que a su vez designó una subcomisión de la que formaron parte los diputados Bas y Gallo. Produjo despacho el 16 de diciembre del mismo año, acompañando un nuevo proyecto en sustitución del presentado por el diputado Carlés.

La comisión se limitó a redactar una ley básica de la Caja y a determinar a las personas comprendidas en ella y los recursos dejando para una ley posterior la tarea de la organización. "Nada es más peligroso que la improvisación en materia de cajas de retiro. Las disposiciones de estas leyes, si han de resultar una garantía para las perso-

nas que se pretende proteger, para que a la vez reflejen prestigio sobre los cuerpos que las sancionan y constituyan un timbre de consideración y de respeto, es absolutamente indispensable que sus disposiciones estén basadas en factores perfectamente conocidos y precisos, en deducciones formuladas a base de esos factores, con reglas de técnica científica y de principios consagrados: tablas de mortalidad, desarrollo progresivo del número de empleados, escala de sueldos, en fin, todo el conjunto de los factores que necesariamente intervienen en su complejo organismo. Sólo así podrá evitarse la repetición de las crisis frecuentes que se producen en estas instituciones, por falta de estudios e información previos" (Conceptos del diputado Bas, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, año 1912, T. III, pág. 189).

Aprobado el proyecto por Diputados pasa al Senado donde es estudiado por la Comisión de Legislación compuesta por los señores Olaschea Alcorta, Echagüe, Del Valle Iberlucea. El despacho de la mayoría (el senador Del Valle Iberlucea en disidencia) fue considerado en la reunión del 26 de agosto de 1913.

Vuelto en revisión a la Cámara de Diputados el proyecto fue despachado por la Comisión de Legislación el 14 de julio de 1914; en disidencia, limitada a la inclusión del artículo 11, los diputados Roca, Zavalía Guzmán y Palacios. Fue considerado el despacho en las reuniones del 9, 14, 16 y 21 de junio de 1915. Aceptado el despacho de la mayoría de la Comisión el proyecto quedó convertido en ley.

En la ley N° 9.653 se declararon comprendidos todos los empleados y obreros permanentes de los ferrocarriles de empresas particulares de jurisdicción nacional,

incluso los de los puertos, pudiendo acogerse los empleados y obreros de las empresas ferroviarias de jurisdicción provincial cuyos postulantes lo solicitaren con intervención de los respectivos gobiernos locales, siempre que las empresas, los empleados y dichos gobiernos hagan los aportes y se sujeten a las condiciones fijadas por la ley (art. 2 y 10).

Sobre el capital de la Caja dispuso que concurrirían el producido del aumento sobre tarifas, sumas percibidas y a percibir por las empresas y no reclamadas por el público, descuento del 3 % sobre los sueldos fijos de los empleados y obreros, retención de la mitad del primer sueldo mensual de los mismos y el importe por una vez de todo aumento mensual ulterior; contribución de las empresas, a convenirse con el Poder Ejecutivo, sin que en ningún caso fuere inferior al 3 % de los sueldos aportados. (Art. 4).

Estableció que el Poder Ejecutivo debía designar una comisión técnica que informara al Congreso sobre el número de empleados ferroviarios, clasificación por categorías de los mismos, etc., a fin de que el Congreso tuviera elementos para la sanción de la ley orgánica. (art. 8).

Apartándose del proyecto del diputado Carlés la ley creó una entidad con autonomía rentística y administrativa y regida por preceptos legales específicos. (Art. 1°).

El proyecto de ley orgánica que preparado por la Comisión especial de Legislación Ferroviaria de la Cámara de Diputados, compuesta por los señores José Arce, Alfredo Demarchi y Antonio Zaccagnini, tuvo en cuenta el pro

yecto de la Comisión técnica nombrada por el Poder Ejecutivo en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 8° de la ley N° 9.653, el de la Comisión técnica de la Cámara de Diputados, formada por los diputados Mario Bravo, Antonio Zaccagnini, E. Dickmann, Francisco Cúneo, Antonio de Tomaso, A. N. Gimenez y Nicolás Repetto y el informe producido por técnicos profesores de la Facultad de Ciencias Económicas, señores H. Broggi, Alejandro E. Bunge y Carlos M. Ramallo.

Este proyecto sustituyó a otro anterior de la misma Comisión que fuera abandonado antes de llegar a discutirse a raíz del estudio efectuado por el actuario señor J. Burn, por encargo de las empresas, quien señaló la onerosidad económica del proyecto.

La discusión del proyecto se inició en la Cámara de Diputados en la reunión del 26 de septiembre de 1917.

En el Senado fue tratado en la reunión del 6 de marzo de 1919 y subsiguientes en base al despacho de la Comisión de Legislación compuesta por los señores Octavio Iturbe, Julio A. Roca y Emilio Molina.

Vuelto en revisión a la Cámara de Diputados, la Comisión de Legislación lo despacha el 16 de abril de 1919 y la Cámara considera el proyecto el 24 del mismo mes, aprobando las modificaciones del Senado.

El 30 de abril del mismo año, el Poder Ejecutivo promulga la ley N° 10.650 de organización de la Caja.

Estableció que el capital se formaría con las siguientes asignaciones: aportes del personal de acuerdo con la ley N° 9.653 hasta la promulgación de esta ley; descuento forzoso del 5 % sobre los sueldos siempre que excedan de mil pesos mensuales en cuyo caso se practica hasta esta última suma; importe del primer mes de sueldo y aumentos de sueldos; aporte patronal del 8 % sobre los sueldos y jornales hasta mil pesos mensuales, en cuyo caso se practica hasta esta última suma; importe de las sumas pagadas de más y no reclamadas por el público; multas, donaciones y legados; intereses de los fondos acumulados. (Art. 9).

Dispuso que la Caja otorgaría los siguientes beneficios: Jubilación ordinaria, por invalidez y por retiro voluntario.

Jubilación ordinaria, si monto se encuentra en relación al promedio de los sueldos percibidos durante los últimos cinco años de servicios y con sujeción a la escala de la ley. Correspondiendo íntegra al empleado y obrero que habiendo prestado 30 años de servicios como mínimo, tenga 50 años de edad; jubilación ordinaria reducida en un 25 % al empleado y obrero que habiendo prestado 30 años de servicios como mínimo tenga 45 de edad y desee jubilarse.

Dispuso que la Caja otorgaría jubilación por invalidez:

a) Cuando después de 10 años de servicios fuese declarado el empleado u obrero física o intelectualmente inhabilitado para continuar en el ejercicio de su empleo o de otro compatible con su actividad habitual o su preparación comprobada y

b) Cuando sin tener en cuenta el tiempo de servicios el

empleado u obrero se incapacite en cualquier forma permanente en un acto del servicio y por causa evidente y exclusivamente imputable al mismo. El monto de la jubilación por invalidez estableció que se calculará con relación al promedio de los sueldos percibidos durante los últimos 10 años de servicios y con sujeción a la escala de la jubilación ordinaria a razón de un 5 % del monto de dicha jubilación por cada año de servicios hasta su maximum.

El tercer beneficio es la jubilación por retiro voluntario al empleado u obrero que teniendo más de 10 años de servicios y cincuenta de edad no alcance al número de años de servicios exigidos para obtener jubilación ordinaria íntegra o reducida; el monto se calculará a razón de dos por ciento de la jubilación ordinaria, por cada año de servicios. (Artículos 15 al 22).⁴

Establece además devoluciones de aportes por retiros voluntario y por cesantía. (Artículos 23 y 24).

En cuanto a los derechohabientes prevé el goce de pensiones equivalentes al 50 % del total de la jubilación que percibía o a que tenía derecho el causante. (Art. 38 y siguientes).

Pero esta ley orgánica N° 10.650 sufre modificaciones.

Mencionemos en primer lugar la iniciativa del diputado Dr. Arturo M. Bas que tuvo entrada en la Cámara de Diputados en la reunión del 6 de julio de 1922. El Dr. Bas proponía ampliar el número de beneficiarios de la ley,

establecer jubilación mínima de \$ 100.-, etc. Su fundamento básico era el siguiente: "La aplicación de la ley N° 10.650, durante los 3 años que va a cumplir de funcionamiento, nos proporciona elementos de juicio suficientes para encuadrar sus beneficios en la verdadera norma de justicia social que la inspiraron y que anhela el gremio ferroviario, sin afectar por cierto, ni remotamente, su estabilidad económica". (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, año 1922, T.I°, pág.249). Este proyecto fue pasado a estudio de la Comisión de Legislación del Trabajo .

Otra iniciativa es la del diputado Quirós presentada a la Cámara el 31 de agosto de 1922 y en la que proponía otras modificaciones de numerosos artículos de la ley. Según manifestaciones del citado diputado el proyecto es ta ba elaborado sobre las bases formuladas por el diputado Bas. Destaca el diputado Quirós que "Sancionada la ley 10.650 se abrigó la creencia de que el personal de los ferrocarriles se tranquilizaría en virtud de que aquélla, aunque no definitiva, desde que estaría sujeta a una próxima revisión, establecía de inmediato una escala de jubilaciones y pensiones. Sin embargo no sucedió así".

"Promulgada la ley e instalada la Caja, una porción del personal que estaba en condiciones se acogió a los beneficios de la jubilación. Recién después de otorgadas las primeras jubilaciones el personal se dió cuenta de que había conseguido la ley que deseaba y por lo cual tanto trabajara, pero que el monto de la jubilación que obtenía, por su exigü dad, equivalía más bien a un castigo desde que había casos en que no alcanzaba ni al 50 % del sueldo de actividad. La con secuencia fue que una buena parte del personal que esperaba ansiosamente la promulgación de la ley para acogerse a la ju-

bilación, desistiera de su propósito a la espera de que fuese modificada, en forma que el hecho de jubilarse no implicara una perturbación a la economía del hogar" (Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, año 1922, T.III, pág. 560).

Además de estos dos proyectos hubo los de los diputados Edgardo J. Míguez, C. J. Rodríguez y Raffo de la Reta que pasaron todos a la misma Comisión de Legislación del trabajo.

Esta comisión produjo despacho el 4 de setiembre de 1922 con la disidencia de los diputados Bunge, Catalán y Bard, y la Cámara de Diputados lo entró a considerar en la reunión del 6 del mismo mes.

El diputado Cafferata manifestó que la Comisión había lamentado no tener en su poder los datos del censo y los cálculos actuariales a que se refiere el artículo 60 de la ley 10.650 que le hubieran servido de base inapreciable para proyectar aquellas reformas que afectan la economía de la Caja. Dijo que la Comisión se había visto en la necesidad de limitar los beneficios, que era su deseo conceder, aún cuando la Caja de Jubilaciones Civiles los concedía con mayor liberalidad. "Asimismo las modificaciones introducidas significan ya una erogación de importancia, que si hoy parece no afectar a la Caja, por el estado de prosperidad en que se halla, no sabemos si podríamos decir lo mismo para el porvenir". Agregando: "quién puede asegurar que por distintos factores que escapan a nuestra previsión, la prosperidad de hoy no pueda ser la carestía de mañana?".

"Las disposiciones de estas leyes, si han

de resultar una garantía para las personas que pretende proteger, para que a la vez reflejen prestigio sobre los cuerpos que las sancionan y constituyan un timbre de consideración y respeto, es absolutamente indispensable que estén basadas en factores perfectamente conocidos y precisos, en deducciones formuladas a base de esos factores, con reglas de técnica científica y de principios consagrados. Sólo así podrán evitarse las crisis frecuentes que se producen en estas instituciones por falta de estudios y de informes previos". (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, año 1922, T. III, pág. 685).

El diputado Bunge se manifestó en contra de la reforma alegando inoportunidad por cuanto se carecía de datos sobre la situación financiera de la Caja y de las obligaciones. Consideraba una imprudencia abordar las reformas sin base concreta alguna.

El Senado consideró el proyecto el 29 de octubre de 1923. Manifestando el senador Gallo que "hemos vacilado, lo confieso, al formular este despacho; nos hemos encontrado en un conflicto de juicios y de opiniones totalmente contradictorias".

"De un lado, la gestión de los obreros y empleados ferroviarios que aspiran a que se les mejoren las condiciones de la jubilaciones y pensiones acordadas de conformidad a la ley N° 10.650; del otro la opinión del directorio de la Caja, que hace llegar a la Comisión directamente, una palabra de prudencia y de atención, señalándole el estado financiero en que, desde su punto de vista, se encuentra la Caja de pensiones y jubilaciones y la gravitación que en su desenvolvimiento podrán tener las reformas introducidas por la Cámara de Diputados".

"Hemos oído a unos que nos invocaban la situación de prosperidad en que la Caja se presenta, con relación a los cálculos y previsiones formulados cuando la ley fue sancionada; y hemos leído, por otra parte, el informe financiero sobre el estado de la Caja, formulado al Directorio por el contador Dr. Arduino, que nos presenta una situación que realmente impone un estudio serio." (Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, año 1923, T. II, pág. 333).

Todas estas consideraciones nos van demostrando que la reforma a la ley 10.650 fue muy discutida. Lo demuestra además el hecho de que la Cámara de Senadores le introdujo reformas al proyecto aprobado por Diputados y que luego vuelve en segunda revisión al Senado.

Es tratado por esta Cámara en la reunión del 24 de noviembre del año 1923 y convertido en ley. Fue promulgado por el Poder Ejecutivo el 7 de diciembre de 1923.

De esta manera surge la ley N° 11.308 que introduce importantes reformas en la ley N° 10.650 y en aplicación aumentó los compromisos de la Caja.

La ley N° 9.653, denominada ley de creación, fue modificada o reemplazada por la ley N° 10.650 que viene a ser a la vez ley básica y orgánica. Subsano ésta muchas deficiencias de la primera, sobre todo aseguró la solvencia de la institución otorgándole la garantía de la Nación por los déficit eventuales; y aumentó los recursos de la Caja; pero fijó el monto de las pensiones muy altas, edad mínima de jubilación baja, etc. Ahora la ley N° 11.308 acentuó notablemente los compromisos de la Caja al fijar jubilación míni

nima de \$ 120.-, pensión mínima de \$ 100.-; jubilación por invalidez igual al 10 % del monto de la jubilación ordinaria en vez del 5 % de lo que se deduce la obtención de jubilación íntegra con 10 años de servicios; etc.

En vista de la situación creada por la ley N° 11.308 al aumentar los compromisos en una forma alarmante, el Presidente de la misma se dirigió al Poder Ejecutivo mostrando la necesidad de una reforma que atenuara el desequilibrio entre los recursos normales y los compromisos.

Atento al pedido de la Caja, el Poder Ejecutivo se dirigió a la Cámara de Diputados un proyecto de enmiendas de la ley 10.650. Propiciaba principalmente la modificación de la escala y el promedio de sueldo a los fines de la concesión de las jubilaciones en general y modificar el monto y condiciones de la jubilación por invalidez. Incluía a personas hasta entonces no comprendidas en ella, etc. (2 de agosto de 1922).

La Cámara consideró el despacho de la Comisión de Legislación del Trabajo en la reunión del 22 de agosto de 1922. El miembro informante, diputado Bunge, manifestó que el Congreso en vísperas electorales, se preparaba a sancionar una ley de jubilaciones que no implicaba aumentos de prebendas en favor de determinados grupos y a expensas del bien común sino, por el contrario, una restricción de los beneficios acordados en mala hora en años anteriores. Que las leyes dictadas hasta entonces en la materia no habían sido de previsión sino de imprevisión, de carácter social, sino antisocial y fundamentalmente deshonestas en su mecanismo porque expropiaban los aportes de los jóvenes que tienen toda una carrera por delante en beneficio de jubilaciones exorbitantes y prema-

turas de los que no han contribuido en nada o en poco; de tal manera que cuando llegara el momento de jubilarse de aquellos que han aportado, los fondos constituidos por ellos habrán sido extinguidos por los pagos hechos a quienes no han contribuido. Más adelante manifestó que el déficit de la Caja llegaría en 1934 a 1.800.000.000.- de pesos (déficit actuarial, se entiende). (Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, año 1933, T. III, pág. 403 y sig.).

La ley N° 12.154, sancionada el 26 de febrero de 1935 y promulgada el 15 de marzo del mismo año, marcó una vuelta al régimen de la ley N° 10.650. Se fijó en \$ 50.- la jubilación mínima y en el 75 % de la jubilación la pensión cuando aquella no excediere de \$ 100.-, y aumentó el aporte del personal al 6 %. Estos son los dos incidentes dignos de mención.

Significó la ley N° 12.154 un alivio en las erogaciones de la Caja durante dos años. En efecto, en 1935 y 1936 descendieron los egresos para aumentar en forma impresionante en 1938 y 1939.

La descapitalización de la Caja prosiguió a la vez que aumentaban las jubilaciones.

Numerosos empleados y obreros, en los años siguientes, inician su trámite jubilatorio y los fondos de la Caja se ven disminuir. Las finanzas se ven lesionadas también por la falta de cumplimiento de las obligaciones por parte de las empresas en lo que respecta a la contribución patronal.

En el año 1941 el capital acumulado ascendía a \$ 350.179.542 y el valor actual de los beneficios en vigor a \$ 895.259.715.- lo que representa un déficit de pesos 545.080.173.-

Es en este año cuando el Presidente Castillo suspende, por decreto dado a conocer en el mes de abril la concesión de jubilaciones con excepción de aquellos que se hallaren inválidos o cesantes.

En los considerandos del decreto leemos: "que aun cuando el Poder Ejecutivo ha elevado al Honorable Congreso el proyecto de ley que fija nuevas bases para el ajuste de la economía de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros Ferroviarios, es indispensable, para impedir la disminución de capital que agravaría la situación de aquélla, contener la acumulación de nuevos pedidos de beneficios ordinarios".

Viene así la ley N° 12.825 del 18 de octubre de 1942. Por la misma se reducen los beneficios; se aumentan los recursos; se sustrae a la Caja la garantía subsidiaria de la Nación y se compromete el Estado a entregar una cuota anual de 10 millones de pesos durante siete años a partir de 1942; se establecen cargos para el reconocimiento de servicios, etc.

En el año 1942 el capital acumulado es de \$ 329.152.203.- y el valor actual de los beneficios en vigor es de \$ 739.112.862.-, lo que da un déficit de pesos 409.960.559.-, algo menor al del año anterior.

El déficit se reduce nuevamente en 1943 pues alcanza a \$ 360.751.966.-. Elévase el capital a pesos

364.567.286.- y el valor actual de los beneficios en vigor se reduce a \$ 725.319.252.

En el año 1944, 3 de junio, se conoce el Decreto ley que lleva el número 14.534/44 que modifica nuevamente la ley N° 10.650 y sus complementarias. Aumenta el número de beneficiarios, deroga el régimen de cargos por reconocimiento de servicios, etc.

La ley N° 12.986 del 22 de mayo de 1947 disminuye la edad para obtener jubilación, los años de servicios, la Nación se compromete a nivelar el presupuesto anual de ingresos y egresos, etc.

La ley 12.903 y la N° 13.025, acuerdan bonificaciones sobre el haber mensual de los jubilados y pensionistas.

En el año 1948 se sanciona la ley que crea el Fondo Estabilizador referente a suplemento sobre los haberes jubilatorios.

En este año nuevamente se modifica la ley N° 10.650 y sus complementarias. Se tiende actualmente llegar a la unificación de las cajas de jubilaciones y las modificaciones se hacen en este sentido.

Proporcionamos en la parte pertinente las leyes que rigen la materia a fin de proporcionar una guía para su estudio profundo que no podemos realizar aquí.

A manera de síntesis vamos a presentar en forma esquemática los recursos y bases de los principales beneficios en cada uno de los periodos de vigencia de las leyes respectivas. Así también se podrá apreciar la magnitud de las modificaciones que periódicamente se le fueron introduciendo.

<u>Régimen legal:</u>	<u>Números de las leyes</u>
	10.650
	11.074
	11.173
	11.308
	11.603
	12.154
	12.513
	12.825
	12.921
	12.986
	13.025
	13.271
	13.338

Conceptos

RECURSOS

Aportes del personal

Contribución patronal

Primer mes de sueldos, aumentos
remanentes acumulados de tari-
fas, sumas pagadas de más y no
reclamadas, legados, etc.

Contribución del Estado

BASES DE LOS PRINCIPALES DERECHOS

Sueldo máximo mensual para los aportes,
contribuciones y jubilación

Años que se toman para establecer sueldo
promedio

Escala de remaner. para calcular el haber
jubilatorio

Desde	Hasta
—	120
120	300
300	1.000
—	100
—	500
100	300
300	1.000
500	1.000
1.000	1.500
1.500	2.000
2.000	en adelante

Edad mínima para jubilación ordinaria

Años de serv. mínimos para jub. ord.

Años de serv. mínimos jub. invalidez

Monto jub. por invalidez, calc. s/ jub. ord.

Compensación de exc. de serv. por edad, en
proporc. de 2 o más de serv. por 1 de edad

Compensación de exc. de edad por años de
serv. y viceversa, a razón de 2 por 1

OBSERVACIONES

(1 y 3) Garantía subsidiaria de la l
a cubrir el importe total de las
en el año, la Nación contribuirá

(2) Desde 1942 hasta 1946, la contr.
les

(4) Las leyes N° 12903 y N° 13025, l
la N° 13.473

INSTITUTO VENEZOLANO DE SEGUROS SOCIALES

Nº 9.653 y 10.650 21/6/42 a 30/9/42	Nº 12.085 30/9/42 a 30/6/44	Decreto Nº 14.534 3/6/44 a 21/5/47	Nº 12.986 22/5/47 a 31/10/48	Nº 13.338 1/11/48 en adelanto
----------------------------------------------	--------------------------------------	---------------------------------------------	---------------------------------------	----------------------------------------

5% 8% 8% 8% 8%
8% 12% 12% 12% 12%

rige rige rige rige rige
(1) (2) (2 y 3) (3) (3)

\$ 1000 \$ 1000 \$ 1500 1500 —
5 últimos 15 últ. 15 últ. 10 a elec. 5 años a
afiliado elección

100%
\$ 120+80%
" 264+70%
92% 92% 92% 92%
\$ 92+70% \$ 92+70% \$ 92+70%
"248+70% "248+70% "248+70%
"738+60% "739+60% "860+80%
"860+70%
"1210+60%
"1510+40%
50 55 55 50 Var. 50
Ej. 47
30 32 32 30 Var. 30
Ej. 27
5 15 10 10 10
10% 3,5% 4% 4% 4%
rige
rige

Excepción: "Cuando los recursos calculados no alcancen a cubrir las jubilaciones y pensiones que deberán ser satisfechas con la diferencia" (art. 8)

Contribución del Estado es de 10 millones de pesos anuales

introducen bonificaciones. A partir del 1/1/49 rige

JUBILACIONES Y PENSIONES DEL PERSONAL DE EMPRESAS PARTICULARES QUE PRESTAN SERVICIOS PUBLICOS Y DEL DE HOSPITALES, SANATORIOS, ETC.

La ley N° 11.110 ha creado el organismo de previsión para el personal de las empresas privadas que prestan servicios públicos.

El primer proyecto de creación de este régimen de previsión trató de colocar a este personal en análogas condiciones a los empleados municipales porque con el tiempo llegarían a formar parte del personal municipal. El autor de este proyecto, Sr. Veyga, lo fundamentó de la siguiente manera:

Luego de referirse a la situación de los empleados municipales, manifestó: "Se trata, ahora, por este proyecto, de conceder aún mayores beneficios a todos aquellos empleados y obreros permanentes al servicio de compañías de tranvías, teléfonos, gas y electricidad constituidas en la Capital Federal"

"Es bien conocida, señor presidente, la situación precaria en que se encuentran estos servidores, que no tienen absolutamente esperanza alguna para la vejez y sólo en determinados casos reciben un subsidio, por accidentes del trabajo, que no comprenden todos los motivos de invalidez. Mientras son jóvenes, sanos y útiles, ganan sueldos que apenas les alcanza para atender a las necesidades más premiosas de ellos y sus familias, lo que les impide el ahorro para las eventualidades posibles. Y cuando, ya cansados, vencidos por la fatiga, ceden al empuje de los que vienen detrás, o por disidencias en el trabajo son arrojados del servicio por sus jefes, ningún amparo tienen contra las injusticias del superior"

"Tales son las necesidades que se tratan de remediar colocando a este personal en análogas condiciones a los empleados municipales de la Capital y ex-

tendiendo así los principios de humanidad, de justicia y de prevención que animan las ordenanzas municipales, por cuanto estos empleados y obreros realizan funciones de verdadero carácter público aunque estén subordinados a la dependencia de empresas particulares, y ellos mismos habrán de llegar a ser empleados oficiales en un porvenir muy cercano"

"Es justo que los que prestan servicios permanentes a la colectividad gocen de los mismos beneficios asignados a los empleados municipales, en cuya categoría vendrán a quedar cuando, por expiración del término asignado en las respectivas concesiones, pasen algunas de estas empresas a formar parte del servicio oficial. Para este caso, el artículo 13 establece que se transfiera a la caja de jubilaciones, retiros y subsidios de la municipalidad la parte proporcional al número de empleados y obreros que estuvieren al servicio o jubilados de la respectiva empresa" (Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, año 1915, Tomo II pág. 234)

Este es, pues, el origen de la Caja. Pero entendemos que aquí también, como en la de los ferroviarios, influyeron las huelgas por la siguiente razón.

La sanción de la ley N° 11.110 fué apresurada a raíz de la huelga de los tranviarios de 1919. El movimiento subversivo, como en materia ferroviaria, tiene mucho significado por la naturaleza del servicio público. La continuidad, generalidad y permanencia son características de éstos y una alteración de los mismos se traduce en una alteración en la economía general.

Una caja de jubilación es, destinada a una empresa, tiende a estrechar los vínculos de los beneficiarios hacia la empresa de que forman parte. Por la razón de que si abandonan el trabajo en esas empresas antes

de cierto tiempo, pierden las contribuciones que han efectuado, no solamente ellos sino también los empresarios que ocupan un lugar importante en los seguros. El personal así unido a la empresa se ve movido a continuar y a ser tolerantes con los salarios, con las jornadas de trabajo, con mayor intensidad que aquéllos que no estén retenidos por ningún ahorro forzoso.

Para apreciar la importancia de esta institución en el momento de su creación, basta recordar las palabras del Dr. Gallo. Decía que según los datos que la Comisión de Legislación del Senado había podido reunir, el "total del personal correspondiente a las compañías de tranvías, de teléfonos, de electricidad y Primitiva de Gas en la ciudad de Buenos Aires sería de 22.793. El monto de esos sueldos mensualmente, representaría \$3.175.000. El descuento mensual del 5 por ciento sobre esos sueldos sería de 158.764,31 pesos; el aporte de las empresas en concepto de contribución del 8 por ciento significaría 254.012,90, lo que da un total de 412.777,21 pesos por mes, o sean en el año, 4.951,479 pesos. Dentro de los diez años, calculando el interés del 6 por ciento sobre estas sumas sucesivamente acumuladas, la cajatendría, aproximadamente, un capital de 60.000.000 de pesos. En la actualidad, como consecuencia del aporte que las empresas efectúan mensualmente, en cumplimiento de la ordenanza municipal que las autorizó a elevar sus tarifas, existían depositados hasta agosto último alrededor de setecientos mil pesos. Dentro de tres años, cuando, por el funcionamiento de la ley, hubiera de acordarse la primera jubilación, la caja tendría, por razón de aportes y sin computar intereses, un capital de 15.000.000 (Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 1920, T I, pág.1072)

Como la ley N° 11.110 presenta la característica de comprender empresas particulares que prestan servicios públicos, se pensó en la unificación de la

Caja de la ley N° 11.110 con la Caja de la Ley N° 10650 que le sirvió de base, pero de la que la separa la naturaleza especial del servicio y la organización gremial.

Veamos ahora la historia parlamentaria de esta ley.

El primer proyecto pertenece al Dr. Tomás de Veyga, quién presentó a la Cámara de que formaba parte el 28 de julio de 1915 una iniciativa por la que se creaba "bajo el patrocinio de la municipalidad de la Capital Federal, la Caja de Jubilaciones, Retiros y Subsidios del personal permanente de las empresas particulares de tranvías, teléfonos, gas y electricidad, constituidas en virtud de autorizaciones del gobierno nacional o de la municipalidad para prestar servicios en la misma Capital aún cuando éstos por su naturaleza se extiendan más allá del perímetro del municipio", Art. 1°, y "que "prestará a los empleados y obreros de las empresas de que se trata los mismos servicios y en la misma forma y condiciones, que el Banco municipal de préstamos y la Caja municipal de jubilaciones, retiros y subsidios, rinden a los empleados municipales" (art. 4). Más adelante, art. 8, que "la Caja gozará de la mayor autonomía, pero quedará sujeta a la inspección de la Intendencia municipal". La financiación reposa sobre ideas análogas a la ley de jubilaciones ferroviarias.

Hay una verdadera asimilación a los empleados municipales cuyas razones se hallan expuestas al iniciar el estudio de esta caja.

El segundo proyecto, también de 1915, es el del diputado Repetto. Destinado a la protección del personal tranviario únicamente y considerado como un paso hacia un sistema social de pensiones para los obreros viejos y ancianos.

En mayo de 1917, el Dr. Tomás de Veyga reprodujo su proyecto de 1915, en razón de haber caducado

per disposición de la ley Olmedo.

Estos proyectos sirvieron de base para que la Comisión de Legislación de la Cámara de Diputados preparase su despacho, como lo hizo constar el miembro informante Dr. Avellaneda en la sesión del 13 de marzo de 1919.

La Comisión elaboró su despacho no sólo teniendo en cuenta los proyectos anteriores sino también los datos suministrados por la compañías y empresas comprendidas en la ley en lo referente a sueldos, personal ocupado, años de servicios y edad. Estos datos se encuentran anexados a la orden del día correspondiente, o sea a la 52. Tuvo también en cuenta la legislación extranjera consultó con las corporaciones obreras, etc. y procuró conformarla todo lo posible con el proyecto de jubilación ferroviaria que ya había merecido el voto de la Cámara de Diputados y por la semejanza que tienen ambos asuntos. No hizo cálculos matemáticos, pues carecía de los elementos indispensables, pero sí consideró bases serias.

El proyecto sancionado por Diputados, en base al despacho mencionado con algunas modificaciones, caducó en el Senado por imperio de la ley Olmedo.

La Comisión Oficial Pro Jubilación de Empleados y obreros, propuso algunas modificaciones al proyecto aprobado por Diputados, que se hallan contenidas en el proyecto que el Dr. Vergara presentó a la consideración de la Cámara de Diputados, en el año 1920.

Ya vamos entrando a la faz final de la ley N° 11.110. La Comisión de Legislación de la Cámara de Senadores da a conocer su despacho en la sesión del 25 de setiembre de 1920. Tuvo presente el proyecto de la Cámara de Diputados, las presentaciones hechas por empleados y obreros y las observaciones de las empresas

Consideró las disposiciones de la ley de jubilaciones ferroviarias "porque ella constituye un molde dentro del cual deben ajustarse los preceptos de las nuevas leyes análogas, que tiendan a organizar cajas similares a las a la que han constituido los poderes públicos de la Nación tratándose de los empleados ferroviarios" (Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, 1920, pág. 1070)

El discurso del miembro informante Dr. Gallo, es interesante "sobre la ampliación que se ha he del concepto de servicios públicos" al afirmar:

"Como una consecuencia lógica de la ampliación de las funciones del Estado relativas a servicios públicos, directamente atendidos o entregados a particulares mediante concesiones para su explotación bajo el contralor del poder del Estado, como soberano han surgido las empresas de servicios públicos encargadas de realizar y satisfacer necesidades colectivas, que el Estado, por un motivo o por otro, considera que pueden ser atendidas en mejores condiciones por iniciativa y el capital particulares. De ahí ha surgido lo que en la doctrina y el tecnicismo jurídico norteamericano se llama "quasi public corporations" y que están definidas por su objeto, por la forma y los requisitos de su constitución, por el carácter público que revisten y en cierto modo también, por los derechos de autoridad pública de que están investidas para que puedan llenar plenamente sus objetivos"

"En esa categoría están colocadas las empresas que tienen a su cargo los servicios de tranvías, de telégrafos, teléfonos y radiotelegrafía y en general de electricidad, y lo están también, por definición, las que prestan servicios fundamentales como el de provisión de agua sana y potable y atiende los servicios sanitarios de una ciudad, aunque, tratándose de estas últimas, fuera del caso recordar aquella observación tan exacta de Estrada, cuando en el Congreso argentino se discutía la co

cesión a una empresa particular de la explotación de los servicios sanitarios y de aguas corrientes en la ciudad de Buenos Aires: "Esos son servicios que por su esencia y por su finalidades corresponden al régimen municipal y deben ser ejercitados por autoridad pública"

"La existencia de estas empresas, que tienen a su cargo, mediante concesiones, la realización de servicios de carácter público, empresas que revisten también carácter público, que tienen el derecho de dominio eminente para ejercitarlo en las condiciones prescritas por las leyes que han de realizar ~~en~~ la efectividad de los hechos el bien colectivo; estas empresas, decía, han dado origen a una múltiple legislación, a nuevas formas jurídicas, que contemplan el interés del individuo aisladamente y el interés que ha de respetarse también de los capitales y de las actividades privadas, vinculadas a la existencia y desenvolvimiento de las instituciones organizadas" (Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, Año 1920, T I pág. 1071)

Del aspecto financiero de la institución a crearse nos hemos referido con anterioridad.

El artículo 44 estableció la responsabilidad subsidiaria de la Nación: "Cuando los recursos calculados no alcanzan a cubrir el importe total de las jubilaciones y pensiones que deberán ser satisfechas durante el año, la nación contribuirá con la diferencia". El senador Linares, no conforme con esta disposición, propuso la sustitución de la garantía del Estado por una cuota fija que representare el tanto por ciento del sueldo mensual. Entendía el citado senador que de esta manera la caja tendría recursos seguros y conocidos y en relación con su monto se darían los beneficios y no en la medida de las solicitudes apremiantes de los gremios interesados que vienen a golpear las puertas del Congreso".

Manifestando el Sr. Gallo que "la garantía subsidiaria ha sido proyectada por la comisión en la imposibilidad momentánea de fijar una suma suficiente mente vinculada a la capacidad financiera de la nación, dentro de su deber de contribuir con un concepto de pre- visión más que como una seguridad destinada a hacerse i- nexcusable e ilimitadamente efectiva en alguna hora del desenvolvimiento de la Caja, cualquiera sea la carga que represente y la situación del tesoro público"

En virtud de estas y otras interesantes consideraciones no fué aceptada la moción del senador Linares.

En la Cámara de Diputados, la Comisión de Legislación, aconsejó la aprobación del proyecto tal cual venía de Senadores. En disidencia firmó el diputado Bunge por "razón de principios".

En la segunda discusión en particular en la Cámara de Diputados, el proyecto no sufrió ninguna alteración y quedó sancionado en la ley N° 11.110

La Caja está destinada para el personal permanente de las empresas particulares de tranvías, teléfonos, telégrafo, gas, electricidad y radiotelegrafía constituidas en virtud de autorización del Gobierno Nacional o de la Municipalidad de la Capital Federal, aún cuando éstas, por su naturaleza, se extiendan más allá del perímetro del municipio. El personal permanente de agencias o dependencias de esas mismas empresas, aunque no realice por el momento servicio en común con ellas, queda también comprendido en la disposición de la ley, cualquiera sea el lugar de funcionamiento en la Nación. Art. 1-

Pero también podrán acogerse a los be- neficios y obligaciones de la ley los empleados y obreros de empresas de jurisdicción provincial, incluso las

de aguas corrientes y servicios sanitarios, cuyos representantes lo solicitaren con intervención de los respectivos gobiernos, siempre que las empresas, los empleados y obreros y dichos gobiernos hagan los aportes y se sujeten a las condiciones fijadas en la ley, pero ninguno de los beneficios concedidos por ella les serán acordados sino después de haber transcurrido tres años desde la fecha de haberse acogido a la ley 11.110 (art.2)

En esta ley se reconoce la antigüedad de cada empleado u obrero desde el día en que empezó a prestar servicios en las empresas comprendidas.(art.4)

Los beneficios que otorga la Caja son: jubilación ordinaria íntegra con 30 años de servicios y cincuenta años de edad; reducida en un cinco por ciento por cada año de edad que le falte para los cincuenta y con treinta años de servicios y con más de cuarenta y cinco años de edad. Tomándose de base para el promedio de sueldos los últimos años de servicios y acordándose el monto de la jubilación ordinaria íntegra en virtud de la escala de la ley.

La jubilación por invalidez se acuerda después de diez años de servicios al afiliado que fuese declarado física o intelectualmente imposibilitado de continuar en el ejercicio de su empleo o de otra compatible con su actividad habitual o su preparación comprobada y al afiliado que cualquiera que fuese el tiempo de servicios prestados se incapacite en cualquier forma permanentemente en un acto de servicio y por causa evidente y exclusivamente imputable al mismo servicio. El monto de la jubilación por invalidez se calculará a razón de un cinco por ciento del monto de la jubilación ordinaria íntegra por cada año de servicios.

La jubilación por retiro voluntario es otorgada en las mismas condiciones que la Caja Ferroviaria.

Establece además la ley pensiones y subsidios y préstamos a los afiliados.

El capital de la caja se forma con el aporte del cinco por ciento de los afiliados y ocho por ciento de las empresas, calculados sobre los sueldos o jornales. Con el importe de un mes de sueldo, en treinta y seis mensualidades continuas de cada uno de los actuales empleados u obreros; con el importe del primer mes de sueldo de cada obrero o empleado que llegue a ser permanente, pagadero en treinta y seis mensualidades; con la diferencia del primer mes de sueldo cuando el afiliado pase a ocupar un puesto mejor rentado o aumento de sueldo; intereses, donaciones, etc. y aporte de la Nación a determinarse luego de efectuado el censo.

Esta ley de 1921 se mantuvo sin reformas durante mucho tiempo.

En virtud del Decreto ley N° 10315/44 se incorporó al régimen de la ley N° 11.110 el personal de hospitales, institutos médicos, casas de salud, clínicas, policlínicos, sanatorios, establecimientos de baños medicinales, o instituciones similares, como asimismo el de las asociaciones profesionales o gremiales vinculadas a las actividades estatuidas en el Decreto ley (art.1) Se incorporó igualmente al personal de las entidades de socorros mutuos que prestan asistencia médica a sus asociados.

Siendo la afiliación obligatoria para todas las instituciones que realicen los referidos servicios que no se encuentren comprendidos en otro régimen jubilatorio nacional o provincial o municipal (art.1)

El aporte de este personal consiste únicamente del 8% sobre el sueldo y se establecen cargos por reconocimiento de servicios.

Los empleadores pueden acogerse voluntariamente al régimen del decreto (art.2)

Los empleados de las ex-compañías de omnibus, colectivos y tranvías que pasan a la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, son incorporados por el Decreto ley N° 26.774/44

Por Decreto ley N° 491/45 fueron modificados los artículos que se refieren al cargo por reconocimiento de servicios anteriores a la aplicación de la ley o cuando no se haya contribuido por cualquier motivo a la formación del fondo de la caja.

Las reformas introducidas por la ley N° 13.076 del 30 de setiembre de 1947 son de importancia. Crea los "servicios benificados" con jubilación a los 45 años de edad, reducción del tiempo de servicios y edad exigida para la jubilación de las mujeres, aumentos de las escalas para determinar el haber jubilatorio elevación de las tasas de aportes y contribuciones, etc.

Veamos ahora una situación irregular que se presenta en la Caja: falta de ingresos de aportes patronales.

En abril de 1923, al dejarse sin efecto el aumento de tarifas concedido a las empresas tranviarias por ordenanza municipal del año 1920, las empresas dejan de ingresar sus aportes. Al 31 de octubre de 1937 el monto de aportes adeudados ascendía a \$37.655.359 con 48/00 (cifras establecidas por la Comisión Especial, creada por ley N° 12.311) siendo aumentado en \$1.167.659 con 93/00 por decreto del Poder Ejecutivo del 9 de diciembre de 1942.

Ciudad de Buenos Aires, creada por ley N° 12.311, se hizo cargo de la deuda que sus antecesoras tenían en concepto de aportes patronales no efectuados a la Caja de la ley N° 11.110 y asumió la obligación de cumplir en el futuro las obligaciones que la misma ley le impone como concesionaria de servicios públicos.

La Corporación tampoco ha cumplido con ninguna de las mencionadas obligaciones. La deuda por aportes patronales no efectuados ascendía al 31 de diciembre de 1943, según datos oficiales, a \$ 41.668.433 con 74/00

Según liquidaciones de la Caja de la ley N° 11.110 la deuda total de la Corporación, al 31 de diciembre de 1943 se descompone de la siguiente manera:

Aportes no ingresados	\$ 41.668.433,74
Intereses	" 32.134.437,62
Multas	" <u>241.400.-</u>
Total	\$ <u>74.044.271,36</u> m/n

Con el fin de percibir el importe correspondiente se han intentado gestiones conciliatorias sin éxito, como también judiciales.

--- --

Régimen legal: Número de las leyes

11.110

12.643

12.903

12.921

13.025

13.076

--- --

COMPARACION DE LAS DISP

MODIFICADAS

Conceptos

RECURSOS

Aportes de los afiliados

Sin clasificación servicios hasta límite

Con clasificación servicios sobre total

Servicios comunes

Servicios privile

Contribución patronal

Sin clasificación servicios hasta límite

Con clasificación servicios sobre total

Servicios comunes

Servicios privile

BENEFICIOS

Jubilación ordinaria íntegra

Afiliados con servicios comunes:

Varones: Edad mín

Mujeres: Edad mín

Varones: Tiempo de

Mujeres: Tiempo de

Afiliados con servicios bonificados:

Mujeres (tarear de

Mujeres (tarear de

Mujeres y varones

Edad mín

Tiempo de

Período que se considera para calcular
(de aplicación de escalas)

DISPOSICIONES LEGALES SOBRE RECURSOS Y BENEFICIOS

POR LA LEY N° 13.076

	Ley 11.110 11/12/21	Ley 13.076 30/9/47
	D.L.491/45	
	Ley 12903 20/12/46	
	Ley 13.025 26/9/47	

máximo de \$1000 mensuales	5%	--
edad de remuneraciones:		
regiados	--	8%
	--	10%
máximo de \$1000 mensuales	8%	--
edad de remuneraciones:		
regiados	--	12%
	--	16%
lma	50	50
lma	50	47
e servicios, mínimo	30	30
e servicios, mínimo	30	27
term.): edad mínima	50	45
term.): tiempo serv. mínimo	30	25
(tarefas insalubres e penosas)		
lma	50	45
e servicios, mínimo	30	25
el promedio de sueldos (base	Ultimos	5 años a
	5 años	elec.afil.

(continuación)

Escalas de remuneraciones para calcular

Desde \$	hasta \$
" " 100	" "
" " 300	" "
" " -	" "
" " 500	" "
" " 1000	" "
" " 1500	" "
" " 2000	en adelante

Las leyes N° 12903 y N° 13.025 acordaron
te en vigor a partir del 1/1/49 la N

Jubilación por retiro voluntario y

Edad mínima

Tiempo de servicios, mínimo: Servicios con
Servicios bo

Haber jubilatorio:

Porcentaje de la jub. ord. por c/año de
Servicios con

Servicios bo

Jubilación ordinaria reducida en 5de serv. que le falte para 50 años

Vigente en el régimen anterior se ha ex

Jubilación por invalidez

Tiempo de servicios mínimo

Servicios con
Servicios bo

Haber jubilatorio:

Porcentaje de la jub. ord. por c/año de
Servicios con
Servicios bo

Invalidez por inutilización física o in
cio y por causa evidente y exclusiva

Tiempo de ser
Monto del hal

Pensión a derechohabientes

Escala de la pensión sobre el total jub.
Escala de la pensión desde \$ hasta \$

" " "300 en adelante

Bonificación por c/copartícipe que excede

	Ley 11.110 etc.	Ley 13.076
--	--------------------	------------

el haber jubilatorio:

100	95%	
300	\$ 95+80%	
1000	" 255+70%	
500		92%
1000		\$ 460+80%
1500		" 860+70%
2000		" 1210+60%
nte		" 1510+40%

n bonificaciones. Actualmen-
\$13.478 del 29/9/48

cesantía desde el 30/3/47

meses	50	no se fija
nificados	10	20
	---	17

e servicios:

meses	2%	3%(máx.10%)
nificados	---	3,6%(id.)

% del haber jub. por c/año

meses de edad

cuando en el actual.

meses	10	---
nificados	---	10
		8

e servicios

meses	5%	5%
nificados	---	5,8%

telectual en acto de servi-
imputable al mismo:

rvicios	---	No se ex.
per jubilatorio	s/escala	Ultimo sueldo

iliación	50%	---
300	---	75%
ante	---	\$ 225+ 50%
la de tres personas	---	5%

JUBILACIONES DEL PERSONAL DE EMPRESAS BANCARIAS, DE SEGUROS, REASEGUROS, CAPITALIZACION Y AHORRO

La idea de poseer un régimen de provisión para el personal bancario aparece exteriorizada en el año 1912, coincidiendo con la fundación de la Sociedad cooperativa limitada de empleados de banco a iniciativa del Sr. Eduardo M. Quintana. Esta institución persiguió fines mutuales y sus actividades quedaron reducidas a la actividad personal del señor Quintana.

En el movimiento se encuentra también la Comisión pro nacionalización de jubilaciones y pensiones bancarias, disuelta con posterioridad al sancionarse la ley N° 11.232 de creación de la Caja.

La Asociación de Bancarios de la República Argentina, institución que reunía a empleados de prestigiosas empresas bancarias, fundada en 1919, obtiene su personería jurídica el 28/1/921. En sus estatutos, art. 2 inc. d) sobre fines de su creación se encuentra la siguiente disposición: "Propender a la sanción de una ley de pensiones y jubilaciones para los empleados de banco, sin perjuicio del derecho de cada banco para mantener y organizar los recursos propios destinados al mismo fin" Con tal motivo, prestó su adhesión a las iniciativas.

En el orden patronal, las empresas bancarias de una u otra manera manifestaron su conformidad por la creación del sistema de provisión para su personal.

Todo esto demuestra el interés existente entre el ambiente bancario de obtener la ley de jubilaciones. Reafirmado en 1918 en la huelga del Banco Español del Río de la Plata: en el pliego de condiciones presentado a los directores de ese Banco, entre otras consideracio

nes, el personal solicitaba a las autoridades que fueran los pasos necesarios en favor de la ley de jubilaciones.

Algunos Bancos como el Francés, Británico, Popular, Anglo Sudamericano, etc. poseían sendas cajas particulares que se formaban con el aporte de los empleados en la medida de sus recursos y de sus sueldos, y que otorgaban determinados beneficios, cubriendo por lo general el riesgo de muerte y sólo en cierta medida dado los recursos de las cajas.

En el aspecto parlamentario la situación es la siguiente: La Cámara de Diputados, en sucesivos períodos parlamentarios, recibe proyectos de ley de los diputados Breard, Bas, Anastasi y Mora y Araujo, que determinaron con diversas modificaciones la ley básica N° 11.232, promulgada el 9 de octubre de 1923.

Los proyectos enunciados, presentados en su mayoría a iniciativa de la Comisión pro nacionalización de jubilaciones bancarias, preveían la sanción de una ley orgánica y básica como se obtuvo.

El miembro informante, diputado Catalán, justifica la sanción de esta ley básica manifestando: "Es tal el convencimiento nuestro, que en la forma que encaramos la solución de la vieja aspiración gremial de obtener su institución de previsión social, creemos legalmente satisfacer anhelos muy justos presentando con prudencia a la luz serena de un análisis imparcial y con la equidad necesaria y la experiencia que organismos análogos nos impone, un articulado de ley básica creando la caja en la forma que un criterio práctico pueda concebir la teniendo en vista la falta del censo del número de empleados, futuros beneficiarios, años de servicios, sueldos etc. y el cálculo actuarial sobre cuáles elementos de juicio-bases indispensables, para determinar los porcentajes

exactos de las jubilaciones y pensiones - que necesariamente tendrá que servir en plazos perentorios dentro de términos y condiciones que fundamentan el juego regular de su propia existencia" (Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1923, T VI, pág.668)

Principio que el mismo diputado Catalán reafirma más adelante: "De la discusión que mantuvimos en la sala primó el criterio aceptado por la mayoría, en el sentido de que contenía por el momento de que dicha ley sea básica y es lógico que así sea, partiendo de un elemental principio de prudencia y de buen sentido. Cómo podría la Honorable Cámara repartir monto de beneficios sin conocer los elementos fundamentales que condicionan la existencia de estas cajas?"

"Defendemos los intereses de los empleados, futuros beneficiados, al darles una ley básica que les proporcionará ventajas evidentes en el futuro, cuando se conozca el número de inscriptos, el capital y el cálculo actuarial, como decía al comenzar mi exposición. Así propendemos a la solidez, a la estabilidad de la institución, que son desde luego, la piedra angular para que cumpla el rol de su creación" (Id.pág.670)

Consecuente con tal principio, la ley N° 11.232, art.17, dispuso la designación por parte del directorio, de una comisión técnica la "que en el plazo máximo de un año levantará el censo de empleados, y dentro del año de efectuado el censo, hará una valuación actuarial del plan de prestaciones que puedan acordarse a los afiliados, sobre la base de los recursos que esta ley crea. Determinará también la forma en que deberá cubrir el déficit motivado por el reconocimiento de la antigüedad del personal a que se refiere el artículo 4°"

La diputación socialista, como en ocasiones anteriores, manifestó su disconformidad por la creación de un régimen particular destinado a un gremio

determinado.

Expresó el diputado Bunge: "La disidencia de la diputación socialista en este caso consiste en apariencia, no en detalle. En el despacho de la mayoría que figura en la pág. 611 del orden del día número 50, se propone la creación, como entidades iniciadoras del seguro nacional, en su art. 1º, seis cajas sociales obligatorias, entre las cuales figura como 5a la de los trabajadores bancarios y de seguros. Nuestra disidencia, en apariencia de detalle, significa una importante disidencia de fondo, sobre todos los aspectos que tiene la cuestión del seguro social. Son dos principios opuestos: en un caso, servir la aspiración de un pequeño gremio en interés exclusivo del mismo; en el otro, la incorporación a una organización armónica y homogénea de seguro nacional, de todos los trabajadores de la República en la industria, el comercio, de los transportes marítimos, de las artes gráficas, del periodismo, bancarios y de seguros, y a los de las industrias regionales concentradas, y a los miembros de las asociaciones de socorros mutuos, que el proyecto admite como cajas sociales libres, en una gran organización solidaria y armónica de seguro integral, que comprende el seguro de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y constituya las bases para la organización de un verdadero seguro de la viudez y orfandad"

Más adelante dijo que "la disidencia socialista se inspira en los principios sancionados por la experiencia de toda la Europa culta en materia de seguro social. Los despachos de la mayoría de la comisión dimanarían del más espúreo origen posible, de la ley de jubilaciones de funcionarios nacionales, tal como ha sido subvertida y adulterada por las reformas que suprimieron todo lo bueno que tenía la ley inicial"

"Qué razón de ser tiene una ley especial de jubilaciones para diez o doce mil empleados bancarios? Absolutamente ninguna. Con ese criterio, la mayoría de la comisión debió presentar cuatro o cinco proyectos separados en favor de los empleados de la industria,

del comercio, del transporte, de las artes gráficas y del periodismo. Y si no hubiera sido por mi anteproyecto, habríamos corrido el riesgo de discutir desde cinco leyes "básicas" especiales de jubilaciones, una por gremio"

"Este sistema de leyes especiales para cada gremio, instituyendo cajitas cerradas para cada uno, es único en el mundo. No podrá rectificármelo se ñor presidente de la comisión, con toda su erudición sobre actualidades legislativas"

Luego de referirse a las instituciones europeas, llegó a la conclusión de que "en ninguna parte hay instituciones como las que nos aconseja la mayoría, completamente cerradas, aisladas las unas de las otras y con administraciones exclusivamente burocráticas" (id. pág.341)

La ley básica que ha dado origen a la formación de esta Caja, repetimos, es la N° 11.232, sancionada el 1° de octubre de 1923 y promulgada el 9 del mismo mes. Declaró comprendido en su régimen "todo el personal de los bancos particulares que figure en la planilla mensual de sueldos"(art.3)

Los beneficios mínimos que ofrecía eran los siguientes: jubilación ordinaria, extraordinaria al empleado que se incapacite para el trabajo y para el que se incapacite por actos de servicios, y pensión por fallecimiento del empleado a la familia del mismo"(art.2)

Quedaron comprendidos en los beneficios de la ley, "las empresas de banco de jurisdicción nacional, y las que tengan agencias o sucursales en la Capital Federal o territorios nacionales. Las de bancos provinciales y municipales podrán acogerse a sus beneficios, siempre que sus representantes y los de los empleados lo soliciten dentro de los seis meses de su promulgación" Quedando facultado el Poder Ejecutivo a requerimiento del directorio "para impedir el funcionamiento de cualquier

banco sucursal o agencia que omitiera reiteradamente el cumplimiento de las obligaciones impuestas por esta ley" (art.21)

En el aspecto financiera dispuso que el capital de la Caja se formaría del siguiente modo: con el descuento mensual obligatorio del 5% del sueldo de cada empleado y hasta la suma de 1.500 pesos; con el primer mes de sueldo que se le asigne al empleado a su ingreso al banco, después de la sanción de la ley, aportando los empleados existentes en ese momento el importe de un mes de sueldo en veinticuatro cuotas mensuales hasta el máximo de \$ 1.500; con la diferencia al ocupar un cargo de mayor categoría o percibiese un aumento de sueldo; con el aporte mensual de los bancos del 8% sobre el total de la planilla mensual de sueldos; con los intereses y rentas que devengue el fondo de la caja; con las multas que se perciban; y con los aportes de los empleados y de los bancos que se fijaren por la ley orgánica para cubrir el déficit motivado por el reconocimiento de la antigüedad del personal anterior a la vigencia de la ley (art.7)

El primer directorio de la Caja quedó constituido el 17 de abril de 1925 y procedió al nombramiento de la comisión técnica encargada de practicar el censo, evaluación actuarial y cálculo del déficit por el reconocimiento de antigüedades.

Dicha comisión fué integrada por José H. Porto y Dr. Herman Hitzler, dando término a su cometido antes de finalizar el plazo de los dos años acordados.

El directorio tomando las bases que le impuso la ley N° 11.232, las conclusiones de la comisión actuarial y los principios consagrados por el Congreso en legislaciones similares, formuló su proyecto de orgánica que pasó a estudio de la Comisión de Legislación de la Cámara de Diputados.

Esta Comisión produjo su despacho en el año 1927 tomando en consideración el estudio técnico hecho por el directorio. En virtud de la ley Olmedo, este proyecto, caducó a los pocos días de su presentación.

En 1928 el diputado Hiriart presentó un nuevo proyecto que sirvió de base para que la Comisión de Legislación formulara un nuevo despacho y lo sometiera a la consideración de la Cámara el 28 de junio de 1929.

El despacho se ajusta a la ley básica N° 11.232 y " es análogo, salvo ligeras variantes, al que tienen otras cajas de previsión, como las que corresponden a las leyes 10.650 de jubilación de ferroviarios, 11.110 de las empresas particulares de servicios públicos que con tanto éxito van llenando su misión" (Hiriart, Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, 1929, T 1, pág. 815)

Era la primera vez que llegaba al Congreso de la Nación, un proyecto de ley orgánica sobre jubilaciones basado en datos, bastantes ajustados, relacionados con el personal beneficiado. El diputado Bunge afirmó: "Esta vez se realiza un pequeño progreso; me place reconocerlo: es el primer proyecto que se presenta a la Cámara con un conato de estudio, con un censo, aunque fragmentario e incompleto. Las otras leyes fueron todas sancionadas más o menos a ciegas" (id, pág. 819)

La ley orgánica es del 2 de diciembre de 1929 y lleva el número 11.575. Se encarga de determinar las personas comprendidas, aportes, beneficios, etc.

Leyes y decretos posteriores modifican la ley N° 11.575.

Así la N° 12.822 del año 1942, agrega un artículo referente a los préstamos a los afiliados

Por el decreto ley N° 23682 del 4 de setiembre de 1944 se incorpora al régimen de la ley al personal de empresas de seguros, reaseguros, capitalización y ahorro. Puede hacerse esta incorporación en virtud, en cierto modo, de la asimilación a las empresas bancarias por la naturaleza de sus actividades mercantiles. Y como un paso hacia la protección de todos los económicamente débiles. Por decreto ley N° 14.689/46 se dispone provisionalmente la aplicación del régimen de beneficios de la ley N° 11.575 a los afiliados de las compañías de seguros, reaseguros, capitalización y ahorro, elevándose en cinco años la edad para tener derecho a jubilación ordinaria, bonificación por permanencia y jubilación ordinaria reducida (art.1)

El personal de las asociaciones gremiales, mutuales y sociedades cooperativas reconocidas por el Estado, constituidas por los empleados de entidades afiliadas a la ley N° 11.575, fueron incorporadas por el decreto ley N° 13.462/45.

Este decreto también modificó el artículo 9 de la ley referente a reconocimiento de antigüedades.

Las leyes N° 12903 y 13025 introducen bonificaciones sobre el haber mensual de los jubilados y pensionistas.

La ley N° 13.478 que crea el Fondo Estabilizador debe ser tenido en cuenta.

Por último, se introducen en 1948 las últimas modificaciones con la sanción definitiva del proyecto de ley por la Cámara de Diputados en su reunión del 29 de setiembre. Estas modificaciones pueden apreciarse en el cuadro que más adelante ofrecemos.

Régimen legal: Número de las leyes:

11.232

11.575

12.822

12.823

12.903

12.921

13.025

13.500

13.484

(Seguros)

12.903

13.025

13.500

COMPARACION DE LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES HASTA
LA SANCION DE LA LEY N° 13.484 del 29/9/48 Y LAS
REFORMADAS POR ESTA LEY.

Conceptos	Ley N°11.575 2/12/29	Ley N°13.484 29/9/48
-----------	-------------------------	-------------------------

RECURSOSAportes de los afiliados

Desc.mensual oblig.s/rem. de
los empleados compr.en la ley
de acuerdo a la sig.escala:

Desde \$	hasta \$	500	5%	8%	
" "	501	" "	1.000	6%	9%
" "	1.001	" "	1.500	7%	-
" "	1.00.	en adelante	-	-	10%

Contribución patronal

Sobre totalidad de sueldos
que abonen al personal

8%	12%
----	-----

BENEFICIOSJubilación ordinaria

Bonificaciones:

Los empleados que con 30 años
de servicios y 50 años de edad
continuaran en el ejercicio
de sus funciones, tendrán dere
cho a una bonif.en el importe
de la jub.que les corresp.del
por e/año que exceda de dicho
tiempo hasta un máx.del 90%
(texto primitivo del art.40)

1½%

Conceptos

Ley N°11.575 2/12/29

Ley N°13.484 29/9/48

Bases para el cálculo:

Período fijado para calcular el promedio de sueldos que sirve de base para aplicación de las **Últimos cinco años de serv. que más convengan al afiliado**

Escala de remuner. para calcular el haber jubilatorio sobre promedio calculado:

Desde \$	hasta \$		
" "	500	" "	500
" "	1.000	" "	1.000
" "	1.500	" "	1.500
			75%
		\$	375+70%
		"	725+65%
Desde \$	hasta \$		
" "	500	" "	500
" "	1.000	" "	1.000
" "	1.500	" "	2.000
" "	2.000 en adelante		
			92%
		\$	460+80%
		"	869+70%
		"	1.210+60%
		"	1.510+40%

Se efectúan cargos especiales al afiliado sobre el excedente de remuner. superiores a \$ 1500 mensuales

10%

que puede ser cancelado por el afiliado

- a) en una sola vez o en cuotas, o
- b) por el 15% descuento obligatorio, con independencia de cualquier otro cargo, sobre el haber de la prestación otorgada hasta su total amortización.

JUBILACIONES, PENSIONES Y SUBSIDIOS DE PERIODISTAS

La ley N° 11.289 creó, entre otras, la caja de empleados y obreros del periodismo y las artes gráficas. Comprendía al personal permanente de las empresas de diarios, revistas y publicaciones a intervalos regulares preanunciados, siempre que ocuparan cinco o más obreros; al personal de las empresas editoras y artes gráficas; al de las empresas de publicidad y propaganda y empleados de las asociaciones profesionales y de las mutualidades, siempre que estas sociedades contribuyan con el aporte del empleador.

Esta ley fué derogada por la N° 11358 del año 1925

La segunda ley referente a este régimen de previsión es la N° 12.163, que fuera vetada por el Poder Ejecutivo y cuyos antecedentes parlamentarios son los siguientes:

En 1932, el Poder Ejecutivo elevó al Congreso un proyecto en el que se articulaba una ley estableciendo las jubilaciones y pensiones para periodistas y gráficos ocupados en empresas que realizaran funciones periodísticas. Este proyecto no fué considerado y caducó por disposición de la ley Olmedo.

El diputado Bunge, presenta posteriormente un proyecto que difería del anterior en orientación y articulado. La Caja funcionaría como anexa a la creada por la ley 4349 y comprendía a gráficos y periodistas.

En 1934 el diputado Fresco presenta su proyecto por el cual la Caja pertenecería a la N° 11110

Otro proyecto es el presentado por el diputado Leiré en el mismo año y semejante al del diputado Fresco, incluyendo al personal de empresas editoras y periodísticas.

Estas iniciativas fueron consideradas por la Comisión de Legislación del Trabajo, como así también fué consultada la opinión del presidente de la Caja de la ley N° 11.110 por cuanto la mayoría de los proyectos anteriores disponían que la caja debía funcionar aneja a la citada Caja.

La Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados elaboró un proyecto de ley básica y no orgánica porque se carecía de cálculos actuales y censos que permitieran precisar su funcionamiento, La Ley N° 12.163 del 19 de junio de 1935, es una ley básica, de principios generales y directrices.

Creó la Caja de jubilaciones y pensiones de periodistas y gráficos. Quedando afiliados obligatoriamente toda empresa radicada en la Capital Federal y territorios nacionales y voluntariamente las radicadas en las provincias.

Quedaron comprendidos en los términos de la ley, los periodistas. No sólo el régimen se extiende a los empleados y obreros relacionados con el periodismo, sino también a todos los obreros y empleados de las industrias gráficas. Es importante para futuros acontecimientos esta inclusión.

La administración fué declarada aneja a la Caja de la ley N° 11.110, por que ésta se refiere a gremios pertenecientes a empresas privadas y además porque poseía un sistema de organización más moderno que el de las otras cajas.

Esta ley fué vetada por el Poder Ejecutivo de acuerdo con la facultad que le acuerda la Constitución Nacional, en el mensaje del 6 de julio de 1935. "El proyecto sancionado por el Honorable Congreso, al cumplir la iniciativa del Poder Ejecutivo, incorporando al régimen de la nueva ley el personal de los estableci

mientos gráficos, al quitarle el carácter de obligatoriedad para todos los que en las mismas condiciones trabajaran fuera de la capital de la República y en los territorios, y al consagrar una escala de aportes que no puede referirse a bases seguras, afectan vitalmente la ley y la Caja que por ella se instituye" Manifiesta, además, que la ley cuenta con la aquiescencia de los periodistas y no con la del personal de los establecimientos gráficos "que no encuentran en la sanción la aspiración anhelada para asegurar su reposo y retiro y la califica como una carga en mira de ventajas problemáticas". Estas son, pues, las razones que tuvo el Poder Ejecutivo para vetar la ley N° 12.163.

El origen de la actual Caja hay que buscarlo en la ley N° 12.581 del 27 de junio de 1939, que la denomina "Caja de jubilaciones y pensiones de periodistas" (excluye a los gráficos)

Sintetizando, presenta las siguientes características:

No es una ley orgánica, sino básica como fueron otras leyes anteriores. Sienta principios y establece preceptos de carácter general, dejando el detalle de la ley para cuando, ya en funcionamiento la Caja y el directorio que se crea por esta ley, efectúe el censo y los cálculos actuariales.

Esta ley es de alcance obligatorio en todo el territorio de la Nación. La anterior (ley N° 12163) limitaba su aplicación a la Capital Federal y territorios nacional y por esta razón, entre otras, fué vetada: se le había quitado el "carácter de obligatoriedad para todos los que en las mismas condiciones trabajaran fuera de la Capital de la República y en los territorios"

Otra característica es la siguiente: se excluye de sus beneficios a los obreros gráficos. Gremio que, según manifestación del miembro informante di-

putado Cisneros, ha demostrado poco interés y ha expresado su deseo de ser excluido. El Poder Ejecutivo tuvo en cuenta la situación de este gremio para vetar la ley anterior.

Aparece en la ley la contribución del Estado, es otra de las características. El Estado siempre tiene asignada una contribución: unas veces directa, otras indirecta. En el presente caso se le asigna una contribución obligatoria igual al 5 % de los sueldos y remuneraciones de los empleados y empresas periodísticas

Hasta aquí las principales características de la ley N° 12.581.

Pero también establece las bases para la ley orgánica: "El directorio proyectará y elevará al Poder Ejecutivo para su remisión al Honorable Congreso, dentro del año de la promulgación de esta ley, previo censo y valuación actuarial correspondiente, un plan de beneficios a concederse, con sujeción a las siguientes bases:

- a) No se otorgará beneficio alguno con menos de sesenta aportes mensuales efectivos;
- b) Los servicios computados por las cajas mencionadas en el artículo 11, y prestados con anterioridad a la vigencia de esta ley, no serán considerados hasta pasados los sesenta meses de su promulgación.

Los beneficios mínimos que la Caja acordará según las condiciones que establezca la ley orgánica, serán los siguientes:

- 1) Jubilación ordinaria;
- 2) Jubilación extraordinaria para el empleado que se incapacite para el trabajo después de 10 años de servicios;
- 3) Pensión por fallecimiento del empleado a la fami

lia del mismo, después de 10 años de servicios." (Art.28 de la ley de creación N° 12.581)

La organización de la Caja fué efectuada por Decreto ley N° 14.535/944 del 3 de junio de 1944, que la denomina: Caja Nacional de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios de Periodistas.

Se encuentra comprendida en la ley, con carácter obligatorio, toda entidad o persona que se menciona a continuación:

- a) Que prepare o publique diarios, periódicos, o revistas destinados a la circulación, suscripción o venta al público, ya sean de información, ilustrada, escrita o de divulgación de conocimientos científicos, artísticos o literarios;
- b) Que explote empresas o agencias radicadas en el país siempre que tengan por exclusiva finalidad el suministro de material informativo o de ilustración a las publicaciones mencionadas anteriormente. (art. 3)

Quedan comprendidos en la ley:

- a) Todas las personas encargadas de la dirección, redacción y administración de las publicaciones, incluyendo directores, administradores, traductores etc.
- b) Los corresponsables argentinos de publicaciones comprendidas en la ley, que perciban sueldos, aun que residan en el extranjero.
- c) Los directores, administradores, etc. de las empresas informativas.
- d) El personal técnico y administrativo radicado en el país, de empresas que tengan como finalidad el suministro de material informativo o de ilustración, a las publicaciones mencionadas en el art. 3 inciso a)

- e) El personal técnico y administrativo de las asociaciones de periodistas, representativas de los intereses profesionales, siempre que gocen de personalidad jurídica;
- f) El personal de la Caja que organiza la ley;
- g) El periodista que sea a la vez propietario, contratista, subcontratista o concesionario, podrá acogerse a la ley, siempre que conforme a lo establecido, cumpla con el doble aporte en su carácter de empleador y periodista. (art.5)

Como se ve la ley está concebida en términos amplios: comprende a todos los miembros del gremio periodístico.

En cuanto a la formación del capital y beneficios los veremos oportunamente al confeccionar el cuadro comparativo con las modificaciones introducidas por la nueva ley de 1947.

A iniciativa del diputado Reynés, se promueve en 1947 la reforma de la ley N°12.581 y que es considerada al término de las sesiones del año. Tuvo en cuenta, el diputado Reynés, para las modificaciones "las presentaciones de las entidades gremiales que agrupan en su seno a los hombres que integran el llamado - tan certeramente- cuarto poder del Estado"

El proyecto de modificaciones presentado constituye un cuerpo legal que continúa "los lineamientos generales que la Comisión de Asistencia y Previsión Social ha incorporado normativamente en despacho similares, para otros sectores de la actividad nacional" (Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, 1947, 43a reunión, pág.3643)

La nueva ley de 1947 lleva el N° 13065 y sus principales disposiciones las apreciaremos- repetimos- en el cuadro comparativo que más adelante veremos.

Régimen legal:Número de las leyes

12.581

12.683

12.903

12.921

13.025

13.025

13.065

-.-.-.-

COMPARACION DE LAS DISPOSICIONES

DE LA LEY N° 13.065

POR

Decreto ley 14.535/44 modif.	Conceptos																								
	<u>BENEFICIOS</u>																								
61	Jubilación ordinaria Jubilación ordinaria reducida Jubilación ordinaria por retiro Jubilación por retiro voluntario Jubilación por invalidez Devolución de aportes, pensión																								
62	<u>Jubilación ordinaria</u> Varones: Edad mínima Años de servicios mínimos Mujeres: Edad mínima Años de servicios mínimos Compensación de edad por años																								
59	Período que se considera para el cálculo de los años (base de aplicación de la ley)																								
63	Escala de remuneraciones para el cálculo del haber jubilatorio <table style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td>Desde \$</td> <td>---</td> <td>hasta</td> </tr> <tr> <td>" "</td> <td>100</td> <td>"</td> </tr> <tr> <td>" "</td> <td>300</td> <td>"</td> </tr> <tr> <td>" "</td> <td>---</td> <td>"</td> </tr> <tr> <td>" "</td> <td>500</td> <td>"</td> </tr> <tr> <td>" "</td> <td>1.000</td> <td>"</td> </tr> <tr> <td>" "</td> <td>1.500</td> <td>"</td> </tr> <tr> <td>" "</td> <td>2.000</td> <td>en adelante</td> </tr> </table>	Desde \$	---	hasta	" "	100	"	" "	300	"	" "	---	"	" "	500	"	" "	1.000	"	" "	1.500	"	" "	2.000	en adelante
Desde \$	---	hasta																							
" "	100	"																							
" "	300	"																							
" "	---	"																							
" "	500	"																							
" "	1.000	"																							
" "	1.500	"																							
" "	2.000	en adelante																							
	Las leyes N° 12.903 y N° 13.065 modificaron el haber jubilatorio																								
70	<u>Jubilación por retiro</u> <u>jubilación por cesación de actividades</u> Edad mínima exigida Tiempo de servicios, mínimos, y Haber jubilatorio: Porcentaje de la jubilación																								

CONCESIONES INEGALES VIGENTES HASTA LA SANCION

DEL 29/9/47 Y LAS REFORMADAS

ESTA LEY

	Vigentes hasta 28/9/47	Vigentes hasta 29/9/47
	concede	concede
	concede	---
Retiro voluntario	concede	---
Retiro o cesantía	---	concede
	concede	concede
Indicaciones y subsidios	concede	concede
	55	50
Indicaciones	30	30
	55	47
Indicaciones	30	27
Indicaciones de servicios y recíprocamente	---	2 por 1
Indicaciones para calcular el promedio de sueldos (escalas)	Ultimos 20 años	5 años de serv. a e lec. afil.
Indicaciones para calcular el haber jubilatorio:		
Indicaciones de \$ 100	90%	---
" 300	90+75%	---
" 1.000	\$240+65%	---
" 500	---	92%
" 1.000	---	\$ 460+80%
" 1.500	---	" 860+70%
" 2.000	---	"1210+60%
Indicaciones delante	---	"1510+40%
Indicaciones 25, acuerdan bonificaciones <u>so</u>	se apli ca	---
Indicaciones de retiro voluntario (hasta 28/9/47 y	rige	---
cesantía o retiro voluntario	---	rige
	50	---
Indicaciones prestados	15	20
	2%	3%
Indicaciones de ord. por c/año de servicios		

Decreto ley
14.535/44
modif.

Conceptos

77

Jubilación por invalide

Haber jubilatorio:

Porcentaje de la ju
Por accidente, tien
"Cuando la invalide
profesional, acciden
servicio y por caus
putable al mismo, e
sueldo que hubiese
ca inferior al suel
forma prevista en e
la totalidad de los
computada no alcanc

78

Jubilación por invalide

Haber jubilatorio:

Se calcula sobre la
neración y la que p
Porcentaje de la ju

Pensión

87

Escala de la pensión

Porcentaje sobre el
básico:

Hasta la sum

" "

Desde "

Bonificación
de tres copas

	Vigentes hasta 28/9/47	Vigentes desde 29/9/47
--	------------------------------	------------------------------

z (física o intelectual)

b.ord.por c/año de serv. no mínimo computado	3 1/3%	4%
z tuviese origen en enfermedad de del trabajo o en un acto de evidente y exclusivamente impu el monto será igual al último percibido el afiliado, pero nun do promedio establecido en la l art.59 o el que resulte de percibidos si la antigüedad e a cinco años"	-	rige

z parcial

diferente entre la nueva remu ercibía antes;		
b.ord.porc/año de servicios	3 1/3%	4%

importe de cualquier benef.

la máxima que recibió el causante	50%	--
de \$ 300 " "	--	75%
" " 300 en adelante		\$225+50%
por cada persona que exceda articipes	5%	5%

REGIMEN DE PREVISION PARA EL PERSONAL DE LA MARINA MER-
CANTE, AERONAUTICA CIVIL Y AFINES

El gremio marítimo también tiene su Caja de provisión que fué creado por la ley N° 12.612

Hay abundantes antecedentes parlamentarios que analizaremos someramente a continuación:

En el año 1918, 23 de setiembre, el diputado Rogelio Araya, presentó un proyecto sobre creación de una caja de invalidez de la marina mercante. Era una ley básica. El fondo se formaba con el aporte de los obreros y empleados del transporte, contribución por los armadores de igual monto y contribución del Estado que se obtendría por un impuesto al transporte por agua de carga o de personas.

En 1920 se presenta un proyecto sobre jubilación de prácticos, complemento del anterior, suscripto por los diputados Quellet, Fox, Rodeyro y Anastasi.

El 18 de agosto de 1922 se presenta otro proyecto sobre jubilaciones y pensiones de la marina mercante, elaborado por una comisión en que actuaron representantes de distintas organizaciones relacionadas con el trabajo del mar.

El 24 de julio el diputado Bidegain presentó un proyecto de ley de creación de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la marina mercante nacional. Era una ley básica y se preveía el aporte del 5% del sueldo por cada obrero y la contribución del Estado que la obtendría mediante el impuesto adicional del 5% sobre el importe de los pasajes de las personas que se dirigiesen al exterior.

El diputado Cafferata, en la sesión del 29 de mayo de 1936, reprodujo el proyecto Anastasi.

El diputado Guillot, por su parte, reprodujo en el mismo año, sesión del 16 de setiembre, el proyecto Bidégain.

En 1937 el diputado Spinetto propuso la inclusión de los trabajadores marítimos y fluviales en los beneficios de la ley N° 11.110

En la sesión del 24 de junio de 1937, los diputados Coça y Ramiconi presentaron un proyecto por el cual se constituía una comisión compuesta de representantes de asociaciones patronales y obreros y empleados de la navegación marítima y fluvial y presidida por una persona designada por el Poder Ejecutivo con el objeto de preparar dos anteproyectos de ley: uno de jubilaciones y pensiones para los trabajadores marítimos de las empresas particulares y otro para la reglamentación del trabajo marítimo.

El diputado Andreis, en la sesión del 29 de junio de 1937, presentó un proyecto que declaró que no era original por cuanto estaba elaborado sobre la base de otros proyectos anteriores estudiado por comisiones especiales, con modificaciones de detalle, y considerando al mismo tiempo otros aspectos de la legislación sobre jubilaciones, pensiones y retiros de la marina mercante nacional. Se refería al proyecto presentado en 1922 reproducido por el diputado Cafferata en 1936.

El diputado Guillot reprodujo en la sesión del 13 de mayo de 1938, su proyecto 1936.

La Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados tomó en consideración para elaborar su despacho, considerado en la reunión del 18 de enero de 1939, las sugerencias de distintas entidades, De

bemos mencionar entre éstas al Círculo de Oficiales de la Marina Mercante, al Comité pro jubilación de marina mercante y a la Unión Obrera Marítima.

La ley N° 12.612 del 30 de setiembre de 1939, crea la Caja de Jubilaciones Pensiones y Retiros de la Marina Mercante Nacional.

Es una ley básica como lo fueron la ferroviaria, la bancaria, etc. La razón de ser de este tipo de ley es la misma que para otras cajas: falta de elementos de juicio necesarios para la valuación actuarial. En este particular se encontraba el informe del Poder Ejecutivo sobre número de empleados y obreros inscritos en el Registro General que llevaba la Prefectura General Marítima y que ascendía a 39.492 (sin contar empleados de la administración), sobre categorías, cargos y sueldos. A pesar de estos elementos faltaban otros imprescindibles para un cálculo exacto: se desconocía el índice de desocupación y los datos que suministra el censo.

En cuanto a las personas comprendidas la ley sigue un criterio amplio, pues abarca a todas las personas que directa o indirectamente están vinculadas a la navegación marítima o fluvial.

Los propietarios de barcos de pesca o de comercio cuando reúnan las condiciones de tripulantes de sus barcos, también están comprendidos.

Contribuyen a la formación del capital: los empleados y obreros con el 6% sobre los sueldos hasta un máximo de \$ 1.000 mensuales; con el importe de un mes de sueldo los empleados y obreros que tuvieran menos de quince años de servicios y los que tuvieran más de quince años con el importe de dos meses, divididos ambos en cuotas mensuales con interés del 4 y 2 % respectivamente;

con la diferencia del primer mes de sueldo en caso de em
pleos mejor rentados o aumentos de sueldo.

Los empleadores contribuyen con una c
cuota única del 4% sobre los sueldos y jornales de su
personal, siempre que no excedan de \$ 1.000 pagándose has
ta esta última suma só exceden. Conviene observar que la
cotización de los empleados es mayor que la de sus emplea
dores. Procedió de esta manera la Cámara pues tuvo en
cuenta la abundancia de pequeños propietarios, a los que
gravaría excesivamente una contribución elevada y la in-
sistencia de la reclamación patronal.

Otros ingresos son: contribución del
2% del valor de los fletes de cargas entre puertos argen
tinos, multas, donaciones y legados. Está exento de con-
tribuir el Estado por la difícil situación financiera del
momento.

La Caja goza de autonomía. Y los bene
ficios prometidos son: jubilación ordinaria, jubilación
extraordinaria al inscripto que se incapacite para el tra
bajo y al que se incapacite por actos de servicio y pen-
sión por fallecimiento a los derechohabientes.

Por ser una ley básica el artículo 21
dispone: "El primer directorio designará una comisión téc
nica, la que en el plazo máximo de un año levantará el
censo de afiliados y dentro del año de efectuado el censo
hará una valuación actuarial del plan de prestaciones
que pueda acordarse a los afiliados sobre la base de los
recursos que esta ley crea.", más adelante: "el direcoto-
rio, de acuerdo con estas bases, propondrá al Honorable
Congreso, a los dieciocho meses de formulada la valuación
actuarial, el monto de los beneficios que a su juicio da
ba conceder la ley orgánica, así como los recursos espe-
ciales a que sea necesario acudir para cubrir el déficit
motivado por el reconocimiento de antigüedad del personal"

En 1943 se incorpora al régimen de la ley 12612 al personal de entidades deportivas que se dedique a la fabricación, reparación, conservación, etc de embarcaciones.

La organización de la caja se realiza por el Decreto ley N° 6395 del 1 de marzo de 1946.

En virtud de la "similitud de servicio y actividades" es incluido en el régimen marítimo el personal aeronavegante.

Dispone el decreto ley que esta caja creada por la ley N° 12.612 funcionará como sección del Instituto Nacional de Previsión Social y se denominará "Sección Decreto ley N° 6.395/46 para el personal de la Marina Mercante, Aeronáutica Civil y afines"

Las prestaciones son: jubilación ordinaria íntegra o reducida, por invalidez, por retiro voluntario, subsidios, pensiones y las que acuerda el decreto sobre medicina preventiva y curativa.

El capital se forma con los recursos mencionados en el artículo 12 del Decreto ley.

En los años 1947 y 1948 las leyes de previsión, en su mayoría, sufren reformas parciales. La caja que consideramos tiene su modificación en el año 1948 mediante la ley N° 13.498 que introduce una nueva escala de cargos, que modifica los requisitos para obtener los beneficios, etc.

Regimen Legal: Numero de las leyes

12612
12.903
12.921
13.025
13.042
13.044
13.498

Códif.	Concepto
	<u>BENEFICIOS</u>
49	<u>Jubilación ordinaria f)</u> Varones: Edad mínima exigida Tiempo de servicios mínimo Mujeres: Edad mínima exigida Tiempo de servicios mínimo Personal embarcado y aeronavegante Obreros estibadores de bodegas y cámaras frigoríficas:
51	Período que se considera para cal- culos, base de aplicación de es-
	Escala de remuneraciones para cal- culos desde \$ hasta \$ 1 " 200 " " 2 " 300 " " 3 " 400 " " 4 " 500 " " 5 " 600 " " 6 " 700 " " 7 " 800 " " 8 " 1.000 " " 1.0 " 1.500 " " 1.5 " 2.000 " " 2.0 " 2.500 " " 2.5 " 3.000 " " 3.0 " 3.000 en adelant " - hasta \$ 5 " 500 " " 1.0 " 1.000 " " 1.5 " 1.500 " " 2.0 " 2.000 " " 3.0 " 3.000 " " 5.0 " 5.000 en adelant
	Las leyes N° 12.903 / 13.025 acue- A partir del 1/1/45 se aplica la
54	<u>Jubilación por retiro ve</u> Edad mínima exigida Tiempo de servicios mínimo presta Haber jubilatorio: porcentaje de 1 Personal aeronavegante, obreros es- cámaras frigoríficas: Tiempo de servicios m Haber jub.: porc. por c ber de esta jubil. no podrá s

DECRETOS QUE REGULAN VIGENTES HASTA LA CANCELACION
DE LAS LEYES Y ORDENANZAS POR OTRA LEY

	Decreto ley N° 6395/46	Ley N° 13.493
--	---------------------------	---------------

Para

	55	50
o años	30	30
	50	47
o años	27	27
edad mínima exigida	50	45
tiempo de serv.mín. años	25	25
edad mínima exigida	—	45
tiempo de serv.mín.	—	25
calcular el promedio de sueldos últimos 15 años	últimos 15 años	5 años calendarios en los que el afiliado tuviere mayor remuneración

calcular el haber jubilatorio

10	95%	
10	90+5%	
10	85+10%	
10	80+15%	
10	75+20%	
10	70+25%	
10	65+30%	
10	60+35%	
10	55+40%	
10	50+45%	
10	45+50%	
10	40+55%	
10	35+60%	
10	30+65%	
10	25+70%	
10	20+75%	
10	15+80%	
10	10+85%	
10	5+90%	
10	0+95%	
10	92%	
10	400+80%	
10	660+70%	
10	1.210+60%	
10	1.510+40%	
10	1.910+30%	
10	2.510+20%	

ordenan bonificaciones.
Ley N° 13.478

Antuario

	55	no se fija
de	20	20
de jub. ord. por o/año serv.	2,5%	3%
de jubiladores de bodegas y		
mínimo prestado, años	—	15
por año serv. privilegiado	—	3,5%
por mayor que la jub. ord.: reducida		íntegra

Artic. modif.	Concepto
------------------	----------

(continuación)

68

Pensión

Escala de la pensión:

Porcentaje sobre el ingreso básico:

Hasta la suma máxima

Hasta la suma de \$ 1

Desde \$ 300 en adelante

Bonificación por cónyuge y tres copartícipes

	Decreto Ley N° 6395/46	Ley N° 13.498
--	---------------------------	---------------

porte de cualquier bene-

que recibía el causante	50%	—
100 que recibía el causante	—	75%
nte	—	\$ 225+50%
persona que exceda de	—	5%

.....

ANTICEDENTES PARLAMENTARIOS SOBRE CREACION DEL REGIMEN DE

PREVISION PARA EL PERSONAL DEL COMERCIO e

INDUSTRIA

Sabemos que el régimen de previsión para estas actividades ha sido instituido entre nosotros por los decretos leyes N° 31665/44 y 13.937/46. Pero las iniciativas vienen desde hace varios años.

En efecto, en el año 1921, el 23 de mayo, el diputado Pereyra Rozas presenta a la consideración de la Cámara un proyecto de ley de creación de la caja de jubilaciones, pensiones y subsidios para empleados y obreros del comercio y de industrias, comprendiendo a los establecimientos que funcionen en jurisdicción nacional y provincial. Contempla este proyecto una situación interesante, es la de los patronos que han perdido su posición y que se emplean: les reconoce los años que trabajaron personal y continuamente.

El Poder Ejecutivo, el 9 de agosto de 1922, somete a la consideración de la Cámara de Diputados de la Nación, un proyecto de ley sobre creación del régimen de previsión destinado:

- a) a los empleados y obreros del comercio y de la industria de la Capital Federal y territorios nacionales.
- b) a los que, a pesar de residir en las provincias, pertenezcan a casas establecidas en la Capital o territorios;
- c) y optativamente, a los que residan en provincias siempre que sus gobiernos se hubiesen adherido.

Estos dos proyectos, juntamente con los de los diputados Vergara, Guido, Anastasi, Bard, Catalán y proyecto de Seguro Nacional del diputado Bunge, sirvieron de base para la sanción de la ley N° 11.289.

En efecto, la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados los consideró en el despacho que presentó el 13 de setiembre de 1923 (en disidencia el diputado Bunge que se inclina por el seguro nacional). Este proyecto fué aprobado con enmiendas y creaba la caja de empleados y obreros de los establecimientos mercantiles, la de los empleados y obreros de los establecimientos industriales, la de empleados y obreros del periodismo y artes gráficas y la de empleados y obreros de la marina mercante. En total cuatro cajas.

La Cámara de Senadores introdujo modificaciones que fueron aprobadas por Diputados y el proyecto quedó convertido en ley.

El mensaje del presidente Alvear del 5 de mayo de 1924 puntualiza algunas observaciones y pide aclaraciones de interés para los beneficiarios, como: la devolución de aportes, jubilación ordinaria y extraordinaria, devolución de descuentos para los extranjeros, etc.

A pesar de producir la ley N° 11.289 opiniones ~~favorables~~, abundan en mayor proporción las contrarias que crean un ambiente propicio para su derogación o suspensión por parte de los poderes públicos. Al Senado correspondió la iniciativa. Y así es como a la ley N° 11.358 correspondió ordenar la postergación de la ley N° 11.289 que prácticamente significó derogación del régimen establecido.

La extensión de los regímenes de previsión a otros núcleos desprotegidos merece la atención de los diputados nacionales.

El diputado Caffratta presenta el 17 de enero de 1938 su proyecto de ley destinado a proteger a los empleados y obreros de los establecimientos mercantiles e industriales.

El proyecto del diputado Ghioldi de 1938 establece el retiro para los empleados y obreros del comercio, de la industria y de las faenas rurales, así como también para pequeños propietarios libres y empresarios. Las características del proyecto son las siguientes:

- a) Presupone una ley de pensiones y retiros a la vez a cargo exclusivo del Estado;
- b) Contempla la necesidad de asegurar una pensión mínima a todos los trabajadores, a los 55 años de edad; lo que reduciría al mínimo las exigencias de la ley de pensiones a la vejez.
- c) Exige una contribución módica a los empleados, obreros y trabajadores.
- d) Grava con una contribución, también módica a los empleadores y les ofrece las ventajas de un retiro para sus empleados y obreros a una edad en que decrece su valor económico.
- e) Mediante contribuciones especiales, los afiliados obligatorios puedan mejorar sus pensiones o anticipar su derecho.
- f) Pueden acogerse a sus beneficios los empresarios y profesionales"

(Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, 1937, T II, pág.194)

El proyecto que lleva la firma del diputado Solari es presentado a la Cámara el 23 de agosto de 1938, (reproducido el 5 de junio de 1940), prevee la creación de la caja de empleados de comercio con jurisdicción en toda la República.

Por su parte el diputado Pandolfo en la sesión del 5 de julio de 1939 presenta un proyecto de creación de una caja nacional de amparo retiro y pensio-

nes para empleados y obreros de establecimientos comerciales e industriales, de profesiones y servicio doméstico.

Y por último recordaremos el proyecto que lleva la firma del diputado Araujo y otros del 24 de agosto de 1939 que crea una caja de jubilaciones y pensiones para los empleados del comercio, de la industria y de las actividades civiles con jurisdicción en todo el territorio de la Nación.

- .-.-.-

REGIMEN DE PREVISION PARA EL PERSONAL DEL COMERCIO , AC-
TIVIDADES AFINES Y LAS CIVILES

La previsión social, con la creación de esta Sección, se extiende a un sector numeroso de la población.

El Decreto ley N° 31.665/44 fué el encargado de estatuirlo.

Esta Sección tiene jurisdicción en todo el territorio de la República.

Para la formación del capital intervienen: los afiliados con sus aportes del 7 y 1% (reconocimiento de servicios) de sus remuneraciones totales; los empleadores con el 9 y 2 % del total de las remuneraciones abonadas. Se prevee la emisión de estampillas denominadas de Previsión Social del Comercio y que aún no han sido emitidas; y los aportes que se establezcan a cargo de la Nación, provincias o municipios, como así también los intereses, donaciones y legados (art.8)

Los beneficios prometidos son: jubilación ordinaria, con 30 años de servicios y 55 de edad para los varones y 27 años y 50 respectivamente para las mujeres, siendo fijado su monto de acuerdo a la escala de la ley. Jubilación ordinaria reducida en un 5% por cada año o fracción mayor de seis meses que le falte para cumplir la edad requerida para la primera a los varones con 30 años de servicios y 50 años de edad y a las mujeres con 27 y 45 años respectivamente. Jubilación por retiro voluntario con 10 años de servicios mínimo y 55 años de edad, siendo su monto calculado a razón de 2,5% del haber de la ordinaria hasta su máximo, por cada año de servicios computados. La jubilación por invalidez: a) con 10 años de servicios excepto cuando derive de accidentes del trabajo, enfermedad profesional o que derive

del trabajo en que corresponde su concesión cualquiera fuese el tiempo de servicios prestados; y b) por encontrarse inválido física o intelectualmente, en forma total o parcial, permanente o transitoria, por causas naturales o profesionales que determinen incapacidad para la realización de cualquier clase de trabajo adecuado a sus aptitudes. El monto de la jubilación por invalidez física o intelectual, total, establece el decreto que se calculará a razón de $3\frac{1}{3}\%$ del monto de la jubilación ordinaria por cada año de servicios hasta su máximo; si se tratara de la jubilación por invalidez proveniente de un accidente del trabajo, enfermedad profesional o que derive del trabajo, se computarán 20 años de servicios como mínimo para establecer su monto. El monto de la jubilación por invalidez, física o intelectual, parcial, se calculará con sujeción a la diferencia entre el sueldo o salario que percibía el afiliado y el nuevo que reciba, o se estime por el directorio que pudiese recibir por el desempeño de otro cargo compatible con sus aptitudes profesionales, y la escala para la jubilación a razón de $3\frac{1}{3}\%$ del monto de la misma por cada año de servicios.

Establece, además, el derecho de pensión a los derechohabientes, siendo su monto igual al 50 por ciento del haber de la jubilación que gozaba o a que tenía derecho el causante; y subsidios para los afiliados despedidos, afiliadas que abandonen el servicio para contraer matrimonio y devolución de aportes del afiliado cuando ocurrido el fallecimiento de éste no deje derecho a pensión.

Régimen legal: Número de las leyes

12.903

12.921

13.025

REGIMEN DE PREVISION PARA EL PERSONAL DE LA INDUSTRIA YAFINES

Otro sector numeroso de la población es incluido en los regímenes de previsión mediante el Decreto ley N° 13.937 del 15 de mayo de 1946, que comenzó a regir a partir del 1 de setiembre del mismo año y con efecto en todo el territorio de la Nación.

En la formación del capital de la Sección intervienen: los afiliados con aportes del 7 y 1 % (reconocimiento de servicios) sobre el monto total de las remuneraciones; los empleadores con una contribución del 9 y 2 % del total de remuneraciones que abonen y 1/8 % del monto bruto de ventas que puede ser sustituida por contribución del 3 %, adicional, sobre el monto total de la planilla de sueldos. En la formación del capital están previstos los intereses o rentas que devengue el fondo de la Sección, e intereses moratorios y multas en que incurran los empleadores, las donaciones, legados, aportes o contribuciones que se establezcan a cargo de la Nación, provincias o municipios.

Los beneficios son los mismos y muy semejantes los requisitos que para el régimen establecido para el personal del comercio; la escala de jubilaciones es distinta como oportunamente veremos.

Régimen legal: Número de las leyes

12.903

12.921

13.025

-.--.-.-

EDAD MINIMA ESTABLECIDA PARA EL INGRESO EN LOS DISTINTOSREGIMENES JUBILATORIOS

Civiles	18 años
Ferrovíarios	---
Periodistas	18 años
Serv. Públicos	---
Bancarios	18 años
Bancarios (seguros)	18 años (1)
Marina Mercante	18 años
Comercio	18 años
Industria	18 años

(1) Por el decreto ley N° 14.689 del 23 de mayo de 1946 se dispone la aplicación provisoria del régimen de beneficios de la ley N° 11.575 a los afiliados de las compañías de seguros, reaseguros, capitalización y ahorro, con las modificaciones pertinentes.

--- --

JUBILACION DE LOS EMPLEADORES

Algunos regímenes jubilatorios establecen disposiciones sobre la situación de los empleadores: en tal sentido la caja de periodistas, de la marina mercante, comercio e industria.

En las restantes cajas los empleadores no pueden estar comprendidos en virtud de la índole de su empresa.

El decreto ley N° 14.535/44 que organiza el régimen de previsión para los periodistas determina que: "El periodista que se a la vez propietario, contratista, subcontratista o concesionario, podrá acogerse a este decreto ley, siempre que conforme a lo establecido, cumpla con el doble aporte en su carácter de empleador y periodista" (Art. 5 inc.g)

Más adelante establece que el empleador afiliado deberá declarar en el momento de afiliarse, el sueldo mensual que se asigna. La Caja tendrá el derecho a rechazar, dentro del año de formulado dicho acogimiento, si la estimase excesiva con relación a la importancia del órgano periodístico del interesado, la asignación declarada. Aceptado el sueldo por la Caja, no podrá elevarse en una proporción mayor del 10 por ciento con relación al anterior sino después de transcurrido tres años, por lo menos, desde la fijación del último aumento.

Por último el artículo 124, reglamenta la forma en que debe cumplirse dicha afiliación: fija un plazo de 60 días a partir desde el momento que adquirió el carácter de tal.

-.-.-

El decreto ley N° 6.395/46, de organización del régimen de previsión para la marinamercante na

cional establece en el artículo 9: "Los propietarios de toda empresa, agencia, entidad o establecimiento que desarrolle principalmente actividades actividades marítimas, aeronáuticas o afines, comprendidas en este decreto ley, tengan o no personal a sus órdenes, podrán afiliarse voluntariamente al régimen de previsión que se establece para esta sección del Instituto"

Por el artículo 10 del mismo decreto ley: "También podrán afiliarse voluntariamente a esta Sección los empleados técnicos y administrativos extranjeros que al servicio de empresas argentinas presten sus servicios en el exterior, así como el personal domiciliado en el país que preste sus servicios en el exterior para empresas extranjeras. En tal caso deberán cotizar el doble aporte patronal y obrero, en la forma y oportunidad que este decreto ley prescribe, bajo la prevención de perder el derecho a que les sean computados los servicios por cuya remuneración no efectuaren aportes"

Los aportes deben efectuarse sobre la base de las utilidades reales obtenidas anualmente en el ejercicio de actividades computables para esta Caja. Mensualmente se aporte en forma provisoria, de acuerdo a las ganancias presuntas declaradas por los afiliados y se ajusta anualmente, de conformidad con las ganancias reales. No se computa una utilidad inferior a \$ 100 mensuales.

El artículo 67 de decreto ley N° 1665 /44 que crea el régimen de previsión para el personal del comercio, establece que los empleadores están comprendidos en las disposiciones del decreto ley, de conformidad al plan que elaborará el directorio del Instituto dentro del año de vigencia del mismo, o sea desde el 1 de enero de 1945.

El término establecido ha vencido y aún no se ha sancionado la ley que fije las obligaciones y derechos de los empleadores en materia de afiliación.

En el régimen de previsión para el personal de la industria los empleadores deben afiliarse obligatoriamente. Como penalidad se establece que perderán el derecho a que les sea computada su antigüedad, además de las multas por infractores.

Deberán efectuar el doble aporte y sobre la base de una remuneración que no podrá ser inferior al mayor sueldo que paguen, ni superior en un 20% a dicha remuneración, salvo la inicial que no podrá ser aumentada en un porcentaje superior al 10% anual. Los empleadores que no tuvieren personal a sus órdenes deberán efectuar sus aportes sobre la base de un sueldo que ellos se fijarán y que en ningún caso podrá ser inferior a \$ 100 mensuales. no pudiendo ser aumentado, el sueldo inicial, en un porcentaje superior al 10 % anual.

<u>Fecha</u>	<u>LEY</u>	<u>DMZ</u>	<u>LEY</u>	
	4.399	10.650	11.110	11.
30/9/904	S/D			
30/9/915	S/D	100.513		
31/1/921	S/D	104.792	22.984	
31/12/29	S/D	144.356	41.908	
30/9/936	158.000	139.970	42.976	
30/6/939	187.000	143.512	46.690	14
30/9/939	188.000	143.708	47.210	14
30/9/944	330.000	153.482	97.189	14
31/12/44	340.000	169.329	99.639	14
31/12/45	350.000	172.800	102.171	14
30/9/946	370.000	177.209	107.303	14
31/12/946	360.000	186.803	110.457	14

DE AFILIADOS EN ACTIVIDADDECEMBRES

LEY	LEY	Dec. Ley	Dec. Ley	Dec. Ley	Dec. Ley
.575	12.561	6.395/46	23682/44	31665/44	13937/46

0.674

0.768 2.105

0.804 3.612 17.000

2.541 6.114 35.083 7.963

2.576 7.492 37.765 8.129

3.579 7.604 40.010 8.463 612.928

4.237 7.915 53.287 7.907 639.928

6.424 8.227 63.168 8.165 647.928 605.235

COMENTARIOS

Orientación general del sistema jubilatorio

Al respecto el Dr. Ramírez Gronda, dice: "Un examen en conjunto de las leyes antes citadas, permite comprobar que, en general, cada sistema tiende, dentro de los límites de la actividad comprendida, a incluir a todas las personas que ejercen alguna función dentro de la misma, cualquiera sea su rango, denominación o tarea. En tal sentido, constituye una excepción la Caja de periodistas, en cuanto no comprende sino al personal de las direcciones, redacciones y administraciones de las publicaciones periódicas y excluye al personal de los talleres de composición, impresión, etc. esto es, a las personas que se denominan "gráficos". (Juan Ramírez Gronda, Régimen Jurídico de las Jubilaciones, Buenos Aires 1943, pág.42)

Sistemas de afiliación adoptados

Hay que distinguir tres sistemas adoptados por las leyes hasta el presente:

1) Algunas leyes adoptan el sistema de la obligatoriedad para el personal comprendido en el sector cubierto, cualquiera sea la jurisdicción donde preste servicios. Esta es la regla.

2) Otras establecen un sistema optativo de acuerdo a determinadas circunstancias. Es el caso de la Caja civil: los magistrados judiciales, los ministros del Poder Ejecutivo y los que desempeñan cargos nacional de carácter electivo. El Dr. Ramírez Gronda afirma que "estas excepciones al principio de la obligatoriedad responden a circunstancias diversas: con respecto a los jueces, porque la necesidad de aportar al fondo de la Caja, trae como consecuencia una disminución del sueldo, lo cual caería en la prohibición del artículo 96 de la Constitución; en cuanto a los ministros del Poder Ejecutivo y a los que ocupen car-

gos electivos, la explicación puede fundarse en la naturaleza de sus funciones y también en el carácter transitorio, que, en principio, se reconoce a las mismas" (obra citada, pág.45)

La Caja civil admite, además, la afiliación voluntaria de los técnicos contratados en virtud de autorizaciones especiales, de los funcionarios o empleados cuyo cargo o empleo tenga carácter accidental o transitorio, etc.

3) Por último, aquél sistema que extiende la afiliación a los patrones. Extensión que se hace con carácter obligatorio (industria, por ejemplo) o facultativo (marina mercante y periodistas)

Actividades excluidas del régimen jubilatorio

La previsión social actual sólo cubre a determinados sectores de la población del país. Protección que se ha llevado a cabo con un criterio gremial y precisamente en ese concepto es donde "se nota la carencia de sentido social, pues no hay razón alguna ni causa justificativa de que los poderes públicos se preocupen de las pensiones de retiro, invalidez y muerte de los trabajadores de contadísimas profesiones, y no hagan otro tanto con todos los demás" (Manuel Ossorio y Florit, Seguros Sociales, Córdoba 1943, pág.89)

El sistema jubilatorio trata de irse ampliando. Así, en los últimos años se ha extendido al sector de los empleados de comercio y actividades afines de todo el país, como también al personal de la industria; en este caso se han creado nuevos regímenes jubilatorios. Pero cuando no fué posible o conveniente organizar sistemas particulares de previsión se han incorporado grupos a Cajas ya organizadas buscando para ello las características afines que pudieran equipararlas a gremios o núcleos ya protegidos.

A pesar de la creación de los nuevos regímenes jubilatorios y de la inclusión de gremios a regímenes existentes, y sumando a todos los afiliados de las Cajas de jubilaciones nacionales, los pertenecientes a los institutos de previsión de orden provincial o comunal, se ve que existe una parte grande de la población carente de amparo ni derecho a beneficio alguno.

En tal situación se encuentran los trabajadores rurales, los profesionales libres e independientes y los domésticos.

El trabajo es no solamente un deber, sino también una necesidad para los hombres, que, en su gran mayoría, no se encuentran frente a rentas que les permitan subsistir prescindiendo de su actividad laboral.

Actualmente se ha abandonado el concepto de que el trabajo humilla para pasar a la posición contraria: ocupa un lugar honroso en la sociedad, el hombre que contribuye con su brazo e inteligencia a obtener el bienestar del núcleo de que forma parte.

Pero a pesar del esfuerzo realizado en los años de labor, pocos son los que llegan a formar un patrimonio que les permita soportar las contingencias de la pérdida de aptitud.

A pesar de ello, han cumplido su misión y la sociedad tiene contraída una deuda que deberá cumplir en los momentos de desamparo y aflicción.

Todo régimen de previsión no llenaría acabadamente su función si no alcanzara a sectores desprotegidos: la generalización es, pues, requisito indispensable del sistema.

RECURSOS

Ha sido norma general por muchos años, que las Cajas de jubilaciones y pensiones obtuvieran sus principales recursos del aporte del afiliado y del empleador. Constituían ingresos la renta de los títulos adquiridos, las multas, donaciones y legados.

Pero en la Caja de periodistas se introdujo la novedad entre mesotres: la contribución del Estado con un aporte permanente del 5 % de los sueldos y remuneraciones de las empresas periodísticas. En la marítima aparece como contribución del Estado el 2 % del importe del valor de los fletes de carga entre o en puertos argentinos, o dentro de aguas argentinas. En la civil aporta el Estado como patrón. En la ferroviaria el Estado pasó por dos situaciones distintas: por la ley N° 10650 se compromete a contribuir con la diferencia cuando los recursos calculados no alcanzasen a cubrir el importe total de las jubilaciones y pensiones que deberán ser satisfechas durante el año; la ley N° 12.825 deroga en este aspecto a la ley N° 10650 y asigna al Estado una contribución de diez millones de pesos anuales; por último, esta ley es derogada por la N° 12.986 y se vuelve al primer sistema de garantía subsidiaria. En las de comercio e industria, aún no han sido establecidas los aportes o contribuciones.

Esto es en cuanto a la contribución directa del Estado, pues entendemos que también existe una contribución indirecta que se lleva a cabo mediante las Obligaciones de Previsión social al abonar un interés del 4% anual, superior en 1% al interés de los demás títulos.

El aporte del personal exige actual

mente es del 8%, único o fraccionado en 7 y 1% adicional. Excepto la Caja de la ley N° 11.575 que tiene establecido un aporte en forma escalonada de acuerdo a una tabla proporcional de sueldos. El límite máximo de contribución sobre los sueldos, con las leyes del año 1948, desaparece en los regímenes de previsión, excepto en la ley N° 11.575 (seguros) que fija sueldo máximo de \$ 1.500.- No existe ningún límite mínimo de contribución. Los afiliados comprendidos en regímenes que tienen "servicios privilegiados" (civiles y servicios públicos) efectúan un aporte mayor que los demás.

La contribución patronal oscila entre 6 y 12 %, único o fraccionado. En los regímenes de "servicios privilegiados o bonificados" la contribución se eleva a 8% en civiles y 16 % en servicios públicos. La Caja de periodistas establece una contribución del 6 % fraccionado en 3½ y 2½ adicional para amortización del cargo por reconocimiento de servicios anteriores a la vigencia de la ley. Con las leyes de 1948, desaparece el límite máximo de contribución sobre los sueldos y remuneraciones.

El público consumidor deberá soportar directamente una nueva carga motivada por el Decreto ley N° 31.665/44 que determina el régimen de previsión para el personal del comercio. Establece el citado decreto ley que se emitirán estampillas de Previsión Social del Comercio a cargo de los compradores sobre el precio de toda clase de artículos, a excepción de los medicamentos, en la siguiente proporción:

De \$ 5 a \$ 10 : 0,10

" 10 hasta \$ 200: \$ 0,10 más \$ 0,10 por cada \$ 10 o fracción.

De \$ 200 en adelante: \$ 0,10 más \$ 0,50 por cada \$ 100 o fracción.

X en el decreto ley N° 13.937/46 que estatuye el régimen de previsión para el personal de la industria, se establece la imposición del 1/8 % de las ventas que realicen los empleadores o 3% del total mensual de sueldos, que debe ser ingresados por los mismos.

Se inserta a continuación un cuadro en el que puede verse en forma comparativa la forma de constitución de los recursos de cada una de las cajas existentes.

CIVIL	CIVIL	PER
<p><u>APORTES MENSUALES</u></p> <p>Bases del aporte</p> <p><u>Normal:</u> 6 porc. mensual obligatorio</p> <p><u>Adicional:</u> 6 porc. para amort. cargo reconoc. serv. ant. a la vig. de la ley</p> <p>Otros aportes</p>	<p>Total sueldos</p> <p>Com. 6% Priv. 10%</p> <p>--</p> <p>1/2 primer mes de sueldo y aumentos</p>	<p>Total sueldos</p> <p>6%</p> <p>--</p> <p>1/2 primer mes de sueldo y aumentos</p>
<p><u>APORTES PERMANENTES</u></p> <p><u>Normal:</u> 6 porc. mensual oblig. s/ total de remuner. abon. al personal afiliado</p> <p><u>Adicional:</u> 6 porc. para amortiz. cargo reconoc. serv. anter. vig. ley</p> <p><u>Adicional:</u></p>	<p>Com. 6% Priv. 3%</p> <p>--</p> <p>Artículo 6 del Reglamento de sueldos de empleados vac.</p>	<p>6%</p> <p>--</p> <p>Artículo 6 del Reglamento de sueldos de empleados vac.</p>
<p><u>APORTES VARIOS</u></p> <p>Multas, donac. legados o intereses varios</p>	<p>X</p>	<p>en tar. nec. má. cl.</p>

IMPUESTOS

CATEGORÍA	SALARIOS PUBLICOS	SALARIOS PRIVADOS	BANCARIOS Y SEGUROS		MARINA MERCANTIL	COMERCIO	INDUSTRIA
Residencia	Total remuneraciones. Gen. 8% Priv. 10%	Total remuneraciones. 8%	Total sueldos	Sueldo máx. \$1500	Total remuneraciones.	Total remuneraciones	Total remuneraciones
Sueldos menores	--	--	Hasta 500 0%; 501 a 1000 9%; 1000 en ad. 10%	0%	7%	7%	7%
Sueldos mayores	--	--	Hasta 500 5%; 501 a 1000 5%; 1000 en ad. 7%	1%	1%	1%	1%
Primer mes de sueldo y aumentos	--	--	Primer mes de sueldo y aumentos	--	--	--	--
Categoría	Gen. 12% Priv. 10%	5 1/2%	12%	10%	9%	9%	9%
Categoría	--	2 1/2%	2%	2%	2%	2%	2%
Categoría	Quarta Adicional (art. 15, ley 1370)	5% sobre total sueldos	--	--	--	Con los importes que se establezcan	Con los importes que se establezcan
Categoría	X	X	X	X	X	X	X
Categoría	10% del importe de publ. avisos of. acordados a empresas comprendidas	--	--	1% s/primas desde 1/10/44. Suje a mod. por céd. act. a 2%	2% s/los fletes de empr. comprend. c/precio de toda clase art. exc. medicamentos	--	1/8 de las ventas de los empleados o 3% del total mensual sueldos

MUNTO TOTAL DE LAS ACCIONES

CONDICIONES DE PAGO

1

<u>Fecha</u>	Ley 4.349	Ley
30/9/915	77.267.322,61	
31/1/921	143.384.700,18	55.
31/12/29	361.439.141,49	370.
30/9/936	722.692.281,88	644.
30/6/939	942.772.774,43	762.
30/9/939	964.011.912,75	773.
30/9/944	1.437.156.613,76	1.041.
31/12/44	1.465.899.692,83	1.062.
31/12/45	1.669.834.557,59	1.155.
30/9/946	1.724.529.269,06	1.233.
31/12/46	1.763.294.163,54	1.258.

RENTAS Y DE FIDUCIAS DE LA RIFA DE LAS

RENTAS Y DE FIDUCIAS DE LA RIFA DE LAS

RENTAS Y

<u>PROYECTO</u>		
10050	Ley 11.110	Ley 11.575

541.871,54		
483.262,33	78.179.515,64	
413.494,01	159.520.296,18	71.415.250,30
486.871,96	196.464.261,22	62.618.631,31
161.569,80	201.256.501,22	91.273.966,33
292.356,16	297.098.065,44	172.565.363,24
092.189,31	303.431.714,08	129.932.023,18
669.086,09	338.576.935,05	139.487.295,46
021.991,14	372.338.553,05	147.042.774,55
807.426,16	383.598.480,27	180.339.474,05

MONTO TOTAL DE LOS APORTES

SECCIONES DESDE

FECHAS

<u>Fecha</u>	<u>Ley 12.581</u>	<u>D.L.6.395/4</u>
30/9/915		
31/1/921		
31/12/29		
30/9/936		
30/6/39		
30/9/939	620.178,50	
30/9/944	15.512.977,45	35.568.102,
31/12/44	16.374.410,58	37.922.653
31/12/45	21.297.072.24	50.546.939
30/9/946	25.941.225,21	59.841.817
31/12/46	27.538.184.63	68.486.408

PATRONALES Y DE AFILIADOS DE CADA UNA DE LASE ,89

SU CREACION HASTA CADA UNA DE LAS

ANUNCIADAS

SECCIONES

16	D.L.23682/44	D.L.31665/44	D.L.13937/46
----	--------------	--------------	--------------

,05

,17 1.253.256,50

,41 8.701.494,11 208.545,773,87

,76 15.400.621,15 435.356.505,48

,24 18.149.852,24 524.030.767,07 28.080.422,81

DEVOLUCIONES DE APORTES DE CAD

HASTA CADA UNA

<u>Fecha</u>	<u>Ley 4.349</u>	<u>L</u>
30/9/904		
30/9/915	812.654,31	
31/1/921	1.584.276,00	
30/12/29	2.345.757,76	
30/9/936	5.649.701,70	
30/6/939	7.675.923,13	
30/9/939	8.262.922,32	
31/12/44	13.869.353,64	
31/12/44	13.983.943,02	
31/12/45	15.303.584,41	
30/9/946	15.506.776,19	
31/12/46	15.574.506,78	

A UNA DE LAS SECCIONES DESDE SU CREACIONDE LAS FECHAS ENUNCIADASSECCIONES

Ley 10.650	Ley 11.110	Ley 11.575
195.164,49		
3.034.429,76	3.284,843,43	
6.234.305,24	9.143,750,83	3.861.101,37
6.633.999,32	10.917.431,13	4.993.382,75
6.695.414,62	11.091.221,13	5.051.020,74
7.122.847,35	13.670.173,81	6.093.971,85
7.124.271,62	13.776.082,64	6.169.163,97
7.132.721,41	14.173.520,22	6.261.080,06
7.143.041,58	14.443.520,22	6.497.292,56
7.150.980,18	16.039.800,17	6.575.071,85

-.-.-.-.-

DEVOLUCIONES DE LOANTEA

HABER CADA UNO

<u>Fecha</u>	<u>Ley 12.581</u>	<u>D.L. 6.39</u>
30/9/904		
30/9/915		
30/1/921		
30/12/29		
30/9/936		
30/6/939		
30/9/939	--	
30/9/944	158.330,43	21.40
31/12/44	182.545,45	30.66
31/12/45	342.970,14	49.60
30/9/946	437.010,61	70.20
31/12/46	554.861,41	82.94

CARTELA VITA DE LAS SECCIONES DESDE LA CREACION

DE LAS FICHAS RECORRIDAS

EXCELENCIA

/46	D.E.23682/44	D.E.31665/44	D.I.13937/46
-----	--------------	--------------	--------------

,70

,36

,10

-.-

,76

-.--.-

-.-

,62

-.-

-.-

-.-

SUMMARY FINANCIALS FOR PERIOD OF

SUBSIDIARY BALANCE SHEET

<u>Fecha</u>	<u>Legy 4.349</u>	<u>10</u>
30/9/904		
30/9/915	22.007.445,84	
31/1/921	41.780.910,46	4
31/12/29	77.688.879,00	90
30/9/936	99.873.221,39	222
30/6/39	112.686.985,31	282
30/9/939	114.094.035,72	289
30/9/944	149.046.769,05	350
31/12/44	151.129.276,10	360
31/12/45	160.559.520,35	380
30/9/946	160.767.869,34	380
31/12/46	171.263.989,67	390

RENTAS Y GANANCIAS DE LAS EMPRESAS DE LASRENTAS Y GANANCIAS DE LAS EMPRESAS DE LASRENTAS Y GANANCIAS

1960	1961	1962
------	------	------

723.996,22		
199.776,20	16.794.035,66	
369.030,50	53.770.193,81	27.039.850,92
684.527,47	73.996.252,45	40.289.750,08
542.697,57	76.799.857,07	42.154.432,25
735.072,61	110.637.990,40	69.397.164,58
858.320,35	121.456.792,36	70.902.346,32
1.165.369,08	131.404.703,32	76.876.847,37
1.104.373,75	139.312.402,42	81.500.453,89
1.720.535,40	154.137.227,46	82.653.812,87

SUMAS INGRESADAS POR RENTA D

SECCIONES DESDE

<u>Fecha</u>	<u>Ley 12.581</u>	<u>D.L.6.395/4</u>
30/9/904		
30/9/905		
31/1/921		
31/12/29		
30/9/936		
30/6/939		
30/9/939	--	
30/9/944	1.422.015,93	3.200.266,
31/12/44	1.700.328,89	3.965.498
31/12/45	2.475.926,28	6.242.178
30/9/946	3.023.060,47	8.191.004
31/12/46	4.665.884,04	9.766.873

DE TITULOS Y OTRAS INVERSIONES POR CADA UNA DE LAS
SU CREACION HASTA LAS FECHAS INDICADAS

SECCIONES

16	.D.L.23.682/44	.D.L. 31665/44	.D.L.13.937/46
----	----------------	----------------	----------------

,81
,65 --
,11 117.088,37 2.179.710,26
.41 500.784,23 10.967.785,83
,77 588.171,24 21.451.856,23 --

FONDO DE CADA UNA DE LAS UN

DE 54

<u>Fecha</u>	<u>Ley 4.349</u>	<u>Ley</u>
1904/5	17.053.549,61	
1906	21.360.619,59	
1907	24.205.465,52	
1908	28.977.669,84	
1909	32.631.158,05	
1910	37.012.250,90	
1911	44.328.430,19	
1912	49.546.950,00	
1913	56.383.966,08	
1914	63.860.274,49	
1915	63.819.036,02	
1916	66.015.782,28	
1917	70.793.207,12	
1918	71.699.114,46	
1919	69.527.782,76	27.369.
1920	72.052.970,36	50.774.
1921	78.375.001,25	75.966.
1922	82.609.612,97	100.119.
1923	85.830.205,62	123.902.
1924	88.002.040,14	165.229.
1925	88.842.453,62	186.659.
1926	85.002.245,73	211.327.
1927	78.040.903,58	252.006.
1928	69.466.428,79	282.236.
1929	60.907.684,60	312.259.
1930	58.046.219,95	337.998.
1931	54.102.591,37	357.128.
1932	60.158.017,41	368.374.
1933	59.861.030,85	374.255.
1934	59.295.796,47	389.209.
1935	74.039.602,94	388.823.
1936	89.359.390,24	399.936.
1937	109.171.413,97	404.611.
1938	123.706.295,18	401.479.
1939	151.455.251,03	392.054.
1940	168.637.805,24	376.006.
1941	183.693.592,10	350.179.
1942	199.849.423,35	329.152.
1943	214.965.412,03	364.567.
1944	241.099.596,71	394.863.
1945	282.846.953,40	435.856.
1946	347.481.712,56	469.928.

ESTADOS AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO A PARTIRFINCA DE SU CREACIONSECCIONES

10.650	Ley 11.110	Ley 11.575
.679,66		
.355,58		
.402,64	6.350.025,00	
.924,02	12.953.639,87	
.149,96	20.474.636,97	
.718,80	27.274.459,66	5.621.209,69
.825,28	34.650.726,99	10.745.802,42
.551,67	42.611.441,42	15.687.647,67
.312,77	51.095.229,15	20.689.109,53
.727,20	60.656.736,26	26.082.594,31
.183,97	71.505.755,29	32.050.571,29
.125,81	82.056.748,83	38.347.763,56
.384,29	90.947.230,80	46.476.713,90
.926,32	98.854.651,30	53.109.588,21
.023,90	105.625.505,96	59.837.444,50
.570,91	112.496.861,06	66.316.695,71
.900,37	118.975.018,19	72.616.967,62
.391,01	125.915.252,37	78.452.812,72
.517,79	132.617.650,36	84.248.482,10
.320,02	138.069.174,11	90.393.738,60
.240,84	146.678.684,25	96.910.772,21
.864,61	154.557.827,24	103.425.943,67
.541,65	162.238.973,51	106.709.319,95
.303,35	169.913.471,46	115.349.122,57
.286,01	180.036.135,43	120.245.223,04
.622,20	192.079.464,80	126.212.987,38
.960,76	213.303.487,75	134.792.795,38
.765,00	253.153.990,14	142.806.759,64

FONDOS DE CADA UNA DE LAS

1

<u>Fecha</u>	<u>Ley 12501</u>	<u>D.L. 6395/46</u>
1939	1.029.283,25	
1940	4.010.525,65	6.233.50
1941	7.268.070,04	12.858.24
1942	10.487.927,63	21.895.52
1943	13.736.299,23	32.546.28
1944	17.399.607,89	45.001.92
1945	22.524.603,77	68.022.41
1946	29.991.364,76	103.510.12

9 SECCIONES AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO A PARTIR
DE LA UNIDAD DE CADA AÑO

SECCIONES

D.N.31.665/44	D.N.23.682/44	D.L.13.937/46
---------------	---------------	---------------

5,23

5,92

9,96

7,85

1,74

0,39 208.329.668,32 8.594.644,25

7,18 560.172.448,90 18.313.801,78 252824.443,12

INVERSIONES

Por decreto ley N° 29.175/44 (27 de octubre) es creado el Instituto Nacional de Previsión Social. Y en él se refundieron como Secciones las cajas nacionales de jubilaciones y pensiones existentes hasta esta fecha; y las que fueron creadas con posterioridad (comercio e industria) también constituyeron Secciones del citado Instituto.

Entre las funciones asignadas al Instituto se encuentra la siguiente: "Recaudar los recursos, conceder las prestaciones, disponer la inversión de los fondos y rentas, y realizar los demás actos de administración inherentes a la naturaleza del Instituto" (artículo 2 inc. e)

Siendo atribución del Directorio: "Recaudar, en la forma que disponga, las cuotas, rentas y demás recursos y determinar su inversión conforme a las leyes" (art. 9 inc. b)

Goza el Directorio del asesoramiento del Consejo Técnico, siendo sus atribuciones entre otras: "Vigilar que las recaudaciones e inversiones se realicen de acuerdo con las leyes vigentes y sus reglamentos, e informar anualmente al Directorio sobre la marcha de las mismas" (artículo 24, inc. d). "Aconsejar al Directorio, a su requerimiento, sobre los procedimientos técnicos en cuanto a la organización y funcionamiento de servicios y oficinas, métodos de contabilidad y todo cuanto se refiera a la inversión, manejo y enajenación de fondos y bienes" (art. 24, inc. f)

En cuanto a las divisiones, secciones y servicios, establece el artículo 30 que: "A medida que las circunstancias le permitan el Directorio realizará la unificación de los distintos servicios, siempre que ello constituya una economía para el patrimonio del Instituto.

Tal unificación se verificará mediante la organización de las divisiones que a continuación se mencionan: "c) Inversiones"

Más adelante, artículo 48 (II parte), dispone el decreto ley que: "Los títulos de renta que se adquirieran serán depositados en el Banco Central de la República Argentina, libre de todo pago de comisión por depósito, compraventa, cobro de cupones y todo otro impuesto"

El artículo que a continuación transcribiremos es de suma importancia en lo que a inversiones se refiere: "En ningún caso podrá el Directorio autorizar o permitir la inversión de fondos de las Cajas incorporadas, para fines ajenos a los que establecen las respectivas leyes vigentes, el presente decreto ley o los que se dicten en el futuro, bajo pena de responsabilidad de sus miembros" (art. 47)

Esta disposición nos lleva a considerar que cada caja por su ley orgánica, tiene determinadas las inversiones.

Las primeras leyes dispusieron que los fondos debían ser invertidos en títulos de la deuda pública. Como prueba tenemos que la ley que creó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles (Ley 4349) dispuso: "... los fondos de la Caja serán invertidos por ésta en títulos de la deuda nacional, de manera que le produzca el mayor interés y la más frecuente capitalización posible" (art. 12)

Más tarde se autorizaren operaciones de préstamos hipotecarios y personales.

Los regímenes jubilatorios más recientes, comprendiendo al personal de la marina mercante, co-

mercio e industria, autorizan la inversión, previa resolución del Instituto Nacional de Previsión Social en:

a) Títulos hipotecarios con garantía del Estado o de renta nacional o que tengan la garantía subsidiaria de la Nación;

b) En operaciones de préstamos;

c) En la construcción o adquisición de edificios para el Instituto, destinados a sus oficinas o a sus servicios sociales;

d) En planes de edificación de viviendas individuales o colectivas, destinadas a la venta o locación a sus afiliados;-

Los apartados c y d constituyen la novedad.

De manera que, en general, pueden observarse tres etapas en la reglamentación legal de los institutos de previsión y en lo que respecta a las inversiones:

1) Se admite la adquisición de títulos de renta nacional o con garantía subsidiaria del Estado;

2) Se autorizan préstamos hipotecarios y personas con garantía;

3) Se prevé la colocación en obras de utilidad social.

Actualmente, la carta orgánica del Instituto deja var la posibilidad de efectuar inversiones con fines de interés social. Así determina, la inversión de las reservas en la construcción de viviendas individuales o colectivas, organización de asistencia médica, medicina preventiva y curativa, rehabilitación y reeducación, préstamos con garantía real y personal, obras de carácter social y de utilidad pública. (art.3 inc.f y g, 5° y 33 del decreto ley N° 29.176/44)

Que los fondos tengan el destino fija-

do por la ley significa que no están en condiciones de a provechar los mayores rendimientos que se presentaren en otras actividades a pesar de reunir las condiciones de rendimiento, seguridad y liquidez. Este sistema es criticado por la falta de elasticidad, y con razón.

La mayor parte de las inversiones se efectúan en títulos. La tasa de interés ha variado a través del tiempo y ello se refleja en la situación e conómica-financiera de las instituciones de previsión social ya que ha sido uno de los elementos del cálculo actuarial.

Cómo ha variado la tasa de interés a través del tiempo? Hasta el año 1934 regía la tasa del 6% anual, desde esta fecha hasta 1942 el 5%, desde 1942 hasta 1946 se mantuvo el 4% y en la actualidad el 3%.

Esta enumeración nos lleva a razonar y a demostrar que la tasa de interés que se ha tomado para efectuar el cálculo actuarial ha sido distinta en cada caja, según la época de creación.

En las últimas leyes se tomó como base la tasa del 4% anual por ser el tipo que redituaban los títulos públicos y en los cuales se invertirían la mayoría de los fondos de las cajas. Si bien es cierto que con posterioridad hubo conversiones de fondos públicos y otros valores a tipos inferiores, la situación para estas cajas no ha variado porque el gobierno ha creado un nuevo título denominado "Obligaciones de Previsión Social" que mantiene el tipo de interés básico del 4 % utilizado en el cálculo actuarial.

Pero el problema se presenta para las cajas creadas por las leyes N° 4349, 10650, 11110 y 11575, que tienen como base la tasa del 6% que regía en la época de creación.

Estas sucesivas bajas del tipo de interés ocasionan un desequilibrio en los regímenes que adoptan el sistema de capitalización. En consecuencia, si se quiere evitar la descapitalización es necesario revisar las bases financieras de las cajas.

El nuevo título creado "Obligaciones de Previsión Social" significó la introducción de un principio de política social y económica de aporte del Estado en forma indirecta por su inclusión como carga en el presupuesto anual conjuntamente con los servicios de la deuda.

La creación de los regímenes de previsión para el personal del comercio e industria, ha significado para el I.N.P.S. una fuente extraordinaria de recursos, que de acuerdo con el sistema actual deben colocarse en títulos de la serie de "Obligaciones de Previsión Social", salvo la suma que se destine a préstamos personales o edificios para administración.

El 80% de los recursos del Instituto han sido invertidos en títulos nacionales. Suponiendo esta inversión un aumento de la deuda pública interna. Aumento que, podría ser peligroso si la renta nacional no incrementa en la misma proporción. "Para que el desequilibrio no se produzca es indispensable incrementar el volumen y valor de la producción nacional y ello implica la necesidad de utilizar los recursos del Instituto— que son improductivos— en inversiones de carácter reproductivo" (Inversiones de los fondos del Instituto Nacional de Previsión Social, por Juan Carlos Tibiletti, Boletín Mensual del Instituto Nacional de Previsión Social, Buenos Aires, 1947, mes de enero, pág.10)

A juicio del Sr. Tibiletti un plan orgánico de inversiones deberá abarcar los siguientes aspectos:

- 1) Inversiones de productividad financiera:
Edificios para administración
Préstamos hipotecarios y personales

- 2) Inversiones de reproductividad económica-social
Construcción de barrios de viviendas económicas
Servicios de medicina preventiva y curativa

- 3) Inversiones de carácter eminentemente reproductivo económico:
Préstamos para obras de utilidad pública
Préstamos de apoyo industrial a empresas afiliadas

Por la razón de que en títulos nacionales se invierte la mayor parte de los recursos exponemos a continuación una estadística en la que consta el monto total de los títulos adquiridos por cada una de las secciones del Instituto hasta el 31/10/47

TOTAL DE TITULOS ADQUIRIDOS POR LAS SECCIONES AL31 DE OCTUBRE DE 1947

D.L. 31665/44	918.903.200.-
Ley 4.349	356.048.100.-
Ley 10.650	342.488.700.-
D.L.13937/46	300.000.000.-
D.L. 6.395/46	163.994.600.-
Ley 11.575	154.493.100.-
Ley 11.110	137.835.500.-
D.L.23682/44	30.800.000.-
Ley 12.581	30.171.600.-

— 3 —

PRESTACIONES

Nuestras cajas de jubilaciones solo cubren los riesgos de invalidez, vejez y muerte. La prestación del riesgo maternidad se efectúa por la ley N° 11.933 que establece un seguro obligatorio y el accidente del trabajo por la ley N° 9688 que rige con carácter facultativo.

Las prestaciones que otorgan en los casos de invalidez, vejez y muerte son las jubilaciones extraordinarias, ordinarias y pensiones, respectivamente.

Existen además otros beneficios tales como jubilación por retiro voluntario, por cesantías, devoluciones de aportes, préstamos hipotecarios y personales.

Las prestaciones consisten en entregas de sumas de dinero en forma de renta mensual o de capital.

No existen las prestaciones denominadas de servicio y en especie (asistencia médica y farmacéutica, etc.)

-.-.-

LA JUBILACION

La jubilación es el beneficio más importante que otorgan las cajas de jubilaciones de nuestro país.

Hay que tener en cuenta: que se llama jubilación "ordinaria" a la alcanzada por haber cumplido la edad y antigüedad de servicios exigida por la ley. Y son sus variantes: la jubilación por cesantía, por retiro voluntario y con bonificación por retiro posterior a los límites de edad y servicios.

Se llama jubilación "extraordinaria" a la que se otorga en todos los casos cuando se produce la incapacidad del trabajador y que contempla dos situaciones diversas:

- 1) que la incapacidad física o intelectual no sea imputable al servicio, en cuyo caso las leyes exigen determinado número de años de servicios;
- 2) que la incapacidad sea imputable a un acto de servicio, procediendo la jubilación cualquiera sea la antigüedad del trabajador.

Cómo se define la jubilación?

Lestani dice que resulta "difícil formular una sola definición de jubilación a menos que ella fuera absolutamente abstracta, pues lo que cabe son tantas definiciones como clases de distintas jubilaciones prevén las leyes". Más adelante, expresa que "es el derecho que asegura el Estado al empleado u obrero, que ha llenado los requisitos señalados por las leyes, a gozar de una asignación mensual vitalicia". (Lestani H.A., Las Jubilaciones Nacionales, Buenos Aires, 1932, pág.10)

Por su parte el Dr. Ramirez Gronda teniendo en cuenta los caracteres comunes de las leyes

de jubilaciones del país, ha propuesto caracterizar (no definir) el instituto, diciendo "que es el derecho que el afiliado a una Caja de previsión posee, de continuar percibiendo mientras viva una suma mensual de dinero, calculada según el promedio de sus sueldos, cuando, por virtud de su antigüedad y edad, o por imposibilidad física, se retira del servicio activo" (Régimen Jurídico de las Jubilaciones, Buenos Aires 1943, pág.64)

El Dr. González Galé dice que "es una pensión que permite al Estado- o a una cierta institución privada- "prescindir" de los servicios de un hombre gastado por los años y por el trabajo, sin abandonar lo brutalmente a su suerte". "O si se prefiere- es una pensión que, al hombre que dió al Estado- o a la institución de que se trate- los mejores años de su vida, le procura, en su hora, un merecido descanso".

Agregando más adelante que "he querido definir la jubilación, no sólo desde el punto de vista del "empleado", sino, también, desde el punto de vista del "empleador", porque - hay que decirlo sin embajes- éste tiene a su vez un interés - y no pequeño- en disponer de un sistema de retiros que le permita renovar, sin escrúpulos de conciencia, el material humano".

"Llega un momento en que al empleado le es penoso - cada vez más penoso- realizar su labor. Y en que, por lo tanto, esa labor es, cada vez, menos eficaz. Por eso uno y otro están igualmente interesados en poseer un sistema de jubilaciones equitativo. Esa consideración basta, por sí sola, para justificar la contribución del Estado - del "empleador" que sea- al fondo común. No todo es generosidad y altruismo, hay una parte, no desdenable, de interés material".

"Implantar un sistema de jubilaciones, es, por lo tanto, resolver un problema esencialmente "económico". Sistema que, para poder perdurar, debe estar a-

sentado sobre sólidas bases financieras" (Previsión Social, Buenos Aires 1946, pág.17)

Seguidamente se expondrán cuadros comparativos en los que constan las exigencias de las leyes de jubilaciones para la procedencia de los beneficios jubilatorios y monto de éstos.

5) Jubilación por servicios

CAJA	FERROVIA RIS	SERVICIOS PUBLICOS	PERIODIS- TAS	BANCAIOS
Antigüedad mínima	20	Gen. 20 Priv. 17	15	15
<u>Haber jubilatorio</u>				
Porcentaje del monto de la jub. ord. por a/año de serv. computados	1%	Gen. 3% Priv. 1.6%	1%	2% (1)

OBSERVACIONES

(1) Para Bancarios-Seguros, aún no determinado por cálculo actuarial.

LA PENSION

El amparo de las instituciones de previsión se extiende a la familia del afiliado.

La regla, en nuestras leyes, es que el beneficio se atribuye a los causahabientes en caso de muerte del afiliado. Como excepción algunos regímenes de previsión proveen la posibilidad de amparo a la familia aún cuando se hallare en vida; es el caso de que el afiliado fuere condenado por sentencia criminal (Ley N° 10650 N° 11.110, etc.)

El beneficio consiste en el pago de una suma de dinero mensual a los beneficiarios.

En nuestra legislación podría caracterizarse diciendo "que se trata del derecho que poseen los causahabientes del afiliado de una caja de previsión, jubilado o en condiciones de jubilarse, a percibir mensualmente una suma de dinero, que le permita sobrevivir" (Ramírez Gronda, Régimen Jurídico de las Jubilaciones, Buenos Aires 1943, pág.85)

La mayoría de las leyes consagran el derecho de la siguiente manera: "En los mismos casos en que con arreglo a este decreto ley haya derecho a gozar de jubilación y ocurra el fallecimiento del afiliado, tendrán derecho a percibir una pensión en la proporción y condiciones establecidas en este capítulo, las personas enumeradas a continuación, por riguroso orden excluyente" (Art.48 del Decreto ley N° 31.665/44)

Los beneficiarios son:

En primer lugar la esposa del causante. El viudo solamente cuando fuere inválido, incapacitado total y permanentemente.

En segundo lugar, los hijos legítimos o naturales, que

concurrer con el cónyuge. Excluyen a los demás parientes.

En tercer lugar los padres legítimos y naturales del causante reciben la pensión a falta del cónyuge e hijos de éste. Todas las cajas (excepto la civil) exigen que los padres se hallen exclusivamente a cargo del causante.

Las hermanas legítimas, naturales y medias hermanas solteras del causante, reciben cuando falta el cónyuge, hijos y padres del afiliado y siempre que se hallaren a cargo de ~~este, exclusivamente~~.

En el cuadro que sigue se expone la antigüedad mínima exigida por las leyes para dejar derecho a pensión y el haber de la misma.

B PENSIONES

<u>Cajas</u>	<u>Antig.mínima</u>	<u>Monte de la pensión</u>
	<u>Años de servicio del causante</u>	<u>Porcentaje del haber que gozaba o a que tenía derecho el causante.</u>
CIVILES	—	Hasta \$ 200 el 65%; sobre exc. el 50% Bonif.5% por c/copartícipe que exceda de tres
FERROVIARIOS	—	Hasta \$ 300 el 75%. Más de \$ 300: \$225+50% Bonif.5% por c/hijo copartícipe que exc.de tres
SERVICIOS PÚBLICOS	—	Hasta \$ 300 el 75% Excedente \$ 225+50% Bonif.5% por c/copartícipe que exceda de tres
PERIODISTAS	10	Hasta \$ 300 el 75% Excedente \$ 225+50% Bonif.5% por c/copartícipe que exceda de tres
BANCARIOS Y SEGUROS	—	50% todos beneficiarios. (Seguros) Aún no determinad
MARINA MERCANTE	10	Hasta \$ 300 el 75% Excedente \$ 225+50% Bonif.5% por c/copartícipe que exceda de tres
COMERCIO E INDUSTRIA	10	50 % todos beneficiarios

NOTA : Para Civiles y Periodistas, la duración máxima de la pensión es de 15 años, salvo para la viuda o parientes incapacitados que es íntegra y vitalicia.

C SUBSIDIOS

L) Subsidios por cesantía

Cajas	Porcentaje descontado de sus haberes y % de interés anual capitalizado anualmente
	Quando el tiempo de servicios es mayor de 10 años:
CIVILES	Devolución de aportes más 3%
PERIODISTAS	Devolución de aportes, más 4% de interés
	Si el tiempo de servicios prestados es menor de 10 años:
SERVICIOS PUBLICOS	5% sobre haberes, más 5% de interés
	Con menos de 20 años de servicios y más de 10 :
	un mes de sueldo por cada año de ser.
BANCARIOS	Con menor de 10 años de servicios:
	un mes de sueldo por cada año
MAR. MERCANTIL COMERCIO INDUSTRIA	7% sobre haberes más 4% de interés con una antigüedad mayor de 1 año

3) Subsidios por matrimonio

Régimen de previsión para la marina mercante, etc.:

El Decreto ley N° 6.395/46 dispone que "Las afiliadas que abandonen el servicio para contraer matrimonio, con más de doce meses de contribuciones al fondo de la Sección, y sin derecho a una prestación mayor, podrán solicitar la devolución de los aportes del inc.b) del artículo 12 (aporte del 7% mensual de las remuneraciones) con el 4% de interés anual, capitalizado anualmente. Estos intereses no podrán calcularse con posterioridad a la fecha del retiro"

"Las empleadas que hagan uso del derecho previsto en el párrafo precedente y que vuelvan a quedar sometidas al régimen de previsión social del Instituto, recuperarán el derecho al cómputo de los servicios anteriores, si reintegran el importe recibido, con más el interés capitalizado del 4% anual, en una sola vez o en cuotas, antes de acogerse a otra prestación. Si el reintegro se hiciese en cuotas, los saldos adeudados devengarán intereses del 4% anual".

Régimen de previsión para el personal del comercio e industria:

El artículo 55 del Decreto ley N° 31665 /44 y el 76 del Decreto ley N° 13.937/46, están redactados como el transcripto anteriormente para la marina mercante.

COMENTARIO SOBRE LAS PRESTACIONES QUE OTORGAN LAS CAJAS

DE JUBILACIONES

Las cajas de jubilaciones cubren los riesgos de invalidez, vejez y muerte otorgando a los beneficiarios jubilaciones y pensiones.

Estos tres riesgos señalados son algunos de los que privan a los trabajadores, ya sea en una forma definitiva o transitoria, de su capacidad de ganancia.

De modo que al cubrir las cajas de jubilaciones solamente tres riesgos, ya enunciados, quedan fuera de su acción riesgos de la importancia de la enfermedad y de la desocupación forzosa. No hay duda de que estos últimos son las dos causas más frecuentes y de mayor trascendencia social en orden a la incapacidad de ganancia. (El accidente del trabajo y la maternidad, están cubiertos por las leyes N° 9688 y 11.933, respectivamente)

Esta es una de las características del régimen actual y que da lugar a críticas.

Otra característica y que da motivo a severas críticas, además, es la bajísima edad de retiro que incide en el costo de la institución. En el cuadro respectivo puede advertirse que el límite mínimo más alto de edad exigido para la concesión de la jubilación ordinaria, está fijado en los 55 años de edad. En la ley N° 11.110 y Decreto ley N° 6.395/46 se fijan para los privilegiados 45 años de edad. En otras cajas, en la mayoría, se fija 50 años de edad. Con respecto a este punto el Dr González Malé ha dicho: "Seamos, pues, honrados y sinceros, y confesemos que el límite de edad de 55 años, es, todavía, bastante favorable" (Previsión Social, Buenos Aires 1946, pág.24)

Es preciso fijar la edad mínima de ju bilación que existe en muchos países y que en la mayoría no baja de los 60 años, salvo que se trate de servicios reputados peligrosos o prestados en regiones insalubres y en cuyo caso el límite puede bajar.

Se trata de justificar la jubilación prematura en la Argentina afirmando de que el medio de vida - el promedio de esperanza de vida más exactamente es inferior que en Europa. Afirmación desmentida por los técnicos en la materia. Por otra parte, las compañías de seguros aplican, indistintamente, en nuestro país, las tablas europeas.

Es justo aclarar que el sistema argentino no está en contradicción con los Convenios sobre esta materia.

En los planes de postguerra, el plan Beveridge, fija la edad de retiro en 65 años para los hombres y 60 las mujeres. Lo mismo el plan Marsh y el Wagner-Murray.

Además de la edad, se requieren determi nados años de servicios para obtener la jubilación. También en el cuadro respectiva puede apreciarse que la cantidad mínima más alta de años de servicios requeridos para la procedencia de la jubilación ordinaria, ha sido establecida en 30 años. Para los afiliados privilegiados, la caja civil, exige 25 años y lo mismo la de la ley N° 11.110. Tratándose de la jubilación por invalidez, los sistemas no establecen requisitos alguno respecto de la edad, pero en cambio exigen un límite mínimo de antigüedad en el empleo.

El Dr. González Galé, afirma que en ninguna parte se establecen límites menores de 30 años y en muchos casos se exigen cuarenta. Y agrega más adelanta

te: "y aquí hay que referirse - por fuerza- a los servicios privilegiados. Es en esta clase de servicios donde la peda debe ser mayor. Porque, cómo puede concebirse que se acrediten servicios privilegiados a los funcionarios judiciales? Eso conduce al absurdo de provocar el retiro de muchos jueces antes de cumplir los 50 años, es decir, cuando la edad, serenando las pasiones, les permitiría alcanzar mayor eficacia en su alto ministerio. Y en la enseñanza primaria? Justo será - no quiero discutirlo- que se le acuerde a quien regentea un grado un mes de bonificación por cada cinco de servicios efectivo. Pero, es admisible que gocen de la misma liberalidad el secretario, el vicedirector, el director, el inspector y hasta el presidente del Consejo?" (Obra citada, pág.24)

El monto de la cuota mensual a recibir se se fija en función del sueldo, según las disposiciones legales en vigor en el momento de su percepción.

El concepto de sueldo es distinto en las distintas leyes y reglamentaciones, y lógicamente, porque fueron dictadas en épocas diversas.

El período final establecido para fijar el promedio de sueldos básicos en la determinación de las jubilaciones u otros beneficios, no es igual en todos los sistemas.

El monto de las pensiones jubilatorias es considerado elevado en nuestro país, porque en ninguna parte del mundo las pensiones de retiro o de invalidez, han pasado de ser una modesta medida de previsión contra la incapacidad de ganancia. Esto no quiere decir, que las pensiones sumamente bajas han de regir en el seguro social; no sólo han de cubrir la miseria, sino que también han de ser lo suficientes como para proporcionar una vida decorosa a que tiene derecho toda persona.

El monto de las pensiones llega hasta el 90% y sobre pasan el 70.

El Dr. González Galé, afirma, respecto al monto de la jubilación que "nuestras leyes son excesivamente generosas" (Ob.Cit.pág.24)

Las rentas de vejez de monto elevado gravitan pesadamente sobre el fondo común. Como gravita también el retiro en edad temprana. En estas condiciones, para mantener el equilibrio financiero de la institución, sería necesario imponer fuertes cargas a los empleadores, a los empleados y al Estado. Por lo general se señalan tasas de contribución más bajas y las cajas ya nacen con un déficit actuarial. (Tasas bajas que igualmente son elevadas y que causan perjuicios a los afiliados.)

Es lo que ocurrió con la Caja Ferrovial "ya entonces, en 1917, se sabía perfectamente que la ley imponía a la Caja obligaciones que superaban en mucho a sus recursos". "Por ello se agregó al artículo 8° el famoso párrafo final que acuerda la garantía de la Nación. Como si la Nación tuviera recursos misteriosos de que echar mano; como si los dineros de la Nación - lo he dicho varias veces, pero nunca se repetirá lo bastante- fueran otra cosa que el sudor, el esfuerzo, el trabajo del pueblo argentino" (González Galé, obra cit.,pág.29)

El actuario inglés Mr. Burn fijó en el 32 por ciento la tasa requerida para costear los beneficios de la ley N° 10.650, sin tomar en cuenta el reconocimiento de servicios anteriores. El déficit de la caja, fué aumentando y para conjurar su quiebra se acudió al arbitrio de haber un reajuste mediante la variación de las pagaciones. Lo hecho sólo aplazó el problema.

El recurso de modificar el régimen pri

nitivamente establecida por las diversas leyes de jubilaciones, frente a la situación angustiosa de crisis por que atravesaban algunas de las cajas existentes, crea un problema serio a los afiliados que efectuaron los aportes durante varios años bajo cierta promesa legal: lesiona sus legítimos derechos y se tornan ilusiones fundadas es peranzas.

Nos hemos referido a las jubilaciones exclusivamente. Estos argumentos sirven más o menos para las prestaciones de invalidez y muerte.

-.-.-.-

— 4 —

REGIMEN DE RECONOCIMIENTO Y RECIPROCIDAD PARA LA COMPUTACION DE SERVICIOS PRESTADOS DE ACUERDO CON LOS SISTEMAS DE LAS DISTINTAS SECCIONES DEL I.N.P.S.

Como se sabe, nuestro país, optó por crear cajas de previsión de acuerdo con una orientación que se ha llamado "por gremios" y teniendo en cuenta no la clase de actividad efectuada por los beneficiarios, sino la naturaleza de la actividad desarrollada por los empleadores. Así se fueron creando primero la Caja Civil, en 1904, luego la Ferroviaria, la de Servicios Públicos, etc. El gobierno "de facto" por medio de decreto-leyes, creó nuevas cajas y dispuso la incorporación de gremios o núcleos desprotegidos a cajas ya existentes: es el caso de la incorporación del personal de hospitales, clínicas y sanatorios al régimen de la ley N° 11.110, del personal de las compañías de capitalización, ahorros y seguros a la Caja Banearia.

Al crearse el Instituto Nacional de Previsión Social, por Decreto ley N° 29.176/44, las cajas pasaron a formar "Secciones" del mismo, (art.31) y sus funciones fueron reglamentadas por el Decreto ley N° 29.292 del año 1944. El Artículo 30 del Decreto ley N° 29.176/44 dispone que: "A medida que las circunstancias lo permitan, el directorio realizará la unificación de los distintos servicios, siempre que ello constituya una economía para el patrimonio del Instituto. Tal unificación se verificará mediante la organización de las divisiones que a continuación se mencionan:

- a) De previsión social según los gremios;
- b) De previsión social según los riesgos;
- c) De inversiones;
- d) De medicina preventiva, curativa y readaptadora;
- e) De cultura social.

"Todas ellas funcionarán de acuerdo a las reglamentaciones existentes o que se dictaren oportunamente".

Esto permite comprender que la política estatal se orienta hacia un enlace efectivo de los institutos de previsión en el orden nacional y con vista a una adecuada coordinación entre todos los sistemas de amparo social del país.

Por el Decreto ley N° 9.316/46 se determinan las normas que regirán el sistema de reciprocidad de servicios entre todas las Secciones del I.N.P.S.

En síntesis el decreto de referencia establece:

1) La computabilidad para la obtención de las distintas prestaciones establecidas en los diversos regímenes de cada una de las Secciones del I.N.P.S. y de la Caja Municipal de Previsión Social de la Ciudad de Buenos Aires, los servicios prestados sucesivamente y simultáneamente bajo el régimen de una o de distintas Secciones, previo reconocimiento de los mismos por la Sección o Caja que corresponda. (art.1)

2) En el caso de servicios simultáneos comprendidos en el régimen de una Sección o Caja o de diversas Secciones o Cajas, no se acumularán los tiempos de servicios prestados, pero sí las remuneraciones percibidas, entendiéndose por tal el que sirve de base dentro de cada régimen para el cálculo del monto de la prestación. (art.2)

3) Por el artículo 21, la computabilidad en la percepción de haberes hasta la suma acumulada de \$ 1.500 proveniente del goce de prestaciones de los regímenes nacionales, provinciales y o municipales de previsión y el ejercicio de cargos públicos aunque fueren electivos.

4) Opción entre sueldo y jubilación.

5) El afiliado a más de una Sección del I.N.P.S. podrá solicitar el beneficio a aquella Sección a cuyo fondo el peticionante contribuyó durante un lapso no inferior a cinco años (art.6); la cual otorgará los beneficios según su propia ley.(art.7)

6) Los jubilados que hubiesen vuelto al servicio y se hallen prestándolo (a la época de dictarse el Decreto ley N° 9.316/46) tienen el derecho de solicitar un reajuste de su prestación conforme a las nuevas reglas (art.11 y 17)

7) El directorio del Instituto podrá admitir la incorporación al régimen que se crea, de las cajas o institutos de previsión análogos, provinciales o municipales, siempre que las respectivas autoridades acepten, por ley u ordenanza, según corresponda, el sistema de reciprocidad establecido, pero en tales casos los afiliados que computen servicios de la especie deberán integrar la diferencia entre el monto total de los aportes con sus intereses transferidos y la suma que resulte por aplicación de la siguiente escala:

a) 20% sobre las remuneraciones percibidas durante los cinco años precedentes a la fecha en que se solicita la prestación;

b) 24% sobre las remuneraciones percibidas durante los cinco y quince años precedentes;

c) 28% sobre las remuneraciones percibidas entre los quince y veinticinco años precedentes;

d) 32% sobre las que fueron recibidas con anterioridad a las que se establecen anteriormente (art.20)

De esta manera se ha puesto fin a situaciones contradictorias e injustas motivadas por falta de normas precisas. Situaciones que se hubieran agravado y generalizado con la aparición de los nuevos regímenes de previsión: de comercio e industria. "Es un paso decisivo

hacia la unificación integral de todos los regímenes de
previsión del país" (Considerandos del citado Decreto
ley).

FIJACION DE PRESTACIONES ACTUALES MINIMAS Y FUTURAS MO-
VILES TENIENDO EN CUENTA EL COSTO EFECTIVO DE LA
VIDA

Leyes N° 12.903 y N° 13.025

En nuestros regimenes jubilatorios, salvo excepciones, se han implantado sistemas aritméticos para fijar y regular el monto de los beneficios que se otorgan. Es frecuente encontrar, en consecuencia, una desproporción entre el amparo otorgado y las necesidades reales.

Recientemente se han fijado límites mínimos mensuales en las jubilaciones y pensiones y bonificaciones sobre el haber mensual para compensar el mayor costo de la vida.

La inicia la introducción de límites mínimos en los haberes y beneficios mediante la ley N° 12.903.

El espíritu de la fijación de límites mínimos coincide con el sexto considerando del decreto ley N° 10.424/944 (Declara intervenidas las cajas nacionales y crea el Consejo Nacional de Previsión Social): "Es esencial a la existencia misma del orden moral de la sociedad, velar por el bienestar económico de sus componentes, dada la indiscutible relación existente entre estos aspectos de la vida social y la circunstancia de ser tan inmoral el pago de bajos salarios, retribuendo el esfuerzo humano, como otorgar exiguas prestaciones, para la cobertura de los riesgos vitales, pues todo ello conduce a aumentar la indigencia de la masa trabajadora, fuente de riqueza y progreso nacional."

Límites mínimos:

Cajas	Jubilac.	Pens.	Leyes que los disponen
Ferrovíarías	\$ 200	\$ 150	13.338
Mar.Mercante	" 200	" 150	13.498
Periodistas	" 200	" 150	13.065
Serv.Públicos	" 200	" 150	13.076
Civiles, Bancas- rías, Comercio e industria	" 200	" 150	13.478 (1)

(1) La ley N° 12.903 dispuso que el límite inferior de las jubilaciones sería de \$ 100 y de las pensiones \$ 75 y rigió desde el 1° de setiembre de 1946 hasta el 31 de agosto de 1947. A partir de esta fecha la ley N° 13.025 prorrogó sus efectos hasta el 31 de agosto de 1948. La reciente ley N° 13.498 prorroga los efectos de la ley N° 13.025 hasta el 31 de diciembre de 1948 y comienza a regir a partir del 1° de enero de 1949.

 II

BONIFICACIONES A JUBILADOS Y PENSIONISTAS DE LAS LEYES
NACIONALES DE PREVISION SOCIAL

Desde el año 1946 se vienen otorgando soluciones de emergencia a los jubilados pues "frente a la carestía de la vida, las prestaciones de algunas leyes de previsión son irrisorias desde que no alcanzan para subsistir a las necesidades más apremiantes del anciano, del inválido, de la viuda o del huérfano, y no consiguen una existencia modesta, pero digna y decorosa, propia de quien goza de un derecho reconocido por ley

y no de una gracia dispensada por el Estado en su aspecto asistencial" (M. Rodríguez, Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1948, pág. 4510)

En verdad, la situación de los jubilados es angustiosa. No pueden mantener su standard de vida sin que sus ingresos sean aumentados.

Muchas son las causas de esta situación. El encarecimiento de los artículos de primera necesidad, como lo reconoce el diputado Rodríguez, es uno de ellos. La desvalorización monetaria es otra. El poder adquisitivo de la moneda ha disminuído en los últimos años siendo "el Estado el principal responsable" (Revista de Ciencias Económicas, 1948, pág. 217)

Al Estado es a quien corresponde solucionar la situación y lo ha hecho primeramente con la ley N° 12.903 que con efecto retroactivo al 1° de setiembre de 1946, otorga bonificaciones sobre el haber mensual de los beneficiarios de las leyes nacionales de previsión social y por el término de un año o sea hasta el 31 de agosto de 1947.

Al vencimiento de ésta se aprueba por el Congreso la vigencia por un año más, acordando aumentos en la escala de bonificaciones, mediante la ley N° 13.025. Se incluye, además, a los afiliados de la Caja Municipal de Previsión Social de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, como también a los pensionistas de la ley N° 4235, llamada de amparo, a los retirados de la Policía Federal de acuerdo al estatuto vigente por el decreto ley N° 33.265/44 y a los jubilados de la ley N° 11.471 y tomándose el gasto que demande el cumplimiento de las disposiciones de rentas generales de la Nación.

Es de interés destacar que las bonificaciones de la ley N° 13.025 sólo fueron acordadas a los beneficiarios de las secciones del Instituto Nacional de Previsión Social que no hubieren recibido durante la vigencia de la ley N° 12.903 o de la presente, mejoras en sus haberes por reformas de las leyes respectivas.

La escala de bonificaciones establecida por la ley N° 13.025 es la siguiente:

Desde \$	Hasta \$	Ley N° 13.025
0	200	30%
200	300	\$ 60+20%
300	400	" 80+10%
400	500	\$ 500 (1)

(1) "De más de \$ 400 m/n hasta \$ 500 M/n se liquidará esta última suma por concepto de haber jubilatorio y bonificación en conjunto" (art.1, inc. d)

En el curso de 1948 se presentan a la consideración de las Cámaras distintos proyectos abordando el problema y ofreciendo soluciones. Veamos dos de ellos: el del diputado Ottonello y del senador Bavio.

Proyecto de ley suscripto por los diputados nacionales: Manuel Rodríguez, Benito J. Ottonello y Marcelino S. Garay

Este proyecto sobre "suplemento sobre el monto de jubilaciones", se encuentra inserto en el Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, del 28 de julio de 1948, pág. 2126.

Por el artículo 1° se propicia la institución de un suplemento variable sobre el haber mensual de las prestaciones otorgadas y a otorgarse por los orga

nismos nacionales de previsión social y por la Caja Municipal de Previsión Social de la Ciudad de Buenos Aires, con destino a corregir las oscilaciones del costo de la vida.

Artículos posteriores crean el fondo con el que se atenderán los pagos de los suplementos variables, mediante un aumento proporcionado en el impuesto a los réditos. De esta manera las bonificaciones no resintirían la economía y la estabilidad de las cajas, como ocurre con las leyes N° 12.903 y 13.025 (Obsérvese que con los fondos de rentas generales de la Nación, por disposición de la ley N° 13.025, sólo se cubren los gastos motivados por la inclusión de los pensionistas de la ley N° 4835, de los retirados de la policía Federal conforme al estatuto vigente por decreto N° 33.265/44 y jubilados de la ley N° 11.471)

Prosigue el proyecto: "Anualmente, en la primer quincena del mes de setiembre el P.E. comunicará directamente a cada uno de los organismos nacionales de previsión social y a la Caja Municipal de Previsión Social de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, el número índice promedio del costo de la vida correspondiente al período anterior comprendidos entre el 1° de setiembre y el 31 de agosto y con relación al costo de la vida:

- 1) de la primer quincena del mes de agosto de 1939, para los organismos existentes hasta el 1 de enero de 1949
- 2) del primer mes de vigencia de las respectivas leyes que creen organismos con posterioridad al 1 de enero de 1949"

De modo que prevee la determinación anual de índices del costo de la vida para que su comparación con los anteriores sirva para el cálculo, por parte de los organismos de previsión, del suplemento variable que será aplicado por éstos sobre las prestacio-

nes otorgadas de manera que permita adecuarlo al mayor o menor costo de la vida.

Como punto de relación toma el costo de la vida en la primera quincena de agosto de 1939 (última época considerada normal) para los organismos actualmente existentes.

Por el art. 6° se establece una escala máxima decreciente para el cálculo del suplemento. El haber básico de la prestación más el importe del suplemento variable, no podrá exceder de la suma de pesos 1000 mensuales.

Si las oscilaciones en el índice del costo de la vida no excede del 10% con respecto al que sirvió de base para su determinación, no se modifica el suplemento variable. Es una razón de orden práctico.

El art. 12 implanta la prestación mínima a otorgarse en el futuro, determinándose en las mismas sumas fijadas por la ley N° 13.065 y 13.076. Estas si serán atendidas con los recursos de los respectivos organismos.

Proyecto del senador Ernesto F. Bayio

El proyecto de ley de referencia se encuentra inserto en el Diario de sesiones de la Cámara de Senadores del día 19 de mayo de 1948, pág. 306, y en sus considerandos dice que "tiende a contemplar sobre bases justas y equitativas, la situación particular grave en que se hallan hoy, a raíz del aumento del costo de la vida, los jubilados y pensionistas civiles nacionales"

A tal fin proyecta el ajuste periódico de las jubilaciones y pensiones acordadas al personal civil de la Nación.

Para lo cual autoriza al Poder Ejecutivo a confeccionar números índices mensuales de precios minoristas representativos del costo de la vida.

Cuando el promedio anual de los números índices indique una suba o baja del 10% o más, con respecto al año base y siempre y cuando la tendencia sea de aumento o de disminución, según el caso- determinándose ésta por el promedio de los últimos 4 meses del año y aceptándose como tal cuando su resultado sea por lo menos igual al promedio anual- deberán ajustarse las jubilaciones y pensiones civiles.

El proyecto de ley establece la escala a la que serán ajustados los haberes jubilatorios.

Ley N° 13.478

En la Cámara de Diputados de la Nación, en la 49a reunión del año 1948, celebrada el 27 y 28 de setiembre, se considera el problema relacionado con la bonificación a los haberes de jubilados y pensionistas, constituyéndose a tal efecto, la Cámara en comisión. Fué tomado del proyecto, ya citado, de Ottonello lo fundamental.

El proyecto aprobado por el Congreso dispone en su art.1° que "institúyese a partir del 1 de enero de 1949, para compensar las oscilaciones del costo de la vida, un suplemento variable sobre el haber mensual de las jubilaciones, retiros o pensiones a cargo de los organismos nacionales de previsión social civiles o militares o del presupuesto de la Nación"

La ley N° 13.025 ha terminado

su vigencia el 31 de agosto de 1948 y la nueva comenzará a regir a partir del 1 de enero del año siguiente. Para solucionar esta situación el proyecto aprobado, que luego fuera la ley N° 13.478, dispone la vigencia de la primera ley hasta el 31 de diciembre (art.8)

Las pensiones graciabiles, que son las pensiones presupuestas de la Nación, también se encuentran comprendidas y la Caja Municipal de Previsión Social de la Ciudad de Buenos Aires está excluida al no aceptarse la proposición del diputado Mercader.

Por el art. 2: "el suplemento variable se establecerá en función de un índice del nivel general de remuneraciones suficientemente representativo a juicio del Poder Ejecutivo."

"En el caso de tenedoras de diversos beneficios, se acumularán sus montos a los efectos de la determinación del suplemento"

"En ningún caso el monto resultante de sumar el haber originario y el suplemento variable podrá ser inferior a \$ 200 en el caso de jubilaciones o retiros, ni de \$ 150 en el caso de pensiones"

Con respecto al primer párrafo transcrito hubo proposición del diputado Arabz en el sentido de que las jubilaciones, pensiones y retiros se liquidaran y abonaran de acuerdo con los sueldos que al 1° de enero de cada año se asigne a los empleos que hubiese desempeñado el afiliado y que hubiesen servido de base para determinar el haber jubilatorio.

Por esta ley se autoriza al Poder Ejecutivo para que fije el suplemento variable de mejora que se hará de acuerdo al índice del nivel general de remuneraciones que obtendrá de los datos de sus organismos técnicos.

A juicio del diputado Mercader estamos en presencia de disposiciones imprecisas, pues "nadie sabrá en este país qué quiere decir "en función de un índice del nivel general de remuneraciones suficientemente representativo a juicio del Poder Ejecutivo" Este proyecto de antedespacho tiene el antecedente en el proyecto del propio señor diputado Rodríguez y de otros colegas, que tuvo entrada en esta Cámara en la sesión del 28 de julio. Ese proyecto, más o menos estructurado sobre las líneas generales del actual proyecto de antedespacho que circula por las bancas, con algún sentido, con algún fin y destino, era un proyecto discriminativo, que determinaba lo que quería decir el índice con el cual iba a crearse el sueldo complementario, determinaba las normas para fijar el índice del aumento o la disminución del costo de la vida, sobre todo del aumento, e indicaba las formas en que ese índice iba a ser establecido e iba a aplicarse."

Desde el punto de vista constitucional, el diputado Mercader manifiesta que el artículo importa "una verdadera delegación de facultades por parte del Poder Legislativo, para que el Poder Ejecutivo desempeñe funciones que son privativas del Congreso de la Nación" (Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 27 y 28 de setiembre de 1948, pág. 4522)

Por el artículo 3° se crea el Fondo Estabilizador de Previsión Social para atender los déficit de los organismos de previsión, el pago del suplemento variable, las pensiones graciables acordadas o a otorgarse y las pensiones a la vejez creadas por esta ley. A la vez se aumenta el impuesto a las ventas en tres unidades y tres cuartas de unidad a partir del 1 de enero de 1949.

Es importante destacar que todas las pensiones graciables las pagará el fondo creado, a pesar de que para tal objeto existen los fondos de la Nación, que ya está la previsión en el presupuesto.

Y el remanente de estos fondos: qué destino tendrán? Según opinión del diputado Rodríguez, será utilizado para atender los déficit económicos (no actuariales) de las distintas Secciones del Instituto Nacional de Previsión Social. Aunque en la actualidad no hay ningún peligro inmediato de desequilibrio económico por cuanto los ingresos alcanzan aproximadamente a dos mil millones de pesos y los egresos para satisfacer los haberes jubilatorios a trescientos millones de pesos.

---.---.---

UNIFICACION DE LOS REGIMENES JUBILATORIOS

Es conveniente la unificación de las cajas como un primer paso hacia el seguro social y además, como medio inmediato de uniformar principios y de simplificar la gestión y ahorrar gastos en la práctica de las leyes vigentes dentro del orden nacional.

Nos hallamos ante una variada colección de leyes, modificadas y desfiguradas por una serie incontable de reformas parciales, tendientes por lo común a resolver cuestiones de detalle, en forma no siempre armónica con el régimen originario y los principios económicos y financieros que lo fundamentan. La ley de jubilaciones civiles fué reformada un sinnúmero de veces; la de los ferroviarios no tanto como la anterior pero pueden señalarse unas 10 reformas; la de los empleados bancarios también ha sido reformada y así podríamos continuar con las restantes; pero evidentemente necesitan una reforma final que las ajuste a los resultados de la experiencia.

La continua baja del interés, fenómeno económico mundial, contribuye a agravar el problema, pues las cajas están organizadas sobre cálculos que tenían por base un interés elevado, de acuerdo a la época de su creación.

Desde el punto de vista técnico nuestras cajas son diferentes pues han sido creadas en diversas épocas y bajo circunstancias y condiciones distintas. Así tenemos que el período final establecido para fijar el promedio de sueldo básico en la determinación de las jubilaciones, la edad y tiempos de servicios para solicitar los beneficios, las escalas de porcentajes, etc. no son iguales en todas las cajas y en consecuencia introducen variantes que originan diferencias entre unas y otras.

sistemas.

Además, no son iguales la formación de sus fondos y la medida de sus prestaciones.

Como tampoco lo es la situación financiera actual de cada caja. Por otra parte, hay que recordar que existen cajas nacionales, provinciales y municipales diferentes entre sí.

Con la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión, 27 de noviembre de 1943, se ha centralizado y coordinado todo lo referente a la actividad funcional del Estado en materia de trabajo y previsión.

Con los decretos leyes N° 10.424 y 10.425 del año 1944 se llevó a cabo la unificación de la dirección administrativa de los organismos nacionales de previsión.

Con la creación del Instituto Nacional de Previsión Social, 27 de octubre de 1944, se instituyó un régimen único para la aplicación de las diversas leyes nacionales de previsión y se estableció la alzada, dentro de una sola jurisdicción y competencia.

Pero todo esto, que significa progreso, deja existir una cantidad de regímenes legales distintos, a veces contradictorios en algunas de sus disposiciones.

PROYECTO DEL DOCTOR RAMÓN J. CÁRCANO

(Ex-presidente del I.N.P.S.)

El artículo 65 del estatuto orgánico del Instituto Nacional de Previsión Social (Decreto Ley N° 29.176/44) dispone que el mismo deberá estudiar y proyectar las bases económicas y legales de un régimen general y uniforme de retiros e indemnizaciones que comprenda a las cajas existentes, mediante los ajustes financieros y legales que corresponda, sin disminuir las prestaciones vitales mínimas que acuerdan las leyes vigentes y tratando, en lo posible, de aumentar las insuficientes. Estudiar y proyectar la extensión de iguales beneficios a los gremios y actividades actualmente desprotegidos, la creación de los organismos correspondientes y la forma de su ingreso al I.N.P.S.

El primer presidente del Instituto, Dr. Cárcano, entregó a la opinión pública un proyecto de "Unificación de las Cajas Nacionales y Provinciales", en 1945 y que comentaremos, a continuación, en sus principales características.

Al entender del Dr. Cárcano, la dificultad mayor para la unificación se encuentra en el desequilibrio económico, más o menos acentuado, en que se hallan esas instituciones: Es preciso aplicar medidas "tendientes a la normación de los actuales sistemas" (Considerandos del proyecto de referencia)

Se requeriría un recurso formidable - de ciento cincuenta a doscientos millones de pesos anuales - para equilibrar los actuales regímenes jubilatorios. Dónde está la solución?

La creación de la caja de jubilaciones para el personal del comercio, que significa el ingreso de ingentes sumas, le permite decir al Dr. Cárcano: que "considera una feliz oportunidad para sentar el germen

te principio: los fondos recaudados por aportes en las diversas cajas, serán destinados por el gobierno exclusivamente a la financiación integral del régimen jubilatorio.

Como primer medida propone el levantamiento de un censo general de los afiliados en las distintas cajas al 30 de junio de 1946. Sobre la base de estos resultados se practicará una valuación de todos los recursos y compromisos inherentes a las secciones.

Desde la fecha del censo se contabilizarán por separado los siguientes conceptos:

- 1) Jubilaciones y pensiones en vigor al 30 de junio de 1946;
- 2) Jubilaciones, pensiones y demás beneficios que se otorguen desde el 1° de julio de 1946;
- 3) Aportes de los afiliados en actividad al 30 de junio de 1946;
- 4) Aportes de los afiliados que ingresen desde el 1° de julio de 1946

Continúa el proyecto estableciendo que los pagos que desde el 1° de julio de 1946 se hagan en virtud del rubro 1) serán cubiertos exclusivamente con los fondos provenientes de la emisión de un título especial, donde se invierten los excedentes financieros de las secciones.

Y que los pagos que desde el 1° de julio de 1946, se hagan en virtud del rubro 2), previo reajuste proporcional de los beneficios, serán cubiertos con:

- 1) El fondo acumulado por las secciones al 30 de junio de 1946;
- 2) Los aportes que los respectivos afiliados hagan desde el 1° de julio de 1946, así como los correspondientes al Estado;
- 3) Los fondos provenientes de la emisión del título

especial.

Referente a los aportes de los afiliados que ingresen desde el 1° de julio de 1946 y los correspondientes del Estado, establece que constituirán un fondo independiente y quedarán afectados exclusivamente al pago de los beneficios originados por aquellos afiliados.

El Consejo Técnico, estudiará un nuevo plan de prestaciones aplicable a los afiliados que ingresen desde el 1° de julio de 1946, en sustitución del actual sistema de jubilaciones y pensiones. Este plan estaría rigurosamente graduado según las reservas matemáticas del afiliado y, además de los riesgos de invalidez, vejez y muerte, tendería a cubrir aquéllas contingencias que impliquen un concepto de previsión social integral

El Consejo Técnico, además, determinará sobre la base de la legislación en vigor, el plan único de recursos y prestaciones que comprenderá:

Recursos

Aporte mensual único sobre las remuneraciones.

Prestaciones

Por vejez:

- a) Jubilación a una determinada edad.

Por invalidez:

- b) Jubilación por incapacidad total o parcial para el trabajo.

Por muerte:

- c) Pensión por muerte en servicio después de cierta antigüedad.

- d) Subsidio por muerte en servicio antes de cierta antigüedad.

Por accidente en servicio:

- e) Jubilación por accidente en cualquier época de la prestación del servicio.

Por retiro voluntario

- f) Jubilación por retiro voluntario con cierta antigüedad.
- g) Subsidio por retiro voluntario antes de cierta antigüedad.

Establece también, el proyecto, los requisitos que los gobiernos provinciales deben llenar para optar por la inclusión de sus respectivos regímenes de jubilaciones en la unificación de las cajas nacionales: adopción del sistema uniforme de recursos y prestaciones, transferencia al fondo nacional del fondo provincial acumulado, certificación provincial relativa a cada afiliado de los requisitos indispensables para optar a los beneficios y suma que corresponde a cada afiliado dentro del fondo provincial transferido.

CAPITULO II

CAJA DE MATERNIDAD

La protección a la mujer argentina se lleva a cabo de una manera amplia. El legislador le ha prestado especial atención: ha tenido en cuenta su capacidad laboral, su resistencia física, etc. La legislación del trabajo comenzó protegiendo a las mujeres y a los menores.

La ayuda a la mujer en el trance de ser madre constituye una medida benéfica para ella y para el niño que va a nacer.

Y el cuidado durante la lactancia lo es de igual manera, además de ser medidas útiles y necesarias.

Por ello, la ley que creó la Caja de Maternidad, ley de amplios alcances, fué recibida con bastante entusiasmo por la sociedad.

La ley de protección a la maternidad lleva el número 11933 y es la que examinaremos.

La ley dictada el 15 de octubre de 1934 y que lleva el N° 11.932, tiene íntima vinculación con la N° 11.933. Dispone que "toda madre lactante podrá disponer de dos descansos de media hora para amamantar a su hijo, en el transcurso de la jornada de trabajo salvo el caso en que un certificado médico establezca un intervalo menor". Este artículo sustituye al 15 de la ley N° 11.317

El 29 de setiembre de 1934, el Congreso nacional sancionó la ley N° 11.933 y de esta manera "ha reajustado la legislación poniéndola a tenor de la Convención votada en la Conferencia Internacional reunida en

Washington en el año 1919. Nuestro parlamento por la ley que lleva el N° 11.726, había ya, en 26 de setiembre de 1933, ratificado aquella Convención, por lo que quedaba obligado, de acuerdo con los términos del tratado de Versailles, a colocar la legislación nacional dentro de las líneas de la Convención citada" (Alejandro M. Unsain, Empleados de Comercio, Buenos Aires, pág.118)

La ley de referencia crea un seguro de maternidad obligatorio y dispone el descanso, también obligatorio, de la mujer embarazada desde los 30 días anteriores al parto y cuarenta y cinco posteriores, bajo pena de perder total o parcialmente su derecho al subsidio siempre que no demuestre que el parto fué imprevisto. Fué reglamentada la ley por el decreto N° 80.229/36

La ley de las bases para la organización del seguro y el Poder Ejecutivo por el decreto reglamentario fija las normas necesarias para el funcionamiento de la institución.

— 1 —

ADMINISTRACION DE LA CAJA

Por la citada ley se encomienda la administración a la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles (Ley 4349)

El artículo 2º del Decreto reglamentario establece las normas a las que la Junta de Administración de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, deberá ajustarse en la gestión del seguro de maternidad.

En virtud del Decreto ley N°29.176/44 de creación del Instituto Nacional de Previsión Social, esta caja pasa a depender de dicho Instituto y va a formar parte de una de sus Secciones.

— 2 —

PERSONAS COMPRENDIDAS

Están comprendidas todas las mujeres que trabajen en el territorio de la República como empleadas u obreras en establecimientos industriales y comerciales, o en sus dependencias de cualquier naturaleza que sea, rurales o urbanas, públicas o privadas, aun cuando tengan carácter de profesional o de beneficencia,-

No interesa el estado civil, ni la nacionalidad de las mujeres. Ni importa el monto de lo que perciben como remuneración o la forma en que se pague el salario o sueldo.

El decreto reglamentario considera especialmente "establecimientos industriales":

- 1) Las industrias extractivas;
- 2) Las industrias en las cuales los productos sean manufacturados, modificados, limpiados, repasados o preparados para la venta o en las cuales las materias primas sufran alguna transformación;
- 3) La construcción, la reconstrucción, el mantenimiento, la reparación o la demolición de todas las construcciones y edificios, ferrocarriles, tranvías, etc.
- 4) El transporte de personas o mercaderías por caminos, vías férreas o de agua;

Se entiende por establecimientos "comerciales" aquéllos donde se venden mercaderías o se realizan habitualmente los demás actos de comercio a que se refiere el artículo octavo del Código de Comercio, no estando comprendidas en la enumeración anterior.

Se excluye de la afiliación a las per-

sonas que dependen del Estado nacional o reparticiones públicas (por estar comprendidas en el régimen de la ley N° 12.911) y las que en virtud de otras leyes nacionales o provinciales u ordenanzas municipales reciban beneficios iguales o mayores que los que acuerda la ley N° 11933

Se excluya, además, a los menores de 15 años y mayores de 45 y a las que no trabajen en la industria o en el comercio.

Se deduce de lo expuesto que en el sistema actual solamente está protegida la maternidad de la empleada u obrera que trabaje en establecimientos comerciales o industriales. Están excluidas las que se ocupan en los demás negocios o actividades, por ejemplo las ocupadas en estudios, consultorios, instituciones civiles o profesionales, talleres, instituciones de beneficencia, obreras ocupadas en trabajos a domicilio, y un sector numeroso de mujeres ocupadas en servicio doméstico que cuentan con pocos beneficios sociales.

El ideal sería de que el seguro de maternidad no sólo comprendiera a todas las mujeres que trabajan sin distinción de las actividades del empleador, y aún cuando fueren de beneficencia, sino también a toda mujer que habite en el país, dentro de ciertos límites, se entiende.

La incorporación al seguro de maternidad del grupo de trabajadoras actualmente desprotegido, sólo representaría un 20% de las mujeres argentinas. Un 80% quedarían desamparadas y un núcleo igual o mayor de niños. La aplicación a un sector reducido no se traduciría en un adelanto apreciable. Por esa razón manifestamos que el ideal sería incluir a todas las mujeres que forman la población del país, pero entendemos que esta

universalidad tiene sus problemas y habría que establecer restricciones y límites para su incorporación.

-- 4 --

RECURSOS

Esta caja cuenta con los siguientes recursos:

Aporte de la afiliada
 Aporte del patrono
 Aporte del Estado
 Recursos varios

Aporte de la afiliada

Debe contribuir con una cuota que es ingresada trimestralmente y equivale a un día de trabajo de su sueldo o salario. (Art.4 del decr.regl.)

El Decreto reglamentario clasificó en seis categorías los salarios, de modo que cualquiera sea la remuneración que la empleada recibe, corresponde a un salario diario tipo y, en consecuencia, la cantidad que debe serle descontada, queda establecida, como correspondiente a cada tipo de salario.

En base a estas categorías se ha confeccionado el siguiente cuadro de aportes:

Categoría	Salarios comprendidos	Contr.trim.
A	Mayores de \$ 2,99	\$ 3,20
B	Entre \$ 2,60 y " 2,99	" 2,80
C	" " 2,20 " 2,59	" 2,40
D	" " 1,80 " 2,19	" 2.-
E	" " 1,40 " 1,79	" 1,60
F	Menores de " 1,40	" 1,20

Hasta aquí por el decreto reglamentario de la ley N° 11.933.

Pero la ley N° 12.399 del 29 de diciembre de 1936, al artículo 4°, agrega: "Quedan exceptuadas de lo dispuesto en el párrafo anterior, las remuneraciones inferiores a \$ 2,60 por día de trabajo o \$ 65 mensuales, cualquiera que sea el período comprendido por el pago, en las cuales los empleadores no podrán efectuar descuento alguno, sin perjuicio de seguir obligados al pago de la doble contribución"

Cuál es la razón de un aporte máximo de \$ 3,20 ? Porque el subsidio máximo que prevee la ley es de \$ 200 (art.1) y corresponde un salario diario de \$ 3,20 (200 dividido por el número de días hábiles que la mujer ha dejado de trabajar durante el período de descanso, o sea de 62½ días en dos meses y medio). Se considera una buena política la armonía entre las contribuciones y los beneficios.

Aporte patronal

Es igual al aporte efectuado por las afiliadas.

Cuando las remuneraciones que abonan sean inferiores a \$ 65 mensuales o a \$ 2,60 diarios, el empleador tiene a su cargo el aporte de la afiliada.

Aporte estatal

Consiste en una cuota trimestral equivalente a la suma ingresada a la caja en el correspondiente trimestre en concepto de aporte de las empleadas y obreras afiliadas.

Recursos varios

Aparte de los citados cabe mencionar:

- 1) Importe de las multas
- 2) Intereses de los fondos públicos o garantizados subsidiariamente por la Nación en que se encuentren invertidos sus recursos.
- 3) Donaciones y legados.

MONTO TOTAL DE LOS APORTES PATRONALES Y DE AFILIADOS DE
LA CAJA DE MATERNIDAD DESDE SU CREACION HASTA CADA
UNA DE LAS FECHAS ENUNCIADAS

Fecha	m\$
30/9/915	
31/1/921	
31/12/29	
30/9/936	
30/6/938	6.951.467,60
30/9/939	7.663.510,60
30/9/944	26.311.972,80
31/12/45	32.988.377,60
30/9/946	37.235.155,20
31/12/46	38.836.009,60

SUMAS INGRESADAS POR RENTA DE TITULOS Y OTRAS INVERSIONESPOR LA CAJA DE MATERNIDAD DESDE SU CREACION HASTACADA UNA DE LAS FECHAS ENUNCIADAS

Fecha	m\$n
30/9/904	
30/9/905	
31/1/921	
31/12/29	
30/9/936	
30/6/936	362.719,34
30/9/944	453.105,34
31/12/44	3.925.629,67
31/12/45	5.231.327,43
30/9/946	6.153.870,56
31/12/46	6.320.831,76

FONDO DE LA CAJA DE MATERNIDAD AL 31 DE DICIEMBRE DE
CADA AÑO A PARTIR DE LA FECHA DE SU CREACION

Fecha	m\$n
1938	3.544.193,97
1939	6.578.239,65
1940	9.480.958,74
1941	12.220.139,71
1942	15.088.502,68
1943	18.237.490,56
1944	21.143.659,26
1945	24.645.542,24
1946	28.679.611,66

-.-.-.-

— 5 —

PRESTACIONES

El seguro de maternidad concede prestaciones en especie y pecuniarias. Las primeras están formadas por asistencia médica y las segundas por el subsidio en dinero efectivo.

PRESTACIONES SANITARIAS

Asistencia médica gratuita

Se concede antes, durante y después del parto.

La caja puede disponer hasta el 30% de sus recursos anuales, previa deducción del 5% para Reserva de Previsión, para contribuir al sostenimiento de maternidades públicas o privadas, que no tengan fines de lucro y se comprometan, mediante una retribución global o proporcionada a los servicios que prestan, a tomar a su cargo la asistencia de los afiliadas en condiciones de absoluta gratuidad para éstas (art.20 del decr.reg.)

La asistencia médica que se concede antes del parto, dispone el decreto reglamentario, que comprenderá (art.21):

1) La constatación y certificación del estado de embarazo, a cuyo efecto la beneficiaria que se halle en ese estado podrá presentarse a los consultorios externos de obstetricia de las maternidades que presten servicios por cuenta de la Caja;

2) La atención médica de la embarazada a fin de proteger a la madre y al hijo, y principalmente, a fin de disminuir la posibilidad de partos difíciles o anormales, comprendiendo el tratamiento de las enfermedades que sea una incidencia o consecuencia de la gestación, y el de la tuberculosis, sífilis o afecciones venéreas concomitantes.

3) La asistencia social, mediante visitas a domicilio, tendientes, especialmente, a instruir a las beneficiarias en cuanto concierne a la higiene y régimen de vida de la mujer embarazada, y allanar las dificultades que pudieran oponerse a su oportuna internación en la maternidad, o preparar, en los casos excepcionales en que esa internación no sea factible, la asistencia del parto a domicilio, por los servicios que al efecto habiliten dichas maternidades.

Más adelante dispone que la asistencia del parto comprenderá:

- 1) La internación de la beneficiaria en una maternidad;
- 2) En casos de excepción, la asistencia de partera o médico a domicilio, mediante los servicios que a este efecto habiliten las maternidades, incluida en esa asistencia la provisión de una caja de parto.

Y con posterioridad al parto, la asistencia comprenderá:

- 1) La permanencia de la beneficiaria en la maternidad en que hubiese sido internada, durante su convalecencia;
- 2) El cuidado del recién nacido y la atención de la puerpera en dispensarios maternoinfantiles.
- 3) La asistencia médica en las complicaciones del puerperio.

La ley prevee la circunstancia de que la Caja no pueda suministrar los servicios médicos gratuitos. En este caso la afiliada recibirá la suma de \$ 100 por cada hijo nacido de un mismo parto como suplemento del subsidio en efectivo y que se aumentará en \$ 20 por cada subsidio que se le hubiese otorgado con anterioridad al solicitado en último término. Aclara más adelante que estas sumas se destinarán a costear la asistencia de médico o partera, sin que haya lugar a ajustes de cuentas

ni responsabilidades ulteriores de la Caja por este concepto.

También dispone el artículo 25 del decreto reglamentario, que comentamos, que en el caso de que la Caja no establezca los servicios médicos gratuitos, entregará a la afiliada un ajuar por cada hijo, cuyo costo no podrá exceder de \$ 40, durante el período de descanso anterior al parto y hasta la fecha en que venzan los cuarenta y cinco posteriores al mismo.

PRESTACIONES ECONOMICAS

Subsidio en dinero

El artículo 1º de la ley N° 11.933 establece que queda prohibido el empleo de mujeres, 30 días antes del parto y 45 después del mismo.

Durante este lapso deben mantener su standard de vida.

Por ello, la ley prevee la entrega de un subsidio que no podrá ser superior a \$ 200.

Para establecer el monto del subsidio debe tenerse en cuenta el salario sobre el cual se ha hecho el aporte y de acuerdo a la siguiente escala:

Categoría	Salario tipo	Subsidio
A	\$ 3,20	\$ 200
B	" 2,80	" 175
C	" 2,40	" 150
D	" 2.-	" 125
E	" 1,60	" 100
F	" 1,20	" 75

El subsidio es igual a 62½ días hábiles de trabajo multiplicado por el salario tipo.

Para calcular su importe se toma en cuenta la categoría del salario que percibía la afiliada en el momento de la concepción y no del parto del hijo. Se presume, sin admitir prueba en contra, que la concepción se efectuó 260 días antes que el fijado como fecha probable del parto por el certificado médico, o 180 días antes del parto prematuro.

En el caso que tengan derecho al subsidio afiliadas que no hayan contribuido a la Caja por el trimestre en que tuvo lugar la concepción se tomará como base para la liquidación de su importe, el salario tipo según el cual se hubiese efectuado la última contribución anterior al embarazo.

El subsidio se solicitar verbalmente o por escrito, acompañándose los siguientes documentos:

- 1) Certificado médico a que se refiere el artículo 38 del reglamento;
- 2) O un certificado especial o documento comprobativo de que se ha producido el parto, si el subsidio no se hubiese solicitado antes de éste;
- 3) En su caso, de un certificado del respectivo patrono o empleador de que ha abandonado el trabajo en virtud de la prohibición del artículo 1º de la ley N° 11933;
- 4) De la libreta de afiliación a la Caja, que se devolverá de inmediato a la interesada, previa anotación en el expediente de los datos necesarios para la liquidación. (art. 28 del decr. regl.)

El artículo 29 del mismo decreto dispone que el subsidio será pagado a la beneficiaria en dos cuotas iguales: la primera durante el período de cesación del trabajo previo al parto; la segunda dentro de los 15 días posteriores al mismo.

Salvo que la solicitud se hiciera luego de ocurrido el parto, en cuyo caso el pago se hará de

una sola vez.

Es condición indispensable para que la beneficiaria tenga derecho al subsidio en efectivo que durante el período de descanso obligatorio previo y posterior al parto, se abstenga de trabajar en el establecimiento en que esté ocupada, o en cualquier otra actividad retribuida. No se considerará violada esta condición cuando, sin culpa o negligencia que le sea imputable, la interesada hubiese trabajado dentro de los 30 días anteriores al parto, por anticipación de éste a la fecha prevista. (art. 30 del decr. regl.)

La afiliada que infrinja este requisito sufrirá:

a) La pérdida de la mitad del subsidio cuando hubiese trabajado en cualquier momento del período de prohibición anterior al parto, o del posterior;

b) La pérdida del subsidio íntegro cuando lo hubiese hecho en uno u otro período, aún ocasionalmente (art. 31 del decr. regl.)

En caso de muerte de la beneficiaria, a consecuencia del parto, el subsidio no percibido se entregará a la persona o institución particular que recogiera y cuidase al recién nacido. (art. 33 del decr. regl.)

El mismo destino tendrá el subsidio si la madre abandona o atenta contra la vida del hijo (art. 34 del decr. regl.)

Personas que tienen derecho a los beneficios

La mujer afiliada tiene derecho a los beneficios del seguro en cualquiera de los siguientes casos:

1) Cuando la mujer en la época de la concepción ha

estado empleada en un establecimiento comercial o industrial y tuviese paga la contribución por el trimestre en que esa fecha queda comprendida y los posteriores en que hubiese trabajado aunque en el tiempo del parto no estuviese trabajando;

2) Cuando sin estar empleada en la fecha de la concepción tuviese pago 8 trimestres de contribución en los tres años inmediatos anteriores a esa fecha y esté o no efectivamente empleada en el momento de solicitarlos y siempre que esas 8 contribuciones no se hayan considerado parcial o totalmente para otorgarle un subsidio anterior.

Las empleadas y obreras mayores de 45 años de edad que deban abandonar su trabajo al tiempo del parto por disposición legal y siempre que hubiesen efectuado por lo menos una contribución trimestral antes de cumplir esa edad, tendrán derecho a los beneficios del seguro.

Estos son los conceptos de los actuales artículos 35 y 36 del decreto reglamentario.

COMENTARIO SOBRE LAS PRESTACIONES SANITARIAS

La ley N° 11.933 contempla la situación de las mujeres que trabajan en los establecimientos industriales y comerciales o en sus dependencias de cualquier naturaleza que sean, rurales o urbanas, públicas o privadas, aún cuando tengan carácter de profesional o de beneficencia, en el momento de la maternidad, correspondiéndoles además los treinta días anteriores y cuarenta y cinco posteriores al parto (art.1, ley 11933)

Durante el período, llamado puerperal, prohíbe el empleo, otorgándoles el derecho al descanso, al subsidio no mayor de \$ 200 y al cuidado de un médico o de una partera.

Vamos a referirnos en este comentario a la forma cómo ha sido resuelto por la Caja la prestación que legalmente debe conceder a sus afiliadas, de acuerdo con los artículos 20 y 21 del decreto reglamentario, que versan sobre las prestaciones sanitarias comprendiendo a asistencia médica, antes, durante y después del parto.

Notamos que:

1) Las prestaciones sanitarias serán prestadas exclusivamente en las maternidades públicas o privadas, que no tengan fines de lucro y que se comprometan a prestarlas mediante una retribución global o proporcionada a aquéllos y en condiciones de absoluta gratuidad para las afiliadas a la Caja;

2) Por medio del personal profesional dependientes de las mencionadas maternidades. (art. 20 y 22 del dec. reglamentario)

El primer apartado nos lleva a conocer la forma en que ha sido resuelto por la Caja de Maternidad las prestaciones que deba legalmente conceder a sus

afiliadas.

A tal efecto nos remitimos a lo expuesto por el Subsecretario de Medicina Social, Dr. Carlos Carreño, en el Boletín Mensual del Instituto Nacional de Previsión Social, marzo de 1947, pág.44:

"Iniciamos la investigación en algunas maternidades municipales que atienden a imponentes de esa ley, tratando de puntualizar los obstáculos que se encuentran para su funcionamiento completo.

En una de ellas se ha establecido el cumplimiento de la tarea enviando a las futuras madres que concurren para obtener la constancia de su estado de embarazo, a un consultorio externo del mencionado Instituto de Maternidad, donde se lo constata, si existe ya la evidencia del mismo exteriorizada por "síntomas de certeza".

Aquellas que no presentan estos síntomas son invitadas a repetir las visitas al mismo, lo que mediante los exámenes periódicos permitirá la mencionada comprobación de la afiliada a la Caja, y además la mencionada fecha permite comprobar si tales pagos originan el derecho a la prestación solicitada. Los certificados firmados son entregados.

En el trabajo interno de la Maternidad los exámenes periódicos de las gestantes constituyen un trabajo de rutina, en cierta forma estandarizado y que completa en este sentido obstétrico todo examen ginecológico. No comporta por consiguiente un examen especial para las afiliadas de la ley N° 11.933 las que son tratadas en igual forma que cualquier otra mujer que concorra en demanda de examen, diagnóstico o tratamiento.

Dada la importancia trascendente que en la vida de toda mujer constituye el embarazo y, además, la influencia que la concepción tiene sobre las enfermedades ginecológicas, la constatación del mencionado estado es un hecho siempre investigado en tales servicios de medicina.

De tal manera hay la seguridad de que toda mujer que concurre a ellos es investigada en dicho sentido (comprobación del embarazo)

Por consiguiente, la finalidad tácita del artículo 37 que trata de obtener exámenes médicos que pongan a cubierto a la madre, al producto de la concepción y al fondo o masa de dinero que permite las prestaciones, quedan aseguradas. Las constancias de exámenes y comprobaciones que se archivan en la Maternidad permiten su certificado repetido a necesidad. L

La certificación de haberse producido un parto reciente, lo que en la semana subsiguiente al mismo es de fácil comprobación para el obstetra, tiene importancia para cumplir con el apartado B) del artículo 28 que desarrolla los requisitos a cumplir para obtener el cobro del subsidio.

Los institutos municipales de maternidad y otros servicios similares que realizan esta tarea, tienen en la Capital Federal una organización, si no completa, al menos muy eficiente. Ello permite afirmar que, durante el puerperio, tanto la madre como el hijo sean vigilados médicamente y se eviten así los peligros de la enfermedad en ambos términos del binomio. Una sala para recién nacidos, completada a veces, además del servicio médico, con adelantos tales como aire acondicionado y otros, mejoran el confort y la asistencia del hijo.

Por desgracia, las afiliadas de la Ley de Maternidad no cuentan con iguales comodidades en las distintas zonas del país y, en muchas de ellas, ni siquiera con una maternidad donde puedan ser asistidas convenientemente"

Más adelante agrega: "Pero es necesario que se diga que las afiliadas son atendidas en la actualidad en las maternidades de la Capital Federal, no por aquella circunstancia (afiliación), sino exactamente en idéntica forma que cualquier otra gestante que, no habien

do contribuye a ninguna Caja, se presenta solicitando asistencia obstétrica.

Hemos averiguado en alguna maternidad municipal, respecto a los "convenios" de que habla la ley y su Director nos ha significado que no existe y que las que solicitan la asistencia obstétrica son atendidas como cualquier persona. Es decir, que en el caso, se repite una asistencia que "urbi et orbi" prestan muestras autoridades sanitarias a las madres de la ciudad, de las poblaciones suburbanas y de cualquier provincia o territorio y aún a mujeres extranjeras.

Ello significa, en pocas palabras, que los aportes a la Caja de Maternidad no influyen en manera alguna en la mejora "siempre posible" de los servicios recibidos y tampoco beneficia eugenésicamente al hijo, ni interviene en la defensa de la salud maternal"

Los "convenios" a que alude el artículo 20 con las maternidades públicas o privadas, que no tengan fines de lucro y que se comprometen, mediante una retribución global o proporcionada a los servicios que presta, a tomar a su cargo la asistencia de las afiliadas a la Caja en condiciones de absoluta gratuidad para éstas, no han sido realizados. Al efecto dice el Dr. Carreño que: "los convenios mencionados tantas veces no se han realizado, ni en la Capital, ni en el interior, con instituciones oficiales, benéficas ni privadas y las prestaciones se obtienen en forma inorgánica, no sujeta por esa y otras circunstancias al contralor de la ex-Caja"

Nos referimos ahora al segundo apartado de que dispone que el servicio debe prestarse por medio del personal profesional dependiente de las maternidades públicas o privadas (art. 22 del decr. regl.).

"La junta no podrá designar médicos, parteras u otros profesionales, particulares o a sueldo para la prestación de dicha asistencia. Para la inspección de las maternidades vinculadas a la Caja, la junta utilizará los servicios del médico de la Caja Nacional de Ju-

bilaciones y Pensiones Civiles",

Estas disposiciones reglamentarias de la ley 11.933 no han permitido que la Caja organizará un control adecuado y una asistencia eficaz, formados por personal diplomado y especializado en la materia. Sin duda alguna que la actividad de la Caja hubiese sido más eficaz.

Nuestra ley ha sido altamente previsora y digno de todo elogio. Prevee la entrega de un suplemento en dinero efectivo para costear la asistencia médica en donde no se hayan establecido los servicios médicos.

--- --

COMENTARIO SOBRE LAS PRESTACIONES ECONOMICAS

"En el descanso está la clave del seguro de maternidad. Es quizás su nota central y característica. El gran peligro que hay que combatir es el trabajo y sólo se le combate prohibiéndolo. Más para que sea efectiva la prohibición se necesita ofrecer una garantía: que mientras se descansa no han de faltar los recursos con que poder vivir" (Carlos G. Posada, Los seguros sociales obligatorios en España, Madrid 1946, pág.151)

A tal efecto la ley dispone la entrega de una suma de dinero, en la forma y cantidad que se ha visto.

En la actualidad la suma acordada resulta insuficiente. Especialmente por el elevado costo de la vida. La suma a percibir no compensa con lo que trabajando normalmente obtendría. Este subsidio está precisamente creado para mantener, sin disminuir el standard de vida de la mujer obrera durante el período de reposo obligatorio anterior y posterior al parto.

Pero no todo debe ser crítica en esta ley que rige desde hace más de 10 años. En la estadística anexa podrá apreciarse que las sumas abonadas son elevadas.

MONTO TOTAL DE LAS EROGACIONES POR BENEFICIOS DE LA CAJA
DE MATERNIDAD DESDE SU CREACION HASTA CADA UNA DE
FECHAS INDICADAS

Fecha	mon
30/9/904	
30/9/915	
31/1/921	
31/12/29	
30/9/936	
30/6/939	1.758.656,50
30/9/939	2.054.947,00
30/9/944	14.142.746,50
31/12/44	14.998.800,00
31/12/45	18.456.362,50
30/9/946	21.357.163,00
31/12/46	23.108.528,00

--- --

CAPITULO III

ACCIDENTES DEL TRABAJO

Desde que el trabajo existe es lógico que el obrero haya estado expuesto a sufrir las consecuencias de los riesgos producidos por sus elementos de labor o de las condiciones del medio en que desarrolla sus tareas.

La industria contemporánea, con la introducción y desarrollo del maquinismo, aumentó el número de accidentes, acrecentado también por la gran cantidad de obreros que se emplean en las fábricas.

El obrero, cuyo salario apenas cubre las necesidades materiales del momento, se ha encontrado en una situación de desamparo antes los infortunios del trabajo, que lo llevan a la miseria a él y a los suyos en caso de muerte o incapacidad total, o que disminuyen su capacidad de labor, o simplemente, en el mejor de los casos, que le incapacitan, por un cierto período, de trabajar.

He aquí un cuadro alarmante al que se trató de dar solución.

La reparación de los daños se fundó en distintas doctrinas: El profesor Unsain enumera las siguientes: "of common employment", que sustituyó la aplicación de los principios del derecho civil (common law); la de la culpa; la de la culpa extracontractual o aquiliana; de la falta contractual; del caso fortuito; de Menger; responsabilidad objetiva; y riesgo profesional (Alejandro M. Unsain, Legislación del Trabajo, Buenos Aires 1928, Tomo III)

En el proceso evolutivo de la cobertura de los riesgos profesionales debemos distinguir una etapa más.

La teoría del riesgo profesional comienza a dar paso a un concepto social más amplio, ~~señala~~ trata de reparar todos los daños derivados del trabajo mismo, sino también los derivados de los efectos naturales de la vida.

La doctrina de la "custodia social" de Manuel Alvarez (Derecho Obrero, Madrid 1943), la de la seguridad social de Raggi Arso (Fundamentos de la responsabilidad patronal en los accidentes del trabajo, Revista del Colegio de Abogados de La Habana, 1938), de la "responsabilidad social", profesor Devesali ("Crisis de la teoría del riesgo profesional", Revista Derecho del Trabajo, Buenos Aires, 1946), no son sino índices del proceso evolutivo que señalamos.

Esta nueva concepción tiene importancia a los efectos de la unificación de los riesgos profesionales dentro de las instituciones de seguridad social. Se traslada una institución típica del Derecho del Trabajo al campo de los regímenes de previsión.

Todos los países poseen hoy un régimen legal de reparación. La teoría del riesgo profesional ha tenido aceptación universal, variando, eso sí, el procedimiento para garantizar las reparaciones.

Clasifícanse los sistemas de garantía en: seguro libre, en que el empleador si desea puede asegurarse contra el riesgo de tener que abonar una indemnización en caso de accidentes de algún obrero a sus órdenes. En el presente caso suele haber fondo especial de garantía destinado a hacer frente a la insolvencia patronal siempre que no pueda abonar la indemnización.

El seguro obligatorio, dispone que el patrono debe asegurar a su personal contra el riesgo accidente.

El seguro mixto, es libre y obligatorio; caso de Bolivia que es obligatorio con más de 50 obreros.

Por la naturaleza de la institución aseguradora el seguro puede ser: seguro social; seguro social y seguro privado y seguro comercial con intervención oficial.

-.-.-

— 1 —

COBERTURA DE LOS RIESGOS PROFESIONALES ENNUESTRO PAIS

Se lleva a cabo mediante la ley N° 9688 del 29 de setiembre de 1915, con las características que más adelante señalaremos.

Fue precedida de innumerables proyectos: siendo el primero el de los diputados Roldán y Avellaneda, presentados a la Cámara el 30 de mayo de 1903, siguiendo el sistema español. El proyecto de Ley Nacional del Trabajo, del 6 de mayo de 1904, trataba con intensidad el asunto. El tercero corresponde a la Unión Industrial Argentina del 3 de agosto de 1906. Todos se inclinaban por el seguro voluntario.

El proyecto del Dr. Palacios, del 8 de mayo de 1907, en cambio, se inclina por el seguro obligatorio.

Un proyecto similar a la ley actual es presentado por el Presidente del Departamento Nacional del Trabajo el 16 de diciembre de 1907.

Otro proyecto de seguro voluntario, es el del diputado Escobar, del 16 de mayo de 1910, reproducido en 1912.

El del Poder Ejecutivo, 30 de julio de 1910, es novedoso, porque no sigue la orientación de los anteriores: trátase de incorporar al Código Civil, ocho artículos sobre accidentes del trabajo.

El Dr. Palacios, conjuntamente con los diputados Justo y Laurencena, presenta en 1912 (24 de julio) un nuevo proyecto; como así también el Dr. Rogelio

Araya inclinándose por el seguro obligatorio.

La Cámara de Diputados encomendó a una Comisión compuesta por los doctores Mantes de Oca y Palacios un nuevo proyecto sobre la base del seguro obligatorio del Estado, siendo rechazado designose una subcomisión compuesta por los diputados Escobar, Bas y Palacios para la redacción de un ante proyecto. Este fué despachado con modificaciones por la Comisión de Legislación el 10 de setiembre de 1912. Al no ser tratado, el diputado Bas lo reprodujo en 1914, sirviendo de base para la discusión de la ley N° 9688.

Un antecedente inmediato de esta ley es la sancionada en junio de 1913 (ley N° 9085), dictada a raíz de la catástrofe obrera del Riachuelo, que autoriza al Poder Ejecutivo a indemnizar a las víctimas de los accidentes del trabajo que ocurran a los obreros del Estado.

El Poder Ejecutivo promulgó la ley de indemnización de accidentes del trabajo (N° 9688) el 11 de octubre de 1915.

El decreto reglamentario fué preparado por el Departamento Nacional del Trabajo y conocido el 14 de enero de 1916. "Entre la ley y el decreto reglamentario citado median diferencias apreciables" El decreto ha ido, en efecto, mucho más lejos que las disposiciones de la ley. En algunos casos, la modifica y altera por completo" (Alejandro M. Unsain, ob.cit. pág.47)

CARACTERES DE LA LEY N° 9.688Teoría del riesgo profesional

En 1915 con la ley N° 9688 se incorpora el principio denominado en la doctrina del "riesgo profesional". En mérito a las razones que lo fundamentan no es necesario que el obrero demuestre la culpa patronal.

El patrono es responsable porque ha creado un riesgo al crear una industria.

Esta es una de las características de la ley que nos ocupa que aunque no lo dice expresamente, surge del mismo artículo y de los conceptos del miembro informante, Dr. Mareó.

El accidente del trabajo

Se trata de un concepto discutivo en nuestra país. La ley se limita a señalar las condiciones del accidente, pero no lo define, deja a la doctrina y a la aplicación jurisprudencial, la tarea de señalar el concepto del mismo. Ciertas enfermedades profesionales están equiparadas al accidente.

El artículo 1° de la ley establece:
 "Todo patrón sea persona natural o jurídica es responsable de los accidentes ocurridos durante el tiempo de la prestación de servicios, ya con motivo y en ejercicio de la ocupación en que se les emplea, o por caso fortuito o fuerza mayor inherente al trabajo"

Por su parte el decreto reglamentario del Poder Ejecutivo, sobre esta misma cuestión expresa que "se considera accidente del trabajo, todo hecho que en la ejecución del trabajo o en ocasión o por consecuencia del

mismo, produzca lesiones corporales mediatas o inmediatas, aparentes o no aparentes, superficiales o profundas. Se considera igualmente accidente del trabajo los hechos constituidos por caso fortuito o por fuerza mayor inherente al trabajo que produce las mismas lesiones".

Límites de aplicación

No están comprendidas todas las industrias sino las enumeradas por la ley. Criterio limitativo que es aceptado por la mayoría de las legislaciones. Comprende las señaladas en el artículo 2 y a las similares que así sean declaradas por el P.E. de la Nación.

De acuerdo con lo dispuesto por el art. 2º inciso 3 el P.E. ha dictado decretos incluyendo en la ley a las barracas de frutos (12 de noviembre de 1917), etc., Destaquemos que esta inclusión en la ley se hace en base a la "similitud" con las enumeradas en el artículo 2º, pues el P.E. carece de facultades para incorporar a otras nuevas.

Los decretos reglamentarios de la ley tanto nacionales como provinciales han hecho una enumeración detallada de las industrias contempladas por la ley. Nos remitimos al artículo 7º del decreto reglamentario del Poder Ejecutivo Nacional del 14 de enero de 1916, por que no cabe en esta breve enunciación el estudio intencional de estos aspectos.

El 4 de octubre de 1935 quedó convertida en ley nacional N° 12.232 la Convención de Ginebra del año 1921, por la cual todos los países signatarios se comprometen a extender a los asalariados agrícolas el beneficio de las leyes que tengan por objeto indemnizar a las víctimas de accidentes sobrevenidos por el hecho o en ocasión del trabajo.

Personas comprendidas

En virtud de los artículos 1º y 2º están comprendidos:

- a) Los empleados y obreros que presten sus servicios en las actividades señaladas por la ley; y por el artículo 11:
- b) los aprendices.

Exige la ley que para el trabajador se considere con derecho a invocar sus disposiciones, no debe percibir un salario superior a los tres mil pesos anuales. Pero recordemos que la Cámara Comercial de la Capital ha expresado que: "la circunstancia de que el obrero perciba un salario mayor de los tres mil pesos al año, no lo excluye de los beneficios de la ley N° 9688, hasta el límite máximo a que ésta permite que se eleve la indemnización" (Febrero 19 de 1920, J.A. Tomo 32, pág. 674). Los tribunales, como se ve, han tratado de reparar este error de la ley.

Quiénes deben indemnizar

Los patronos, y sean personas jurídicas o naturales.

El Estado está incluido en el concepto de persona jurídica.

La responsabilidad patronal tiene un límite: conocemos cuáles son las industrias comprendidas y cuáles son los obreros excluidos de la indemnización. Pero hay accidentes, que a pesar de cumplirse los demás requisitos de la ley, no dan lugar a la indemnización. Asunto contemplado en los artículos 3º y 4º de la ley: "Solo procede la indemnización por causa de accidente de acuerdo a la presente ley, cuando la incapacidad para el trabajo que el mismo origina exceda de seis días hábiles",

y "queda exento el patrón de toda responsabilidad por concepto de un accidente del trabajo:

a) Cuando hubiese sido intencionalmente provocado por la víctima o proviniese exclusivamente de culpa grave de la misma;

b) Cuando fuese debido a fuerza mayor extraña al trabajo.

Cesará igualmente la responsabilidad del patrón con respecto a cualquiera de los derechos habientes de la víctima que hubiese provocado voluntariamente el accidente u ocasionándolo por su culpa grave"

Incapacidades e indemnización

La indemnización está relacionada con el salario percibido por el obrero y el grado de incapacidad. Ambos elementos nos dan una solución aproximada de la renta que el obrero deja de percibir como consecuencia del accidente sufrido.

El artículo 8 establece que las consecuencias de un accidente pueden producirse en la muerte del obrero o en la incapacidad del mismo para el trabajo y divide estas incapacidades en absolutas o totales y parciales. A su vez éstas pueden tener el carácter de permanentes o transitorias.

A) Incapacidad absoluta y permanente:

Por incapacidad absoluta debe entenderse no sólo la imposibilidad para el trabajo habitual, sino aún para dedicarse a cualquier otra tarea remunerativa.

El decreto que reglamentó la ley establece cuáles son los hechos que constituye para la víctima una incapacidad total y permanente para el trabajo - art. 54- Se menciona la pérdida total o en sus partes esenciales de las dos extremidades superiores, de las dos inferiores, o de una extremidad superior y otra inferior,

conceptuándose para esta fin, la mano y el pie; y prosigue la enumeración en seis incisos más.

Además de estos casos, el decreto con sidera como incapacidades absolutas y permanentes a las incapacidades parciales si median otras circunstancias tal como: Cuando, además de la lesión de un miembro definidora de la incapacidad parcial, existieran por causa del accidente, lesiones en los otros miembros, que va luadas en conjunto las lesiones corporales, sumen en totalidad 50% de la disminución de capacidad para el trabajo. Y así prosigue el decreto mencionando otras circunstancias pero no hace la enumeración en forma excluyente, pueden presentarse otros casos indemnizables, que el Juez debe apreciar.

La indemnización porrespondiente a es ta clase de incapacidades es igual al salario total de los últimos mil días de trabajo y si la víctima trabajó menos de mil días con el patrón responsable del accidente, el monto de la indemnización se obtendrá multipli cando por mil el salario diario que ganó durante el tiempo que el empleado trabajó con dicho patrón.

B) Incapacidad Parcial y permanente

Ofrecen una variación según la importancia de las lesiones ocasionadas al obrero e influyendo en distinta forma sobre la capacidad del trabajo; ellas pueden afectar al obrero, inutilizándolo por completo en unos casos, y en otros, sólo causándole molestias sin importancia para el ejercicio de sus tareas. De allí surge la dificultad de su justa indemnización, que ha sido resuelta por la ley estableciendo que debe ser proporcional a la reducción que sufra el salario diario que percibía la víctima.

El artículo 55 del decreto reglamen-

tario ha querido abarcar en una enumeración todas estas incapacidades y así menciona: " la pérdida de la extremidad superior derecha, en su totalidad o en sus partes esenciales considerándose partes esenciales la mano, los dedos de la mano en su totalidad, aunque subsista el pulgar, o en igual caso, la pérdida de todas las segundas y terceras falanges y la sóla pérdida del pulgar". Sigue refiriéndose el mismo artículo en otros incisos a la pérdida de la extremidad superior izquierda, y a las extremidades inferiores.

Estas incapacidades parciales pueden transformarse en absolutas cuando median algunos de los hechos mencionados anteriormente.

Para el caso que analizamos la ley ha fijado una indemnización equivalente a mil veces la reducción diaria del salario sufrida por el obrero con motivo del accidente.

El decreto reglamentario de la ley, indica cuál es la reducción que sufre en sus salarios un empleado u obrero víctima del accidente.

C) Incapacidad parcial y temporaria

Es la que afecta a mayor número de obreros y la que menos consecuencias tiene con relación a la disminución de las facultades de trabajo de la víctima. Ella existe cuando el obrero vuelve al trabajo, después del accidente, exactamente en las mismas condiciones en que se hallaba antes de producirse.

Esto ocurre por lo general; en cambio, en algunos casos, un accidente sin importancia prolonga sus consecuencias durante un término prolongado que impide al obrero retornar a su trabajo produciéndole una verdadera incapacidad. Es por ello, que la ley, en el artí-

culo 8 previendo esa circunstancia, dispone que la incapacidad parcial y temporaria que dura más de un año, a contar del día del accidente, se transforma en permanente.

La indemnización es igual a la mitad del salario medio diario que ganaba, durante el tiempo que falte a su trabajo. El salario medio, base de la indemnización, es el promedio de lo percibido durante los últimos 12 meses por el obrero, y no es de los últimos mil días o del tiempo en que trabajó con el patrón responsable como la ley le establece para el caso de indemnización por muerte o incapacidad absoluta y permanente.

Recordemos que el artículo 3° excluye de sus beneficios a los accidentes que originan una incapacidad para el trabajo que no exceda de seis días hábiles.

La mitad del salario que percibe el obrero durante el tiempo que dura la incapacidad temporal lo recibe a título de indemnización y no de retribución, puesto que no presta ningún servicio al patrón.

Muerte del trabajador

Está previsto en la ley.

Coloca frente al patrón responsable al beneficiario de la indemnización; es este beneficiario quien ha resultado directamente perjudicado por el accidente. La ley tiende a reparar en parte, la falta del obrero en la familia.

Los beneficiarios son únicamente los miembros de la familia de la víctima que la ley enumera. Ha restringido el concepto de familia del Código Civil, en el sentido de limitar las personas que reciben el beneficio que ella acuerda, debido al fin distinto de la ley; que es el de protección económica a los que vivían

del salario del obrero.

Los beneficiarios son en primer lugar, el cónyuge supérstite y los hijos menores de la víctima. También es posible que se deba indemnización a los nietos de la víctima hasta los 16 años, cuando en la época que ocurrió el accidente vivían amparados por la víctima y de su trabajo.

Se considera la indemnización como un bien ganancial y deberá distribuirse entre los derechos habientes en la proporción y forma establecida por el Código Civil.

El patrón está obligado a pagar: los gastos de entierro hasta la suma de \$ 100 y una suma igual a la que el obrero ganaba durante los últimos mil días de trabajo, siempre que esta cantidad no exceda de seis mil pesos.

Los herederos tienen derecho a exigir íntegramente el pago de la indemnización que les corresponde, a pesar de que hubieran renunciado a ella. En consecuencia: las indemnizaciones no pueden renunciarse, embargarse, ni transarse o cederse y gozan de los mismos privilegios que el crédito por alimentos asegurado por las leyes comunes sean civiles o comerciales.

No corresponde indemnización a la familia cuando tampoco hubiese correspondido al obrero en caso de sobrevivir al accidente. Si el infortunio ha sido provocado intencionalmente por uno de los beneficiarios, él pierde el derecho a la indemnización pero no los otros beneficiarios.

Pago de la indemnización y sus garantías

La indemnización será pagada al obrero previo depósito, por el patrón o asegurador, en la Caja

Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles en forma de capital o de renta.

En las reglamentaciones el Poder Ejecutivo de la Nación dispuso que el pago de la indemnización se hará en forma de renta únicamente en caso de muerte o de incapacidad permanente y absoluta y en forma de capital, la incapacidad parcial y permanente. (Apártase en este caso el decreto reglamentario de la ley. Si bien debe ser depositado en la Caja, ésta una vez que compruebe la exactitud de la liquidación, lo entrega al titular). En el caso de incapacidad temporaria, también la Caja entrega en forma de capital.

La insolvencia del patrón, da lugar a la intervención de la Caja de Garantía, creada por la ley, que abonará las indemnizaciones. Esta Caja de Garantía se forma con fondos propios provenientes de las indemnizaciones correspondientes a los obreros fallecidos sin herederos o por diversos conceptos que la ley establece en su artículo 10.

Seguro

Permite al patrón asegurar los riesgos contra accidentes del trabajo en forma voluntaria; puede, si así lo prefiera, cargar con el pago de la indemnización. Las compañías aseguradoras estarán bajo el control del Estado.

Opción por el derecho común.

La ley permite al obrero optar por reclamar la indemnización en los términos que establece el derecho civil, iniciando la acción ordinaria correspondiente.

La opción de la acción del derecho civil por el obrero, importa la renuncia de la acción especial de la ley y a la inversa.

Carácter nacional

Es complementaria del Código Civil. Se refiere al contrato de trabajo y rige en consecuencia, para todo el territorio de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 67, inc. 11 de la Constitución Nacional, que señala entre las atribuciones del Congreso Nacional, la de dictar el Código Civil.

Tiene, la ley N° 9688, aspectos netamente administrativos y hasta de procedimientos que debe ser materia de reglamentación por el Poder Ejecutivo Nacional para la Capital Federal y Territorios nacionales y por las provincias dentro de su jurisdicción. El primer decreto reglamentario de la ley, nacional, data del 14 de enero de 1915 y ha sido modificado y ampliado el 12 de noviembre de 1917, el 21 de marzo de 1918, el 28 de febrero de 1919, etc.

— 3 —

UNIFICACION DEL SEGURO DE RIESGOS PROFESIONALES Y SEGURO SOCIAL

Hemos dicho que para determinar el riesgo existen dos doctrinas. Una de ellas, sostenida por Krescowsky, afirma que existe un sólo y único riesgo: la pérdida del salario.

Y este constituye el riesgo en el seguro social, como lo reconocen todas las definiciones. Valga de ejemplo, la sostenida por la O.I.T., Baldomero Cerdá y Richart, etc.

Pero "la práctica legislativa se ha inclinado resueltamente a reconocer las diversas causas como distintos riesgos que traen aparejada, cuando se producen una alteración económica en la vida de quién los padece" (Carlos G. Posada, Los seguros sociales obligatorios en España, Madrid 1946, pág.15)

Ha creado la práctica el siguiente panorama: cobertura parcial de riesgos, aplicación a gremios y categorías de obreros determinada, multiplicidad de sistemas. Todo lo cual hace que no rija en los seguros sociales una misma orientación, un sistema.

A la multiplicidad de regímenes de seguro social se añade el caso de la duplicidad de sistemas: el seguro social de riesgos profesionales comprende enfermedad, invalidez y muerte, derivados de la ocupación y por otra parte el seguro social, cubre los mismos riesgos pero derivados de la vida misma.

La institución del seguro social ante tal fraccionamiento y diversidad, se ve entorpecida y de

bilitada su labor.

La práctica se encargó de demostrar que algunos riesgos tenían ciertos caracteres comunes que permitían su unión: la primera fué la agrupación enfermedad-maternidad, dentro de los riesgos pasajeros con predominio de la prestación en especie; la agrupación invalidez-vejez-muerte, dentro de los perennes y con predominio de la prestación pecuniaria; y como infortunios genéricos cada uno, riesgos profesionales y cesantía.

De modo que estamos en presencia de cuatro grupos, lo que ya significa un progreso. Que llegan a unificarse en dos: enfermedad-maternidad-paro, riesgos a corto plazo e invalidez-muerte-vejez, riesgos a largo plazo. Fuera de esta agrupación los riesgos profesionales que gozan de las características de riesgos a corto y largo plazo.

Pero el entrelazamiento de los riesgos (la maternidad puede ser causa de enfermedad, etc.), la mancomunidad, etc., dió lugar al seguro social "integral" "general", o "nacional" que cubre todos los riesgos existentes, coordinándose unos con otros según se presenten. Esta concepción ha dado lugar a códigos de seguro social y a proyectos y realidades de seguridad social. A la Organización Internacional del Trabajo también ha llegado a preocupar.

Se ha llegado a la unificación administrativa y legislativa, pero no a la consideración de un solo riesgo: se mantiene la diversidad y yuxtaposición de riesgos.

El seguro de riesgos profesionales conserva su individualidad financiera en sistemas de seguro social integral, se mantiene la contribución patronal úni

camente y diferenciación de cuotas según peligrosidad de las empresas. Pero se nota una tendencia a la total unificación como veremos a continuación.

La teoría del riesgo profesional, que significa responsabilidad individual, va siendo reemplazada por la responsabilidad colectiva; el riesgo profesional se transforma en riesgo social.

Los principios del seguro social abren, en consecuencia, al caso de riesgos profesionales: responsabilidad de los patrones para con los obreros, ayuda mutua entre los trabajadores y responsabilidad de la comunidad para con sus miembros, a cargo del Estado.

Se tiende, pues, a llegar a la unificación de los riesgos profesionales dentro de las instituciones de seguridad social.

A juicio de la Oficina Internacional del Trabajo, tal incorporación comprende las siguientes etapas:

a) La incorporación del régimen de riesgos en el trabajo al sistema de seguridad es el primero y fundamental paso que debe darse por aquellos países que aún conservan esta separación;

b) El problema de la diferenciación de primas, según peligrosidad de industria y de empresa, puede mantenerse dentro de escalas de grado y de riesgos de poca amplitud, para que se simplifique el procedimiento y para usar esta movilidad de primas en favor de la mejoría de las condiciones de higiene y seguridad de la industria;

c) La prima única patronal debería sustituirse por la aportación tripartita, con objeto de lograr el sistema de solidaridad económica y social que supone el seguro social. La parte que corresponde al sector obrero podrá re-

ducirse lo más posible a expensas de la cuota del Estado o de la gran industria.

d) En los servicios médicos pueden establecer, y es conveniente hacerlo desde luego, la unificación para la atención en las mismas instituciones y servicios (hospitales, clínicas, puestos de socorro, atención a domicilio etc.) tanto de las enfermedades naturales como de los accidentes y enfermedades derivadas del trabajo;

e) En el aspecto administrativo en tanto se conserve la financiación autónoma y la diferenciación de primas según peligrosidad, debe establecerse un sistema de contabilidad propio para el seguro de riesgos profesionales, el cual se simplificará a medida que se evolucione hacia el riesgo único y la prima única;

f) En los aspectos técnicos deberá conservarse un sistema de calificación para la profesionales, valuación de incapacidades permanentes, determinación de grados de riesgos, etc. mientras se conserve el riesgo profesional diferenciado, pero también estos servicios se irán simplificando a medida que se establece la doctrina moderna unitaria de la seguridad social.

Entre nosotros la Cámara de Senadores de la Nación en la sesión del 29 de setiembre de 1948 consideró el despacho de la Comisión de Previsión Social, por el que se crea en el Instituto Nacional de Previsión Social una Sección del Seguro Social de Accidentes del Trabajo, siendo aprobado.

Se trata de modificar a la ley N° 9688 que inspirada en el criterio de responsabilidad individual ha perdido su actualidad.

CAPITULO IVINSTITUTO NACIONAL DE PREVISION SOCIAL

— 1 —

NECESIDAD DE SU CREACION

La doctrina, el periodismo, la discusión parlamentaria, se han encargado de señalar siempre la necesidad de llegar a la unificación de los sistemas jubilatorios, de sus principios, y de comprender en un régimen orgánico a los diversos organismos que teniendo como orientación un mismo fin, existen dispersos, sin conexión entre sí, a pesar de que existe en ciertos casos un principio que los une: financiera y legalmente: nos referimos al principio de reciprocidad.

Por otra parte, la asistencia social y las pensiones gratificables son prestadas por organismos diferentes. En este caso impónese la adopción de normas que encaucen la labor gubernamental con la mayor eficiencia.

La prevención de los riesgos, es hoy, por todos admitida. Como es necesario que una vez aparecido el daño, sea debidamente reparado.

Con esta breve enunciación podemos imaginarnos que el I.N.P.S. tiene ante sí una importante función que cumplir:

Es preciso que los beneficios que concedan las cajas de jubilaciones, estén de acuerdo con los aportes efectuados; que el aspecto financiero de las mismas sea ajustado para que su existencia quede asegurada; que el gravamen derivado por el alto número de inválidos sea eliminado; y otros más con el plan de corregir los defectos actuales de la desigualdad e inseguridad.

-- 2 --

ANTECEDENTES

El 8 de julio de 1942 el Poder Ejecutivo dictó un decreto por el cual se designaba una comisión para "estudiar los problemas de las cajas de jubilaciones y proyectar las bases económicas de un régimen general de retiros que comprenda a las cajas existentes mediante los ajustes financieros que corresponda y tengan en cuenta las posibilidades de extenderlo al resto de la población trabajadora de la República Argentina" (Boletín Oficial, 27 de julio de 1942)

Fué integrada esta comisión con funcionarios técnicos de las cajas.

Aluden los considerandos del decreto, al estado financiero de las cajas y al régimen recíproco existente en las mismas, lo cual "impide considerar parcialmente el ajuste financiero tendiente a la consolidación definitiva que se estime impostergable".

En la ley de presupuesto N° 12.778 a parece una disposición, artículo 79, que establece que las cajas de jubilaciones, pensiones o de ayuda social quedarán bajo la jurisdicción del Ministerio de Hacienda. La razón es que las cajas funcionaban, en el orden nacional, dependiendo de varios ministerios. Se entendía que la Caja Ferroviaria debía depender del Ministerio de Obras Públicas porque trataba de los obreros ferroviarios, que la Bancaria debía depender del Ministerio de Hacienda por comprender empleados bancarios, etc. Esta situación de las cajas nacionales ofrecía no pocos inconvenientes.

Con posterioridad, 27 de noviembre de 1943, se dicta en acuerdo general de ministros, el decreto (publicado en el Boletín Oficial el 4 de diciembre) creando la Secretaría de Trabajo y Previsión. Las cajas

pasan a depender de esta nueva institución.

En efecto, el artículo 8° dispone:
 "Conservando su actual estructura y hasta tanto se proceda definitivamente, desde esta fecha dependerán la Secretaría de Trabajo y Previsión los siguientes organismos: Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Ferroviarias, Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de Empresas Particulares, Caja Nacional de Ahorro Postal, Caja de Maternidad, Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Periodistas y Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de la Marina Mercante Nacional".

Por el antecedente más inmediato a la creación del I.M.P.S. lo constituye el decreto N°10424 del 25 de abril de 1944, que declara intervenidas las cajas nacionales e instituto anexas y crea el Consejo Nacional de Previsión Social.

El artículo 1° declara "intervenidas las cajas nacionales organizadas por las leyes número 4349, 10650, 11110, 11575, 12581, y 12612 y sus complementarias, como asimismo los institutos anexas a éstas y disueltos sus respectivos directorios". Pasando la administración de cada una de las referidas cajas, mientras dure el período de intervención, al delegado designado por el Poder Ejecutivo.

Por otra parte se crea el Consejo Nacional de Previsión Social "para estudiar y proyectar la unificación de los distintos regímenes legales existentes en la República, debiendo éste fijar un plan de trabajo cuyos puntos fundamentales serán:

- a) Ambito de validez;
- b) Régimen financiero;

- c) Determinación y aplicación de prestaciones;
- d) Organización administrativa;
- e) Sistematización procesal.

La organización económica, jurídica y social resultante de estos estudios no deberá desafectar los patrimonios de las citadas cajas, en relación a sus obligaciones propias, ni disminuirá las prestaciones mínimas existentes" (art. 3).

Con respecto al Instituto Nacional de Previsión Social, el citado decreto en su artículo 4 dispone que el Consejo proyectará las bases para su constitución y organización.

Además colaborará con el Consejo, una Cámara Asesora.

El Presidente del Consejo, Dr. Ramón J. Cárcano, se hizo cargo el 23 de junio de 1944. Es interesante recordar las palabras pronunciadas por el Secretario de Trabajo y Previsión, Coronel Juan D. Perón. Expresó que: "en ese acto se inauguraba la era de la unidad en la materia de previsión, con lo cual se salía de la nebulosa de una anarquía desoladora, muerte, inestable, que despertó inquietudes y escudó irritantes privilegios. Intentamos alcanzar uno de los objetivos de la revolución del 4 de junio: "la seguridad social".

Refirióse, luego, a las dificultades que para llegar a tales propósitos había que vencer y que para proteger económicamente a los débiles se crea al Consejo Nacional de Previsión Social.

"El país, expresó luego, vivía un régimen jubilatorio fundado en el principio de la pluralidad. Se crearon cajas gremiales independientes, como personas ideales de derecho público, destinadas a la cobertura de los riesgos sociales y profesionales de los grupos

sociales más compactos y relacionados de algún modo con el ejercicio de funciones propias del Estado, pero se el vidó del resto de los trabajadores manuales e intelectua les.

Finalmente que "el gobierno va a dar las soluciones concretas ya que se trata de un derecho que afecta a grandes masas populares creando el organismo científico que responda a las exigencias habituales. Se ha iniciado ya la unificación de los diferentes regímenes legales existentes en la República. Esta unificación se realizará íntegramente, debiendo incorporar al I.N.P.s. que se organizará en breve, como una consecuencia de los núcleos sociales aún desprotegidos"

De esta manera llegamos a la creación del I.N.P.S. que fué dada por el decreto ley N° 29.176 del 27 de octubre de 1944 y que fué elaborado por el Consejo Nacional de Previsión Social, presidido por el Dr. Ramón J. Cárcano, y con la colaboración de su cámara asesora y representaciones patronales y obreras.

El directorio fué constituido el 15 de diciembre del mismo año, siendo su primer presidente el Dr. Ramón J. Cárcano.

Recordaremos las palabras, por ser ilustrativas, pronunciadas por el Secretario de Trabajo y Previsión, entonces Coronel Juan D. Perón, en el acto constitutivo del directorio del Instituto llevada a cabo en el recinto de la Cámara de Diputados de la Nación el 15 de diciembre de 1944:

Sobre la creación del Instituto dijo: "Este organismo concreta y resuelve científicamente los hechos revelados por la experiencia; tendrá la misión especial de centralizar, coordinar y realizar la previsión social argentina sirviendo a la vez de cuerpo asesor del

gobierno, del que trasciendan las normas substanciales que fundamentan la seguridad colectiva.

La exposición doctrinaria de la seguridad social ofrecía magníficas perspectivas pero como otros problemas argentinos, sufrió deformaciones sistemáticas en su aplicación. Su realización careció de criterio unitario, de rigor científico y de conocimiento preciso de las necesidades reales. El sistema vigente padecía de tres grandes males: la anarquía, la imperfección, la inestabilidad. El Instituto Nacional de Previsión Social realiza la unidad: sirve cabalmente a los fines protectores del Estado al facilitar la extensión de la cobertura de los riesgos sociales y profesionales a todos los sectores de la sociedad y organiza los medios para alcanzar la estabilidad económica y financiera de los regímenes existentes y de los que sucesivamente se incorporen. Esta creación relaciona al pensamiento, suprema dignidad del hombre, con la voluntad de hacer, como síntesis de la filosofía moderna.

El directorio del Instituto, la cámara gremial y el consejo técnico, tienen la dirección y orientación del organismo. Es una conjunción armoniosa de la autoridad superior que representa el poder del Estado; el interés gremial que expresa la posibilidad y la necesidad social y el saber que suministra la ciencia. Estado, patronos y trabajadores tendrán allí los medios y las formas para lograr íntegramente la justicia social, en uno de los aspectos que mucho interesan al pueblo: la protección biológica y económica de las mujeres y de los hombres, frente a los riesgos de la vida, en función de una solidaridad organizada.

El derecho del trabajo se encontraba en desacuerdo con el progreso material alcanzado y atentaba contra el progreso moral a que se aspiraba. Hubo abandono de los principios de solidaridad cristiana, pudiendo anotarse como causa directa de ello, la supercapitalización insensible y deshumanizada, que desplaza al individuo

como a una cosa y cuidando más las herramientas que los seres humanos.

Corresponderá al Instituto Nacional de Previsión Social estudiar y resolver conjuntamente con otros organismos del Estado este problema grave para el país, porque no hay que olvidar que los pueblos prosperan y se fortalecen cuanto mayor es el número de personas capacitadas para trabajar, como un deber y como un derecho, con resultado económico. Sólo en la actividad florece la vida. La inercia importa, por el contrario, retroceso y desgracia!"

Más adelante expreso que: "El Instituto Nacional de Previsión Social ha de preocuparse en forma especial para que el hombre conserve su capacidad de trabajo económico durante el mayor tiempo posible, para lo cual se requiere poner en marcha el plan de medicina preventiva y curativa que evitará en lo posible la inva-lidez y extenderá los límites de la vida activa."

La creación del Instituto fué muy bien recibida por la opinión pública. He aquí un comentario del diario La Razón del 28 de abril de 1944:

"Un primer paso y muy importante hacia la solución del problema jubilatorio y de la creación del segurosocial, es el que acaba de dar el Poder Ejecutivo. La dispersa, inconexa y heterogénea legislación dictada en épocas diversas y con desiguales criterios, teniendo en cuenta casi siempre conveniencias electoralistas, y sin atención alguna a cálculos científicos o siquiera racionales, ha hecho del problema jubilatorio en nuestro país uno de los más enmarañados y complejos y ha venido suscitando el clamor unánime de los órganos de la prensa, que han interpretado el sentimiento público y el interés de los vastos sectores afectados, al reclamar desde mucho tiempo atrás la revisión radical y urgente del sistema, si es que así puede denominarse a la que no reconoce or-den ni unidad ni armonía alguna. No hay democracia efectiva

— 4 —

ORGANOS

Son Órganos del Instituto:

El Directorio
La Cámara Gremial
El Consejo Técnico.

El Directorio

Está formado por un presidente designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado; seis directores representantes del Poder Ejecutivo; tres vocales representantes del personal afiliado y tres vocales representantes de los empleadores afiliados, que serán elegidos por sorteo exclusivamente entre los titulares de la Cámara Gremial y se turnarán en el cargo cada año en la forma que disponga el reglamento. Estos últimos, los representantes de los empleadores y del personal afiliado, durarán un año en sus funciones y deberán ser argentinos nativos o ciudadanos naturalizados, y mayores de 30 años de edad.

El presidente y los directores gubernamentales durarán seis años en sus funciones. Las vacantes que se produjeran serán llenadas hasta completarlo.

El presidente tiene vez en las deliberaciones del Directorio y voto en caso de empate únicamente. En caso de ausencia o de impedimento temporario, el cargo será desempeñado por el representante gubernamental que designe anualmente el directorio. En caso de vacancia del cargo de presidente, corresponderá designar su reemplazante hasta completar el período ordinario.

El director general de Previsión, establece el artículo 8º, será miembro natural y permanente

va mientras el hombre se siente impotente ante la necesidad. Ningún derecho político pueda ser real si está en duda el propio derecho a la vida y al bienestar económico. El seguro social es un ataque contra la necesidad y procura abolirla en la medida que ello es posible, dentro de las imperfecciones de la humanidad.

Todo esto será posible después de haberse corregido las fallas que la experiencia ha anotado en los regímenes vigentes, y mediante la institución de un sistema único y general, que en lo posible, no ampare sólo a determinados sectores, sino a toda la población en general, de tal suerte que cualquier hombre o mujer viva con la seguridad de que la necesidad, la enfermedad, la ignorancia y los otros torvos enemigos de su bienestar y de su salud ya no podrán arrojarla sin remedio a los abismos de la desesperación"

— 3 —

FUNCIONES DEL INSTITUTO

En el Título Primero, Capítulo Único, se dispensa la creación del I.N.P.S., que funcionará sujeto a las disposiciones del decreto ley N° 29.176/44 y de las leyes vigentes de previsión social, destinado a realizar en todo el territorio de la Nación los objetivos del Estado en materia de seguridad social, consistente en la protección biológica y económica de las personas frente a los riesgos sociales y profesionales, en función de una solidaridad organizada.

Más adelante prosigue el artículo 1° que el Instituto está llamado a:

- a) Organizar la prevención de los riesgos cuyo realización priva al trabajador de su capacidad de ganancia y de sus medios de subsistencia;
- b) Restablecer, lo más rápido y completamente posible, la capacidad de ganancia, perdida o reducida, como consecuencia de enfermedad o accidente;
- c) Proporcionar los medios de existencia necesarios en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, de invalidez, parcial o total, transitoria o permanente, de origen natural o profesional, de cesantía o paro forzoso, de vejez o muerte;
- d) Velar por el bienestar social y económico de la familia y en particular de la madre y el niño;
- e) Atender todo otro riesgo social o profesional que ocasione pérdida o insuficiencia de la capacidad de ganancia.

El I.N.P.S. constituirá un servicio público de orden social y funcionará como entidad autárquica institucional con personalidad jurídica e individualidad financiera (art. 2)

Corresponde al Instituto:

- a) Dirigir y administrar, conforme a las disposiciones del decreto ley N° 29.176/44, los organismos de previsión social considerados en las leyes números: 8.549; 10.650 y decreto ley 14.534/44; 11.110 y decreto ley 10315/44; 11.575 y decreto ley 23682/944; 11.933; 12.581 y decreto ley 14.535/44; 12.612; 11.896 y sus complementarias;
- b) Dirigir y administrar los organismos de previsión social existentes en toda la República y los que en el futuro se crearen, disponiendo su incorporación al Instituto de acuerdo a las leyes que se dicten;
- c) Proyectar las prestaciones aún no previstas y organizar las secciones correspondientes;
- d) Asesorar a los poderes públicos en materia de previsión social y solicitar al Poder Ejecutivo la adopción de medidas tendientes al perfeccionamiento del sistema nacional de seguridad social;
- e) Recaudar los recursos, conceder las prestaciones, disponer la inversión de los fondos y rentas, y realizar los demás actos de administración inherentes a la naturaleza del Instituto;
- f) Aplicar la medicina social conforme a los métodos de medicina preventiva y curativa, rehabilitación y reeducación;
- g) Organizar el sistema de la vivienda individual o colectiva y de préstamos ordinarios e hipotecarios en beneficio de los afiliados. Asimismo, podrá invertir fondos en otras obras de carácter social y de utilidad pública.

Como se ve, las funciones determinadas para el Instituto son amplias y precisas.

del Instituto como resorte de enlace y coordinación con la Secretaría de Trabajo y Previsión y podrá concurrir con voz y voto a las sesiones del directorio.

El artículo 9º, por su parte, indica las atribuciones del directorio señalando: aplicación del decreto ley N° 29.176/44 y las leyes que rijan las Secciones (en cuanto no se opongan al decreto ley N° 29.176/44); recaudar las cuotas o rentas y demás recursos y determinar su inversión; acordar o denegar las prestaciones; formular el presupuesto del Instituto y elevarlo al Poder Ejecutivo, el cálculo de ingresos y egresos, y el plan de trabajos a desarrollar en el ejercicio próximo; publicar y elevar al Poder Ejecutivo antes del mes de mayo, la memoria del ejercicio veniente conteniendo: a) el balance general y estado demostrativo de recursos y erogaciones del ejercicio, b) el movimiento contable anual de las Secciones (desde su fundación) debidamente clasificado y c) la estadística del personal afiliado, activo y pasivo, y las diferentes prestaciones acordadas y en vigor cada año, como así también los demás datos necesarios para el conocimiento de la aplicación del decreto ley N° 29.176/44 y de la legislación vigente; realizar y publicar, cada tres años por lo menos, una valuación actuarial de las distintas Secciones, a fin de proponer al Poder Ejecutivo los reajustes pertinentes al plan de beneficios; nombrar y remover al personal administrativo y técnico; intervenir los órganos del Instituto y sus Secciones, etc.

Cámara Gremial

Está constituida por un presidente y un vicepresidente, nombrados por el Poder Ejecutivo por el término de seis años, los representantes de los empleadores y los del personal afiliado a las Secciones actualmente organizadas por las leyes en vigor y de las Secciones que se creen y organicen en el futuro.

Los representantes mencionados y sus suplentes serán designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de los respectivos dadores y tomadores de trabajo, integrantes de cada Sección. Si los dadores y tomadores de trabajo no se pusieren de acuerdo para proponer sus candidatos, el Poder Ejecutivo realizará gestiones conciliatorias para avenir a sus componentes y en caso negativo los designará de oficio (art. 13)

Los representantes de los empleadores y del personal afiliado a cada caja o Sección, serán designados en la siguiente proporción: un representante titular y un suplente, cuando el número de afiliados no exceda de 50.000; dos representantes titulares y dos suplentes, cuando el número de los afiliados sea mayor de 50.000 y no exceda de 150.000; tres representantes titulares y tres suplentes, cuando el número de los afiliados exceda de 150.000. Estos durarán seis años en sus funciones, deberán ser argentinos nativos o ciudadanos naturalizados, afiliados al Instituto, pudiendo ser reelectos (arts 14 y 15)

Existe la prohibición de ocupar cargos rentados a los miembros del Directorio y de la Cámara Gremial, en el Instituto y hasta tanto no transcurran tres años a partir de la fecha del vencimiento de su mandato (art. 18)

Las funciones de la Cámara están señaladas por el artículo 21:

a) Considerar las iniciativas y proyectos que le sean sometidos por el directorio, el Consejo Técnico y las Secciones, debiendo ser presentados los originados en éstos últimos, por intermedio del primero;

b) Considerar las iniciativas y proyectos que le sometan los gremios;

c) Solicitar del directorio la ampliación o modificación de las leyes y reglamentos relacionados con el régimen de previsión social.

Por último, las iniciativas y resoluciones de la Cámara serán elevadas al directorio a fin de que éste las tome en cuenta en su carácter de expresión gremial (art.22)

Consejo Técnico

"El Instituto contará con un Consejo Técnico, como órgano de asesoramiento, encargado de estudiar y formular iniciativas vinculadas a la organización económica, financiera actuarial, médico-social y jurídica del Instituto" (art. 23)

"Estará dividido - presigue el artículo 23- en tres departamentos, constituidos en la siguiente forma:

El jurídico, por dos abogados; el médico-social por dos médicos, y el actuarial-financiero y contable por dos contadores actuariales.

Los miembros del Consejo Técnico deberán poseer título expedido por Universidad Nacional con una antigüedad de cinco años y acreditar especial versación en la materia"

El artículo 24 le señala las atribuciones, comprendiendo la verificación de los balances de situación, actuariales y de acumulación, y solicitar la confección de estadísticas demográficas que interesen a la población y fiscalizar las bases biométricas y financieras de los balances y las formas analítico-matemáticas, propendiendo a uniformar todos los métodos de cálculo que conduzcan a la valuación actuarial del activo y pasivo de las diversas Secciones; asesoramiento en la especialidad al directorio; vigilar la recaudación e inversiones, etc.

Serán nombrados por el Poder Ejecutivo

deben ser argentinos nativos o ciudadanos naturalizados
con una antigüedad mayor de diez años en el ejercicio de
la ciudadanía y tener más de veinticinco años de edad.
(art.25)

— 5 —

DIVISIONES, SECCIONES Y SERVICIOS

El artículo 30 dispone que "a medida que las circunstancias lo permitan, el directorio realizará la unificación de los distintos servicios, siempre que ello constituya una economía para el patrimonio del Instituto". La unificación se verificará mediante la organización de las divisiones que a continuación se mencionan:

a) De previsión social según los gremios. Comprenderá entre otras las siguientes secciones: Ley N° 4.349, 10650, y decreto ~~Ny~~ 14.534/44, N° 11.110 y decreto ley N° 10315/44, etc.

b) De previsión social según los riesgos. Comprenderá las siguientes secciones: accidentes del trabajo, Maternidad e Infancia, Vejez, Invalidez, Enfermedad, etc.

c) De inversiones. Comprenderá las siguientes secciones: Títulos y valores de renta, préstamos ordinarios, préstamos con garantía real, construcción de la vivienda individual, etc.

d) De medicina preventiva, curativa y readaptadora, que comprenderá las siguientes secciones: control del trabajo médico, familia y bienestar, higiene y asistencia del trabajo, servicio social de la previsión y estadística sanitaria.

e) De cultura social. Comprenderá las siguientes secciones: Investigaciones médico sociales, bibliografía, biblioteca, informes y antecedentes, planes de estudio, etc.

-.-.-

— 6 —

JUNTAS SECCIONALES

Se hallan al frente de las secciones nombradas anteriormente.

Tienen a su cargo: informar los proyectos de resoluciones finales en todos los expedientes donde se resuelvan prestaciones y toda otra petición de los afiliados de acuerdo a lo que disponga el reglamento del Instituto; proponer al directorio del Instituto las promociones y designaciones del personal de la Sección, previo concurso exigido por la ley (art.51) y demás normas que establezcan los reglamentos; solicitar al directorio la remoción del personal una vez cumplido el sumario con intervención del interesado y garantía del derecho de defensa del mismo.

Esta junta está formada por los mismos representantes de los empleadores y del personal afiliado a la sección que integran la Cámara Gremial, conforme al artículo 13 ya citado. La preside el jefe seccional designado por el directorio entre los funcionarios superiores de las secciones.

El jefe seccional tiene a su cargo la gestión administrativa, la aplicación del presupuesto con las formalidades legales pertinentes, el gobierno del personal y el ordenamiento interno de la sección.

La junta actúa en forma colegiada.

-.-.-

SECRETARIA GENERAL

Estará a cargo de un secretario general designado por el directorio y actuará bajo la dependencia inmediata del presidente.

Deberá ser argentino nativo o ciudadana no naturalizada con diez años en el ejercicio de la ciudadanía, mayor de treinta años de edad, poseer título de abogado expedido por universidad nacional con una antigüedad de cinco años, o en su defecto, haber demostrado preparación para el desempeño del cargo. (Art 40, la parte)

Son sus funciones:

- a) Centralizar las actividades y movimiento del Instituto;
- b) Actuar como jefe inmediato del personal y cumplir al respecto las instrucciones del presidente, sin perjuicio de las funciones que se determinen en el reglamento.
- c) Refrendar las resoluciones y demás decisiones que tome el presidente y el directorio;
- d) Llevar al registro del personal, control, régimen de fianzas y demás requisitos exigidos por las reglamentaciones, y la foja de servicios de cada empleado;
- e) Redactar las actas de las sesiones que celebre el directorio;
- f) Dirigir la publicación de un boletín mensual conteniendo todos los actos administrativos del Instituto, jurisprudencia sobre la materia y demás antecedentes o referencias que sirvan de información a los poderes públicos y afiliados. (art. 40, final)

Dispone el artículo 41 que el directorio podrá designar cinco subsecretarios, que formarán parte de la Secretaría General, con las atribuciones que les asigne el reglamento debiendo ser uno de éstos secretario de la Cámara Gremial.

TERCERA PARTE

EL SEGURO SOCIAL EN LA ARGENTINA

El seguro social en el Plan Quinquenal

Proyecto del Dr. Ricardo Riguera.

Capítulo I

SEGURO SOCIAL EN EL PLAN QUINQUENAL

En el Plan Quinquenal de Gobierno, en el Capítulo Obra Social, subsección Previsión Social se encuentra el proyecto de la Ley de Bases, para la implantación del Seguro Social en nuestro país y que establece:

I

El Poder Ejecutivo en el plazo de diez meses, someterá a la consideración del Congreso de la Nación un proyecto de ley estableciendo en todo el territorio de la República el régimen de seguro social.

II

El régimen de seguro social que se instituya habrá de cubrir a la totalidad de la población, si bien el disfrute de las prestaciones correspondientes a algunos de los riesgos cubiertos se podrá condicionar a determinadas circunstancias económicas de los afiliados.

III

El nuevo seguro social debe construirse sobre las siguientes normas encaminadas a establecer un régimen que se asiente sobre bases técnicas y conceptos sociales:

A El Campo de aplicación se debe extender a la totalidad de la población sin distinción de sexos.

B El sistema de pensiones, cualquiera sea el riesgo que las determine, debe obedecer a un criterio igualitario.

C La cuantía de las pensiones se calculará sobre la base de la cobertura de las necesidades de una familia tipo de clase modesta; y el cálculo de aportes se deberá hacer en función de ese tipo de pensión. Si en el transcurso del tiempo va aumentando el promedio de la cuantía de la retribución de aquella clase de trabajadores, en igual

medida deberá aumentar la pensión-tipo, a fin de llevar el sistema del salario móvil a la pensión móvil.

D Sistema de mejora de pensiones con carácter voluntario y por cuenta de quienes lo deseen.

E Inicialmente cobertura de los siguientes riesgos:

a) Productores de incapacidades permanentes por causa de invalidez profesional (sinistros laborales) como profesional y por razón de edad (que deberá fijarse en 60 años, salvo para oficios especialmente peligrosos o insalubres)

b) Productores de incapacidades temporales por causa de accidentes, enfermedades profesionales y no profesionales y maternidad.

c) Muerte. Las pensiones de supervivencia beneficiarán siempre a la viuda mientras no contraiga nuevas nupcias ni viva en concubinato. Tampoco percibirá pensión mientras tenga bienes que le produzcan una renta equivalente a la pensión que le correspondería y si la renta es menor la pensión consistirá en la diferencia. La pensión de viudedad será compatible con otros ingresos de trabajo. El viudo no lo tendrá derecho a pensión cuando carezca de otros bienes y, por causa de incapacidad, viviese a cargo de su cónyuge. Los demás parientes—hasta el grado que se fije— sólo tendrán derecho a pensión cuando viviesen a cargo del causante y sufriesen una incapacidad de ganancia por razón de edad o de enfermedad.

F El seguro de enfermedad no debe cubrir a la totalidad de la población sino tan sólo a aquellos cuyos ingresos por cualquier concepto sean inferiores a la cantidad que se determine reglamentaria y periódicamente, con arreglo a la cuantía de los salarios. Para el desenvolvimiento del seguro de enfermedad se podrán utilizar como organismos de gestión complementaria las sociedades mutuales existentes en el momento de implantarse el régimen.

G Las prestaciones sanitarias deberán ser de tipo no sólo curativo, sino también preventivo, reeducativo y readaptador.

H El riesgo de desocupación forzosa debe también

ser objeto de cobertura.

I El riesgo de accidentes del trabajo debe ser asegurado por el Estado, y sus prestaciones para los casos productores de incapacidad temporal y de incapacidad permanente total deberán ser iguales a las demás señaladas para las mismas incapacidades causadas por enfermedad y por invalidez, según la reseña hecha en la exposición de motivos.

IV

El seguro social debe estar sostenido por las cuotas partes del Estado Federal, de los Estados Provinciales, de las Municipalidades y de los beneficiarios del seguro. Pero así como las prestaciones deben ser iguales a todos los ciudadanos, las contribuciones deben ser diferentes mediante una escala fuertemente progresiva de porcentaje con arreglo a la cuantía de los ingresos y también según que éstos sean de renta de trabajo o de bienes.

V

Los empleadores deberán abonar una cuota especial para contribuir al seguro de riesgos profesionales.

VI

En consonancia con las teorías del riesgo creado y de la responsabilidad por el hecho de las cosas inanimadas, se incluirá en el régimen de seguro social obligatorio, con relación a todos los poseedores de elementos que se incluyan en la categoría de creadores de riesgos, el que cubra la responsabilidad civil frente a terceros.

VII

Las actuales cajas de jubilaciones, creadas por ley, no podrán hacer nuevas afiliaciones, quedando como régimen a extinguir.

Se exceptúan de esta norma las Cajas de Jubilaciones de Empleados Públicos, Civiles o Militares, y tanto del orden Nacional, como del Provincial o Municipal.

VIII

Las Personas que se encuentren afiliadas a una caja de jubilación ya existente, podrá optar entre seguir afiliadas a la misma o ser dadas de baja para su inclusión en el régimen general de nueva creación.

IX

El régimen de seguro social obligatorio no es incompatible con cualquier sistema de previsión o de jubilaciones, cuando el mismo reúna estas condiciones:

- a) Que tenga carácter particular.
- b) Que la afiliación sea completamente voluntaria.
- c) Que no reciba aportaciones de ninguna clase de entidades de derecho público, ni de los usuarios de servicios, ni suponga recargo de impuesto, tasas o contribuciones para la totalidad o parte de la población.

Situación de las cajas de jubilaciones en el plan quinquenal

En el Plan Quinquenal se proyecta transformar nuestro sistema de previsión social, representado por las cajas de jubilaciones, en un organismo de Seguro Social, que abarcará el problema en una forma completa e integral.

Cuál es el procedimiento a seguir?

El plan propicia la sustitución paulatina del actual régimen al disponer la base VII "Las actuales cajas de jubilaciones creadas por ley, no podrán hacer nuevas afiliaciones, quedando como régimen a extinguir", y la base VIII: "Las personas que se encuentren afiliadas a una caja de jubilación ya existente podrán optar entre seguir afiliadas a la misma o ser dadas de baja para su inclusión en el régimen general de la nueva creación".

Pero con posterioridad a la publicación

del Plan de Gobierno, el Excmo Sr. Presidente de la Nación, General Juan D. Perón, hizo algunas aclaraciones con respecto a las bases VII y VIII, que transcribimos:

"Se ha hecho correr la voz de que las cajas de jubilaciones van a desaparecer, lo que no es exacto de manera alguna. Aclaro que, por lo contrario, el propósito es mantenerlas tal como están en la actualidad, y por otra parte, estudiar e implantar paulatinamente otro organismo de previsión que cubra una serie de otros riesgos que hoy no están incluidos en los regímenes de previsión en vigor, en forma tal de llegar al ideal de amparar a la población contra todas las contingencias posibles."

"~~Si~~ Empíricamente, se analizará en un plazo que podrá llegar a 10 a 15 años, la posibilidad de implantar el sistema propuesto, luego de muchos estudios, pues no es aconsejable suplantarlo el régimen actual, que ha demostrado real eficiencia, por uno nuevo que en la práctica futura no sabemos si será igualmente conveniente"

"Además, las cajas actuales, continuarán tal como hasta ahora. Los nuevos patronos se inscribirán y los nuevos empleados podrán afiliarse, vale decir que no habrá ninguna modificación. Existirá, sí, la opción de acogerse al nuevo sistema de previsión que se desarrollará paralelamente al actual, sin interferirlo, ni, por supuesto, reemplazarlo."

"De este modo los afiliados podrán elegir, en forma obligatoria, uno de los dos sistemas."

"Aunque las cajas actuales funcionan en forma satisfactoria, su planteo ha sido hecho de acuerdo a con cálculos actuariales que casi siempre han fallado y puede ocurrir que se descapitalicen. Entonces debe procurarse con tiempo una solución viable, pues no es posible dejar a los afiliados desamparados cuando más podrían necesitar de esa previsión a la que contribuyeron durante muchos años"

"El que tiene su caja que esté tranquilo. Nadie va a tocar su plata"

Esto plantea dos posibilidades:

- a) El mantenimiento de las cajas actuales, que continuarían recibiendo nuevos afiliados.
- b) La institución de Seguro Social que cubriría al resto de la población actualmente desamparada y a los afiliados de las antiguas cajas que solicitaren su transferencia al régimen de seguro social.

Por su parte el artículo 65 del Decreto Ley N° 29.176/44, de creación del Instituto Nacional de Previsión Social, establece: "Dentro del plazo de dos años a contar de la vigencia de este Decreto-ley, el Instituto Nacional de Previsión Social estudiará y proyectará, en su caso, las bases económicas y legales de un régimen general y uniforme de retiros o indemnizaciones que comprende a las Cajas existentes, mediante los ajustes financieros y legales que corresponda, debiendo cumplir su cometido sin disminuir las prestaciones vitales mínimas que acuerdan las leyes vigentes y tratando, en lo posible, de aumentar las insuficientes. Deberá, además, estudiar y proyectar la extensión de iguales beneficios a los gremios y actividades actualmente desprotegidos, la creación de los organismos correspondientes y la forma de su ingreso al Instituto Nacional de Previsión Social. El Instituto Nacional de Previsión Social elevará a la consideración del Poder Ejecutivo todos los antecedentes y el resultado de los estudios que realice y los anteproyectos que formule de acuerdo a las bases precedentemente establecidas"

En síntesis, este artículo prevee:

- 1) la creación de regímenes de previsión (invalides, vejez y muerte) para los sectores de la población actualmente desprotegidos;
- 2) implantación de prestaciones correspondientes a riesgos aún no cubiertos, como desocupación, enfermedad, etc.
- 3) y unificación de todos los regímenes jubilatorios y unificación de recursos y prestaciones.

Para llegar al seguro social hay dos formas distintas la señalada por el plan de gobierno y la que prevé el artículo 65 transcripto.

Por el procedimiento fijado por el artículo 65 se llegaría al seguro social sin transiciones bruscas, respetando el arraigo que tienen en el país los sistemas jubilatorios. Se comenzaría por incluir en los sistemas actuales a los actualmente desprotegidos, instituir seguros sociales inexistentes y luego unificar y reajustar el sistema.

El procedimiento del Plan Quinquenal es crear directamente un seguro social para los sectores actualmente desprotegidos y que puede ser diferente de los regímenes jubilatorios en vigencia. Inicialmente habría diferencias entre un sector y otro.

En definitiva, pueden existir diferencias en cuanto al procedimiento a seguir, pero las aclaraciones del Excmo Sr. Presidente permiten afirmar que no hay impedimento en adoptar el procedimiento señalado por el artículo 65 para alcanzar el seguro social.

-.-.-.-.-

Capítulo II

PROYECTO DEL DOCTOR RICARDO RIGUERA

"El seguro social integral constituye un imperativo de la hora, al que nuestro país no permanece, ni es posible que permanezca ajeno", dice el Dr. Riguera, y a continuación que "en este orden de ideas, para contribuir a las soluciones del problema, expondré mis puntos de vista, larga y minuciosamente meditados, y propondré un anteproyecto de ley con la experiencia adquirida desde las múltiples funciones que me ha tocado desempeñar"

Para llevar a cabo su plan "reúne y relaciona las leyes y decretos leyes en vigor que se encuentran adaptados a las modalidades del ambiente y arraigados en una masa afiliada a tales sistemas"

Personas comprendidas

El anteproyecto denominado de "Seguro Social Integral" y que fuera elevado al directorio del Instituto Nacional de Previsión Social en marzo de 1946, declara comprendidos "a todos los habitantes del país, sin limitación de edad ni sexo, cuyas remuneraciones o rentas de cualquier naturaleza no sobrepasen de doce mil pesos anuales" (artículo 1). Se excluyen, fuera de las que pasen a los doce mil pesos de renta anual, a las personas no radicadas definitivamente en el país, con industria, empleo o cualquier otra actividad lícita; y los condenados por delitos comunes, mientras cumplan la pena.

Comprende a las personas mayores de 18 años de edad.

Cuál es la situación de los afiliados a sistemas existentes? Se suspenderá dentro de seis meses la afiliación a los regímenes existentes y se los considerará incorporados al nuevo régimen. Los actuales afiliados y los que se afilien dentro de los seis meses indicados e

continuarán aportando normalmente a su respectiva Sección. Ellos podrán optar por el régimen del seguro, en cuyo caso los aportes pasarán a la sección creada y los aportantes quedarán desafiliados de la respectiva caja.

Contribuciones

Establecé la prima única del 5% de las ganancias o cualquier remuneración que perciba, tanto patronos como empleados.

Las personas que ganan menos de doce mil pesos por año son afiliados forzosos, en cuanto a los beneficios y contribuciones. Y los que superan esa cantidad están, sin embargo, obligados a contribuir con el 5% sobre doce mil pesos, quedando a favor de ellos un derecho eventual a los beneficios, si al cambio de fortuna los llegaran a necesitar. Heredan de este derecho el cónyuge e hijos del contribuyente que al fallecer no deja rentas mayores a seis mil pesos anuales o bienes de cualquier naturaleza por valor superior a cien mil pesos.

Los patronos están igualmente obligados a contribuir con el 5% del total de sueldos y jornales que abonen.

Existe, además, una contribución de carácter general: "Las personas, sociedades, entidades, apoderados y empleados de cualquier actividad que intervengan en toda operación civil o comercial, venta al por mayor o al detalle, permuta o transacción de cualquier naturaleza que implique cambio de dueño o poseedor, de muebles, inmuebles, semovientes, deberá cebrar al comprador el uno por ciento del importe de la operación efectuada. Quedan exentos de dicha contribución, las operaciones que se refieren a medicamentos y a la venta de productos alimenticios por un importe superior

importe inferior a \$ 5.-" A tal efecto, "el Instituto emitirá estampillas de distintos valores que entregará a las Oficinas de Correos para su venta al público contribuyente y personas o entidades obligadas a cobrar al usuario el porciento arriba indicado"(artículo 8)

Beneficios y prestaciones. Riesgos cubiertos

Las prestaciones o beneficios, que en conjunto o separado, constituyen el seguro son: reconocimiento médico y asistencia médica, quirúrgica o dental, servicio hospitalario y farmacéutico, para los afiliados, esposas e hijos; subsidio por enfermedad y accidentes; asistencia y cuota de maternidad; jubilación, pensión a la vejez, y derivada del fallecimiento y por viudedad, subsidio de desocupación, cuota de matrimonio, cuota para luto y sepelio, subsidio por orfandad, subsidio familiar.

La asistencia médica se efectuará por intermedio de médicos contratados al efecto desde que se tome conocimiento de la enfermedad hasta la dada de baja. Recibiendo gratuitamente el paciente los medicamentos y la asistencia, en su propio domicilio o en el establecimiento que se le destina. Se prevee la aplicación de la medicina preventiva.

En caso de enfermedad se otorgará al afiliado: reconocimiento médico y asistencia gratuita, servicio hospitalario interno y externo, medicamentos, servicio quirúrgico, subsidio en dinero. Establece la obligación de reservar el puesto a la persona enferma y el seguro abonará el sueldo o salario que percibía con una reducción hasta un máximo dado. Las prestaciones por enfermedad se extienden a los ascendientes, descendientes, cónyuge del afiliado y personas a su cargo, cuando el sueldo o salario del mismo no exceda de \$ 500.- mensuales.

En caso de accidente del afiliado: asistencia médica y hospitalaria, que su estado requiera, medicamentos y servicio quirúrgico adecuado. Se prevee la reha-

camentos y servicio quirúrgico adecuado y por otra parte: rehabilitación. Sueldo íntegro que percibía en el momento del accidente hasta un máximo dado y por el término de tres meses; después de este plazo y hasta un año, el 70%; después de un año corresponde jubilación por invalidez, la que cesará si toma nuevo empleo.

Para la mujer embarazada se prevee, siempre que contribuya al fondo del seguro, el reconocimiento médico, análisis y observaciones pertinentes. Establece la obligación de cumplir con el descanso de la ley N° 11933 a cargo del seguro y asignándole los mismos derechos que acuerda la misma ley, como el subsidio en efectivo y ajuar. Suprimiéndose el subsidio en efectivo cuando la afiliada es internada en sala maternal y asistencia médica.

La jubilación ordinaria es para el afiliado con 30 años de servicios efectivos, aunque hubieren sido prestados con interrupciones, y 55 años de edad. Para la mujer estos límites se reducen a los 25 años de servicios y 50 años de edad. El haber jubilatorio será igual al 88% del promedio de los sueldos percibidos durante los últimos 10 años.

La jubilación ordinaria reducida se otorgará al afiliado, que no reuniendo la edad y antigüedad para obtener los beneficios determinados, quisiera retirarse, siempre que haya prestado quince años de servicios y tenga 50 o más años de edad. El importe de la jubilación será del 3% del sueldo o salario promedio de los últimos 5 años, multiplicado por los que haya cumplido de servicios.

La jubilación extraordinaria corresponderá por incapacidad física o psíquica, al afiliado con 10 años de servicios efectivos, imposibilidad para continuar prestando tareas habituales en su empleo, u otras compatibles con su aptitud y preparación. El haber jubilatorio será graduado entre el 44% y el 88% del promedio de los

sueldos percibidos durante los últimos diez años, teniendo en cuenta la capacidad remanente para otras actividades y el tiempo de servicios prestados.

La jubilación extraordinarísima corresponderá por incapacidad contraída en acto de servicio al afiliado que, cualquiera sea el tiempo de servicios prestados se incapacite en forma permanente por causa evidente y exclusivamente imputable al acto. El haber jubilatorio será igual al 88% del promedio de los años de servicios prestados.

En caso de fallecimiento del afiliado por cualquier causa (muerte natural, accidente y suicidio) la esposa e hijos menores de 18 años tendrán derecho a pensión en conjunto equivalente al 50% del sueldo o jornal medio percibido por el mismo durante los últimos 12 meses, hasta un máximo de \$ 300 mensuales.

Corresponde el subsidio por desocupación forzosa al empleado u obrero que por cualquier causa no imputable al mismo, pierda su ocupación remunerada. El subsidio será igual al 75% del sueldo que percibía el afiliado en el último mes de trabajo hasta un máximo de \$ 300 por el primer mes de desocupación y del 50% en los meses subsiguientes, hasta un total de seis meses. Pasado ese tiempo sólo se le liquidará el 25% del sueldo o salario primitivo, por seis meses más. Se prevee la suspensión del subsidio en caso que el interesado, dentro de ese plazo, no aceptase el trabajo que le procurará la oficina de colocaciones. En caso de despido por exceso de edad o incapacidad comprobada por informe médico, se acordará el retiro que corresponda.

El seguro, prevee, un préstamo nupcial (antes del matrimonio). Siendo su monto igual al sueldo, remuneración o entradas correspondientes a tres meses. Al realizarse el casamiento se dará por cancelada la mitad de la deuda, quedando la otra mitad pendiente por un plazo de

un año, durante el cual se cancelará automáticamente, sin cargo para el trabajador, si justifica el nacimiento del primer hijo del matrimonio.

Existe la cuota para luto y sepelio.

Será igual a la suma equivalente a dos meses del último salario, sueldo o remuneración del causante. El seguro, en caso de no quedar sucesores, atenderá directamente los gastos funerarios del actor.

La orfandad está considerada en el proyecto. Los hijos legítimos, naturales o adulterinos, tendrán derecho a un subsidio de 50 pesos mensuales, hasta la edad de 14 años y siempre que carezcan de otras remuneraciones o rentas.

Como así también el subsidio familiar.

El afiliado que contraiga matrimonio y que sus rentas, sumadas a las de su cónyuge, no excedan de \$ 300 mensuales, recibirá un subsidio de \$ 5 por cada hijo menor de 14 años.

Todas las prestaciones mencionadas comenzarán a otorgarse al año de organizada la respectiva Sección del Instituto.

---,---,---

INDICE

Bibliografía

Pág. 1

PRIMERA PARTESEGURO SOCIAL

Inseguridad económica	6
Riesgos sociales	8
Protección de los riesgos sociales	19
Seguro Social	36
Clasificación y evolución de los seguros sociales obligatorios	39
Campo de aplicación	57
Prestaciones	61
Recursos económicos	64
Organización financiera	70
Institución aseguradora	76

SEGUNDA PARTE

PREVISION SOCIAL ARGENTINA

Cajas de jubilaciones nacionales	Pág. 82
Cajas existentes y actividades cubiertas	85
Recursos	184
Prestaciones	203
Régimen de reconocimiento y reciprocidad para la computación de servicios prestados de acuerdo con los sistemas de las distintas secciones del I.N.P.S.	227
Fijación de prestaciones actuales mínimas y futuras móviles teniendo en cuenta el estado efectivo de la vida	231
Unificación de los regímenes jubilatorios	241
Caja de Maternidad	247
Administración de la Caja	249
Personas comprendidas	250
Recursos	251
Prestaciones	258
Accidentes del trabajo	270
Cobertura de los riesgos profesionales en nuestro país	271
Caracteres de la ley N° 9688	275
Unificación del seguro de riesgos profesionales y seguro social	285
Instituto Nacional de Previsión Social	289
Necesidad de su creación	289
Antecedentes	290
Funciones del Instituto	297
Organos	299
Divisiones, secciones y servicios	304
Juntas seccionales	305
Secretaría general	306