

Seguridad Social

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

LOS POR QUE DE ESTA REFORMA pag. 7

EDITORIALES:

LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS
ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA
Desarrollos recientes y nociones predominantes

por *Herman R. Somers y Anne R. Somers*..... pag. 9

LA FILOSOFIA AMERICANA EN
MATERIA DE SEGURO SOCIAL

por *J. Douglas Brown*..... pag. 34

LA REFORMA DEL REGIMEN
JUBILATORIO EN ARGENTINA

por *José María Goffi Moreno*..... pag. 47

DESARROLLO DE LAS PRESTACIONES DE
SEGURIDAD SOCIALES EN EL MUNDO
(1955-1957)

por *Carl H. Farman*..... pag. 65

CARTA DEL DR. AMADEO ALMADA AL
SR. ISAAC ABARCA DURAN

pag. 88

LEGISLACION:

LEY DEL SEGURO SOCIAL DE HONDURAS pag. 92

BIBLIOGRAFIA:

LEZIONI DI TECNICA DELLE
ASSICURAZIONI SOCIALI

por *Mario Alberto Coppini*..... pag. 96

ACCIDENTES DEL TRABAJO Y
ENFERMEDADES PROFESIONALES

por *Rubén Mera Manzano*..... pag. 97

Sumario

LA REFORMA DEL RÉGIMEN JUBILATORIO EN ARGENTINA (*)

por

JOSE MARIA GOÑI MORENO

SUMARIO: I. *Consideraciones preliminares.* — II. *Caracteres y objetivos de los seguros sociales y del régimen jubilatorio.* a) *Seguros sociales.* b) *Régimen jubilatorio.* — III. *Compenetración entre ambos regímenes.* — IV. *Principales críticas formuladas al régimen jubilatorio.* 1º) Que sólo cubre determinados riesgos y descuida las prestaciones sanitarias. 2º) Que reconoce beneficios prematuros a quienes disfrutan de la plenitud de su capacidad laborativa. 3º) Que admite una multiplicidad de cajas, en desmedro de la eficaz gestión administrativa. 4º) Que los aportes y contribuciones inciden exageradamente sobre la economía general. 5º) Que las inversiones contrarían los fines de estos regímenes. — V. *Algunas reformas necesarias.* 1º) Ordenamiento jurídico: ley única. 2º) Disposiciones procesales. 3º) Organización administrativa. 4º) Inversión de los recursos. 5º) Edades de retiro. 6º) Costo de la vida. 7º) Regímenes para trabajadores independientes. 8º) Supresión del retiro voluntario. 9º) Cobertura de otros riesgos y contingencias. 10) Conclusiones

I. — CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En nuestra época se advierte una nueva valoración del hombre y, asimismo, un acentuado proceso socializador que generaliza las medidas tendientes a la protección integral de todos los sectores sociales, frente a los riesgos y contingencias de la vida.

Los beneficios sociales se relacionan estrechamente con las posibilidades de cada país. De ahí que, los métodos de la automatización (1), que comienzan a aplicarse en diversos órdenes de actividades, al

(*) Revisado y corregido por su autor para Seguridad Social.

(1) La automatización abarca tres procesos: a) La *integración*, armoniza diversas operaciones mecánicas que comúnmente se hacen por separado. b) La *retroacción* o empleo de dispositivos automáticos incorporados a las máquinas, comparan el trabajo que éstas efectúan con el que se había previsto que deberían hacer. c) La *computación*, facilita la elaboración automática de una variedad cada vez mayor de informaciones, mediante calculadores electrónicos. De esta manera, el trabajo humano, que disminuyó al pasarse de la etapa de producción manual por unidades a la de producción en línea de montaje, se realiza, mediante la producción automática continua, con menor esfuerzo y mayores resultados (v. DAVID A. MORSE, "Automación", Oficina Internacional del Trabajo; H. G. de BIVORT, "La automatización y sus consecuencias sociales", Ginebra, 1956; HECTOR RUIZ MORENO, "Etapas de la revolución industrial", Revista Textil, 1957, p. 379).

permitir el notable incremento de la producción y, por ello, de la riqueza general, con un esfuerzo más aliviado del hombre, anticipar un momento en que la máquina, que esclavizara al trabajador en los centros fabriles, llegue a liberarlo plenamente. Serán factibles vacaciones más prolongadas, tareas sin desgaste ni fatiga apreciable y beneficios sociales más amplios, sin perjuicio de las previsiones individuales, provenientes de la participación de los trabajadores en los crecientes bienes de riqueza derivados de la producción automática continua (2).

Mientras esa perspectiva no se realice, es obvio procurar la perfección de los actuales sistemas de protección social. De acuerdo con la legislación de los países más adelantados, consisten en el reconocimiento de prestaciones en dinero, sustitutivas de la remuneración habitual, y en especie, para asistir, curar y readaptar a los incapacitados, complementadas con medidas preventivas que se adoptan en el nuevo campo de la medicina social.

Los riesgos y contingencias que amenazan a la población trabajadora, se afrontan, en casi todos los países, por medio de los seguros sociales. Al contrario de éstos, el régimen jubilatorio, arraigado en la Argentina, reconoce prestaciones económicas cuando el trabajador no puede continuar en el desempeño de sus tareas o cumple determinada edad. Este régimen ha merecido diversas críticas de quienes postulan su substitución por los seguros sociales. Pero no siempre las críticas han sido debidamente fundadas.

Con frecuencia, quienes tienen una idea incompleta del problema, preconizan innovaciones substanciales que resultarían, en la realidad, impracticables. Otras veces, se sitúan dentro de un campo restringido de la investigación, sea el económico, financiero o técnico-administrativo, sin reparar que podrán satisfacer el aspecto aisladamente examinado, pero nunca el interés de conjunto de la materia.

La trascendencia del tema nos decide a dedicarle estas páginas. Circunscriptos a la reforma del régimen jubilatorio, y sin considerar otros regímenes de los que nos hemos ocupado en anteriores tra-

(2) La previsión social, realizada en función de la solidaridad de los grandes sectores sociales, no es incompatible con las medidas de previsión individual. En los países de gran poderío económico, donde los trabajadores reciben salarios elevados, la previsión individual que se vale del ahorro y del seguro privado, constituye el medio más común. El equilibrio entre la previsión individual y social aparece determinado así por circunstancias del medio y de época, que establecen sus posibilidades de desarrollo (v. "Significado humano de la seguridad social", "Revista Previdenza Sociale", Roma, julio-agosto de 1956, p. 991).

bajos, estudiaremos los objetivos y diferencias que lo distinguen de los seguros sociales. Procuraremos resolver si ambos son antagónicos y excluyentes o si, por el contrario, pueden coexistir y coordinarse. Y, por último, sugeriremos las enmiendas que, a nuestro juicio, convendría introducir oportunamente.

II. — CARACTERES Y OBJETIVOS DE LOS SEGUROS SOCIALES Y DEL REGIMEN JUBILATORIO

a) *Seguros sociales*. A pesar de haber adoptado algunos principios de los seguros privados y de la asistencia social, se distinguen de sus precedentes, por diversos elementos. Al contrario de los seguros mercantiles, se organizan sin perseguir fines de lucro. Son obligatorios. Fijan las condiciones en conjunto, sin estimar los antecedentes para valorar en cada caso las posibilidades del riesgo, y los aportes no son equivalentes a las prestaciones que se reconocen. Al contrario de la asistencia social, son de base contributiva, y reconocen un derecho condicionado a determinados requisitos predefinidos.

Con un definido propósito económico social, han procurado fortalecer la capacidad de trabajo de la población. Esta es su característica esencial. Reconocen prestaciones en dinero, pero principalmente en especie y en servicios, y agotan los recursos de vigilancia y protección, con el propósito de *extender al máximo los límites de la vida activa*. Pero, una vez que el trabajador deja de ser elemento apto para la producción, sea por vejez o pérdida de la capacidad laboral, sus prestaciones económicas no pasan de ser complementarias y muchas veces limitadas (3).

En los últimos tiempos, los regímenes de *seguridad social* (4) han fusionado los seguros sociales y la asistencia social, a fin de ex-

(3) Vemos así que, en algunos países los beneficios se estiman en cantidades fijas. En otros, los por cientos de las remuneraciones son mínimos, en tanto que, el régimen jubilatorio en nuestro país asegura el promedio de las remuneraciones percibidas en los últimos cinco años, *íntegramente* hasta \$1.000, y sujeta a una escala de reducción creciente sobre los excedentes de esta cifra.

(4) La seguridad social tiene dos acepciones: a) una *amplia*, equivalente a la política del bienestar. En tal sentido, se ha dicho que: "Todo cuanto en nuestros días se hace en relación con los problemas sociales, está dominado por la idea de seguridad social" (LUIS LEGAZ Y LACAMBRA, "Lecciones de política social", p. 121); b) una *limitada*, que consiste en la fusión de los seguros sociales y la asistencia social, con miras a la *universalidad*, en la protección de todos los sectores sociales, y la *integralidad*, en la cobertura de todos los riesgos y contingencias. Así, ha podido decir MAURICIO STACK que: "La asistencia social y el seguro social son dos métodos para conseguir la seguridad social" ("Los principios del seguro social y la asistencia social". Revista Prestaciones, Medellín, 1947, p. 522).

tender los beneficios al conjunto de la población, y cubrir los riesgos que amenazan al hombre desde la cuna hasta la sepultura.

b) *Régimen jubilatorio*. Originado en el derecho de los funcionarios públicos a continuar percibiendo un emolumento determinado al cesar en sus funciones, se propone *asegurar el digno retiro del trabajador*, y procurar que mantenga en la pasividad una situación equivalente a la alcanzada, después de acrecentar, a lo largo de la existencia, la riqueza común. Consiste, pues, en la prolongación del sueldo que el Estado ha reconocido a sus agentes (5).

Los aludidos regímenes han diferido esencialmente en sus puntos de partida. Si los seguros sociales colocan al trabajador en condiciones aptas para la producción, el régimen jubilatorio presta su amparo cuando se ha cesado en el trabajo (6). De ahí que los primeros cubren, entre otros, los siguientes riesgos y contingencias: enfermedades comunes, maternidad, nupcialidad, cargas de familia, invalidez, accidentes y enfermedades profesionales, paro o desempleo, y complementariamente, vejez y muerte. Y reconocen una protección que tanto puede referirse a la vivienda, abrigo, alimentación, cultura, recuperación y readaptación, como a las medidas de vigilancia y prevención de los infortunios. Pero, en el momento de producirse el retiro del trabajador de sus actividades habituales, aseguran, por lo general, *niveles mínimos de existencia*.

(5) La primera Caja Nac. de Jubilaciones y Pensiones de la Argentina, fué creada en septiembre de 1904, en favor de los empleados públicos. Dicha ley se inspiró en los procedimientos franceses. En Francia, donde los ferrocarriles eran de propiedad del Estado, los ferroviarios tenían un derecho similar al retiro de los funcionarios públicos. Ello determinó las iniciativas tendientes a implantar el régimen jubilatorio para los ferroviarios de nuestro país, que se logró después de la huelga de 1912 (v. MANUEL FERNANDEZ, "La Unión Ferroviaria a través del tiempo", Buenos Aires, 1947 y ALBERTO CORDOBA, "La previsión social Historia de la Caja Nal. de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Ferroviarios", Buenos Aires, 1949). Por ese camino, al haber recogido los gremios la iniciativa y propugnado la extensión del régimen jubilatorio, éste llegó a involucrar a todas las actividades, tanto las subordinadas a un empleador, como las autónomas (v. "Razones que justifican la creación de la Caja de Jubilaciones para Empleados de Comercio", Buenos Aires, 1942).

(6) Dos autores de prestigio han considerado las diferencias entre el régimen jubilatorio y los seguros sociales y han llegado a las siguientes conclusiones:

MARIO E. VIDELA MORON ha expresado que la jubilación es un derecho cuyo titular puede ejercer sin estar en situación de necesidad ni haber sufrido el perjuicio de riesgo alguno, por la sola circunstancia de haber trabajado y tener acreditados, según exija la ley, los requisitos esenciales. La jubilación se fundamenta en el trabajo, al contrario, de lo que ocurre con los seguros sociales, que reconocen un derecho creado por la ley en favor del asegurado, por ser miembro de la sociedad y estar expuesto a riesgos sociales perjudiciales al bienestar colectivo ("Jubilaciones y seguros sociales", rev. Derecho del Trabajo, 1947, p. 533).

¿Existe en rigor un verdadero antagonismo entre los seguros sociales y el régimen jubilatorio? Como hemos advertido, este último acuerda generosos beneficios de pasividad, pero sólo resuelve *parcialmente* los objetivos de la previsión social, al acordar beneficios económicos en la vejez, la invalidez o al producirse el fallecimiento del afiliado o jubilado (7). Por ello, desde el momento que sus objetivos no coinciden con los seguros sociales, es factible sostener que es infrecuente que ello ocurra en algunos países (8).

III. — COMPENETRACION ENTRE AMBOS REGIMENES

En los últimos años se perfila un paulatino proceso de aproximación entre ambos regímenes (9). Así, podemos advertir que si el Es-

MARIO L. DEVEALI ha recalcado que los seguros sociales tienen en consideración las necesidades más o menos graves de todos los habitantes o de ciertas clases de trabajadores, y otorgan beneficios uniformes o diferenciados, pero en todos los sistemas el interesado puede reclamar el beneficio en caso de encontrarse en un estado de necesidad comprobada o presunta. En cambio, el régimen jubilatorio permite que los afiliados perfeccionen su derecho con prescindencia de un estado de necesidad. Además, los beneficios se otorgan muchas veces antes de que llegue la vejez, por lo que se trata de la retribución que la sociedad reconoce, en forma diferida, por el aporte del trabajador al bienestar general ("Jubilaciones y seguros sociales", rev. Derecho del Trabajo, 1949, p. 113).

A nuestro juicio, no basta señalar que el rasgo distintivo reside en que los seguros sociales procuran aliviar una necesidad y las jubilaciones premian al trabajo. Entre los especialistas de seguros sociales, se afirma, dice LUÑO PEÑA, que: "El trabajo es la prima del seguro total, es el título suficiente para garantizar los infortunios sociales" ("Seguro social agrario", Madrid, 1934, p. 20).

(7) Los beneficios que reconoce el régimen jubilatorio son los siguientes: a) Jubilación ordinaria íntegra. En general, se acuerda con treinta años de servicios y cincuenta, cincuenta y cinco o sesenta años de edad, según las cajas. b) Jubilación ordinaria reducida, para que los que no llegan a los límites de edad antes señalados. En general se exigen treinta años de servicios y cinco menos de edad que la requerida para la jubilación ordinaria íntegra, con una reducción del 5% por cada año. c) Por invalidez, que distingue tres situaciones: en caso de accidente del trabajo se reconoce un beneficio equivalente a la ordinaria íntegra, cualquiera sea el tiempo de servicios desempeñados; si no se trata de accidente del trabajo, teniendo más de diez años de servicios, el haber equivale al 4% de la ordinaria íntegra por cada año de servicios; y con menos de diez años de servicios, se acuerda el haber jubilatorio mínimo (actualmente \$1.000). d) Pensiones, en favor de los derechohabientes que indica la ley.

(8) Por ejemplo, en los Estados Unidos existe un sistema general de seguridad social y diversas prestaciones de pasividad incorporadas a los convenios colectivos, sin perjuicio de las cajas de jubilaciones, por ejemplo la de ferroviarios, que reconocen beneficios ajustados a un promedio que disminuye progresivamente a medida que aumenta la remuneración.

(9) Este hecho lo recalca DEVEALI al señalar que: "Nuestro sistema de previsión, coincide desde ya en muchos puntos, con los seguros sociales, puesto que: a)

tado premiaba a sus servidores leales con una generosa jubilación, más con el carácter de una *gracia* que de un derecho (10), resultó menos lógico que, al generalizarse en favor de todos los sectores, la sociedad acordara idénticos beneficios a quienes estaban en condiciones de socorrerse a sí mismos. De ahí que las reformas legislativas a la previsión jubilatoria acentúen el rigor de las escalas crecientes de reducción, para limitar los beneficios de los que perciben mayores remuneraciones. Al propio tiempo se elevan las edades de retiro: en la Argentina el régimen de ferroviarios había consagrado la edad de cincuenta años. El de los trabajadores de comercio y la industria cincuenta y cinco. Por último, los que involucran a los trabajadores por cuenta propia, a los rurales y domésticos, exigen sesenta años.

Además, la mejora a los beneficios de quienes continúan en actividad, después de cumplir los extremos legales (11), aproxima las edades de retiro a las establecidas por los seguros sociales. Para continuar en el trabajo es indispensable poseer una constitución biofísica que permita alcanzar los mayores niveles de actividad. Ello demuestra la necesidad de complementar las prestaciones jubilatorias con eficaces organizaciones médico-sociales.

En cambio, se atenúan las exigencias para la jubilación por invalidez, pues la reparación del inválido se considera una *obligación*

Ampara a la totalidad de los trabajadores. b) Otorga beneficios que amparan especialmente a los sectores más necesitados, fijando un mínimo de haber jubilatorio y adoptando una escala de beneficios que favorece a los sueldos más reducidos. c) Cubre los dos riesgos más graves, que son los de invalidez y de muerte, y así también los accidentes del trabajo, a partir del primer momento de la afiliación. d) Ha elevado, en forma directa o indirecta, el límite de edad para jubilarse. e) Finalmente, mediante el régimen de reciprocidad y la acumulación de servicios y aportes, se acerca a aquel régimen unitario y uniforme, propio de los seguros sociales" ("Del sistema jubilatorio al seguro social", rev. Derecho del Trabajo, 1956, p. 385).

(10) El régimen de empleados públicos ha sancionado, con la pérdida del derecho a la jubilación, al empleado *exonerado*. Posteriormente se exigió que lo fuese "previo sumario en forma". Pero, entre tanto, dejaba unilateralmente librado el derecho jubilatorio a la pena expulsiva dictada por la autoridad competente.

(11) La ley 14.370 (Anales de Leg. Argentina, XIV-A, p. 171) premia al afiliado que continúa en actividad, después de cumplidos los requisitos para jubilarse, con una mejora en el haber de la jubilación básica. El art. 7º dispone: "Las cajas nacionales de previsión podrán establecer, con carácter general, a favor de los afiliados que continuaran en actividad después de haber cumplido la edad y tiempo de servicios mínimos requeridos para la jubilación ordinaria íntegra, las siguientes bonificaciones, calculadas sobre el haber de la jubilación que le corresponda al cesar en el servicio . . .".

social inexcusable (12). Ello promueve a su vez la necesidad de poner en marcha la medicina social, para evitar la grave incidencia de los hechos invalidantes sobre las instituciones jubilatorias.

Los beneficios mínimos —implantados en la Argentina—, reajustables de acuerdo con el poder adquisitivo de la moneda, que aseguran a los más necesitados un nivel decoroso de existencia, constituyen beneficios más bien asistenciales, que no guardan relación alguna con las remuneraciones y aportes. Acordados en función de la solidaridad social, se alejan de los primitivos esquemas del régimen jubilatorio.

Por su parte, los seguros sociales comprenden la necesidad de aumentar los beneficios económicos de vejez (13). Se considera que el esfuerzo de la población activa es el que solventa los beneficios de quienes no pueden vivir de su trabajo, y la mayor o menor medida de la justa distribución es, en rigor, un problema que puede resolverse con arreglo a cualquier régimen de previsión social.

Si tenemos en cuenta que el régimen jubilatorio es uno de los métodos de protección económica en cobertura de la invalidez, la vejez y la muerte, advertiremos que debe *integrarse dentro de un sistema más amplio de protección bioeconómica*, en cobertura de la integridad de los riesgos y contingencias sociales. El antagonismo entre los seguros sociales y el régimen jubilatorio pasa así a segundo plano, en presencia de la posibilidad de obtener una compenetración y recíproca influencia de ambos regímenes.

No se trata ya de escoger entre el seguro social y las jubilaciones, planteo equivocado a todas luces. Tampoco debe aludirse al *seguro social*, sino a tantos seguros sociales, en plural, como riesgos y contingencias se desee prever (14). Por ello, las deficiencias de la protección económica que los seguros sociales suelen dispensar a la

(12) El fundamento a la protección de los incapacitados para el trabajo se busca ahora en lo que algunos autores llaman la "custodia" social, debida a quien presta un bien común (JUAN BERNALDO DE QUIROS. "El seguro social en Iberoamérica", Revista Jornadas, México, núm. 44, p. 76), la "carga social" (M. PIERRE LAVIGNE. "Risque social et charges sociales". París, 1948) o la "responsabilidad" social (MARIO L. DEVEALI, "Lineamientos de derecho del trabajo", p. 364).

(13) V. CARL H. FARMAN, "El alza del costo de la vida y los beneficios que otorgan los seguros sociales", Revista Informaciones Sociales, Perú, 1954, p. 43.

(14) El debate entre la unidad o pluralidad de riesgos ha perdido actualidad, desde el momento que las leyes distinguen la diversidad de riesgos, reconocen distintas prestaciones, y frecuentemente crean varias instituciones destinadas a la cobertura de los diferentes riesgos y contingencias (v. MANUEL DE VIADO, "Informe del secretario general", IIIª Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Ginebra, 1951.

invalidez, la vejez y la muerte, podrían superarse mediante los beneficios jubilatorios. De este modo se haría factible que los seguros sociales aportaran los principios referidos a la protección sanitaria y económica, y las jubilaciones, en particular, el amparo compensatorio a la edad o en la circunstancia invalidante en que se deja el trabajo.

El traslado del problema o planteos más amplios, permitirá entre ambos regímenes una *compensación* semejante a la sucedida entre los seguros sociales y la asistencia social, que en ciertos países dió forma a la seguridad social (15). Este proceso comienza a perfilarse en la Argentina (16), sin que para ello sea necesario suprimir o reemplazar totalmente sus sistemas arraigados en la conciencia de los trabajadores (17).

IV. — PRINCIPALES CRITICAS FORMULADAS AL REGIMEN JUBILATORIO

Las críticas concretas al régimen jubilatorio de Argentina son, en síntesis, las siguientes:

10.) *Que sólo cubre determinados riesgos y descuida las prestaciones sanitarias.* Este hecho es consecuencia de que, como ya he-

(15) Los seguros sociales, por lo general, dispensaban su protección a los trabajadores y a los miembros de sus familias, en determinados riesgos y contingencias. En cambio, al amalgamarse con la asistencia social, se ha obtenido la extensión de los nuevos regímenes a todos los sectores sociales, en cobertura de todos los riesgos y contingencias. MAURICIO STACK anota que: "Se produce una *influencia recíproca* que lleva a los seguros sociales a *compensarse* con la asistencia" ("Los principios del seguro y la asistencia social", Revista Prestaciones, Colombia, 1947, p. 533).

(16) Se ha confiado al Instituto Nac. de Previsión Social la tarea de reestructurar el régimen nacional de previsión social "sobre bases orgánicas e integrales tendientes a cubrir progresivamente todos los riesgos" (decreto-leyes 327/56 (Anales de Leg. Argentina, XVI-A, p. 108) y 15.972/56 (Anales de Leg. Argentina, XVI-A, p. 982)).

(17) Con motivo de las comisiones de estudio, creadas por el actual gobierno de la Argentina, DEVEALI señala un principio indudablemente sensato y prudente "En los considerandos del decreto no se habla únicamente de "la *revisión del régimen actual* de previsión", sino de la urgencia de "estructurar un nuevo régimen de previsión" y se afirma que la previsión, por constituir un aspecto de la seguridad social, representa siempre "la *política de un gobierno*" y, por consiguiente, debe ajustar su régimen "a las directivas de dicho gobierno". Esta afirmación nos parece inaceptable ya que la previsión social es la rama de la legislación social que exige, debido a sus proyecciones, y permite, debido a sus fundamentos, la mayor continuidad, a pesar de los cambios gubernamentales, puesto que se ajusta más que a determinadas orientaciones políticas, de naturaleza circunstancial, a los caracteres económicosociales de cada país, que tienen naturaleza immanente" ("Régimen de previsión y política de los gobiernos", rev. Derecho del Trabajo, 1956, p. 542).

mos dicho, sólo realiza una parte de los fines de la previsión social. Por ello debe complementarse mediante otros regímenes. En nuestro país (a pesar de no haberse cumplido el amplio programa contenido en el decreto-ley 29.174/44) (18), existen los servicios y obras sociales para empleados y obreros, el subsidio de maternidad, las indemnizaciones por accidentes del trabajo, el fomento a la vivienda y los regímenes de asistencia social (19).

20.) *Que reconoce beneficios prematuros a quienes disfrutan de la plenitud de su capacidad laborativa* (20). Ante todo, debemos recordar que el régimen jubilatorio se propone mantener al trabajador en situación equivalente a la alcanzada por su esfuerzo, a edades en las que todavía puede disfrutar del descanso (21). Pero ello no obsta a que, en muchos casos, las edades que las leyes establecen sean inadecuadas. Correspondería, entonces, atribuir a cada actividad, en función de la fatiga o del desgaste que produce, una edad de retiro diferente, criterio cuya implantación venimos sosteniendo desde hace más de quince años (22).

(18) Anales de Leg. Argentina, IV, p. 602.

(19) En nuestro "Derecho de la previsión social" le dedicamos un capítulo a los regímenes complementarios del jubilatorio (t. II, ps. 7 a 191).

(20) GALLART FOLCH indica que el régimen jubilatorio beneficia con descansos subsidiarios vitalicios a amplios sectores de individuos en plena capacidad para el trabajo ("Desviaciones de la reforma social", rev. Derecho del Trabajo, 1950, p. 197). GONZALES GALE sostuvo, recientemente, refiriéndose a las modalidades del régimen jubilatorio: "Hay que adoptar medidas drásticas, aunque sean impopulares. Y lo serán, ¡qué duda cabe!" ("eterno problema jubilatorio", rev. Derecho del Trabajo, 1956, p. 609).

(21) MARIO L. DEVEALI recuerda que: "Hay tareas que, además de duras y pesadas, impiden a quienes las realizan, el goce de las comodidades más elementales que ofrece la vida civilizada, y en estos casos la sociedad puede permitir a tales trabajadores la posibilidad de disfrutar en la segunda parte de su vida, de las comodidades a las que tuvieron que renunciar con anterioridad" ("Jubilaciones y seguros sociales", rev. Derecho del Trabajo, 1949, p. 113).

DAVID A. MORSE, director general de la Oficina Internacional del Trabajo, acorta con idéntico acierto: "La automatización y los demás progresos técnicos, *permiten acortar la duración de la vida laboral de los trabajadores que prefieran jubilarse antes*". Pero inmediatamente agrega: "Es posible que se adopte un régimen que permita al trabajador gozar de más vacaciones durante su vida de trabajo, en vez de adelantar la edad de jubilación" ("Automatización", ed. de la Oficina Internacional del Trabajo, p. 21).

(22) RAMIREZ GRONDA sostenía en 1943: "El mismo autor cita a Touluse, quien, en su trabajo titulado "Biocratie" estima que deben establecerse límites de edad diversos para cada categoría de actividad; criterio que también comparte el doctor Goffi Moreno, y al que adherimos sin creer en la necesidad de una fundamentación extensa, pues el principio se asienta en una verdad de hecho probada en el rigor del laboratorio experimental" ("Régimen jurídico de las jubilaciones", p. 76).

30.) Que admite una multiplicidad de cajas, en desmedro de la eficaz gestión administrativa. A este respecto, la solución más aprehensible, es la que consiste en lograr la unificación de todas las cajas en una sola (23). Se considera que ello permitiría una mayor economía. Pero es indispensable examinar las situaciones que pasamos a considerar:

a) Casi todas las cajas han sido creadas como consecuencia de una persistente gestión de los gremios interesados. Este fenómeno no ha ocurrido en los países que adoptaron, por decisión de sus gobiernos, un régimen general de seguridad social, en favor de la población trabajadora, indiscriminadamente considerada (24). En cambio, entre nosotros, la adopción de una entidad unificada que sustituyera a las cajas actuales, rompería la *affectio societatis* que solidariza a los trabajadores con las instituciones creadas en su beneficio, y los identifica en mayor medida que si la protección les fuera dispensada por un organismo totalmente ajeno a ellos (25).

b) Los directorios de las cajas se limitan, en lo esencial, al reconocimiento o denegación de los beneficios, por lo que nada impediría que los servicios contable-administrativos pudiesen centralizarse en oficinas comunes a determinadas cajas, comenzando por aque-

(23) Los proyectos de centralización del régimen jubilatorio argentino podrían clasificarse de la siguiente manera: a) los que prescinden del régimen jubilatorio y postulan el seguro social (AUGUSTO BLUNGE, "Proyecto de Cód. de Seguro Nacional", Buenos Aires, 1917); b) los que encuadran la previsión jubilatoria dentro de un sistema más comprensivo de seguro social (RICARDO RIGUERA, "Proyecto de seguro social integral", Buenos Aires, 1945); c) los que tienden a unificar los regímenes jubilatorios en una sola caja (RAMON J. CARCANO, "Proyecto de unificación de las cajas nacionales y provinciales de jubilaciones y pensiones", Buenos Aires, 1944); d) los que sólo buscan de unificar los aspectos legales, para obtener una ley común a todas las cajas (MARIO E. VIDELA MORON, "Proyecto de Cód. de la Previsión Social", Buenos Aires, 1947).

24) Los organismos internacionales, que aconsejan la unificación de la seguridad social, la consideran en función de toda la población (1. Conferencia de Filadelfia de 1944 y de Caracas 1953, en nuestro "Derecho de la previsión social", t. I, p. 1937). Pero ese criterio ha sido resistido por quienes sostienen que la previsión centralizada liga a los trabajadores con monstruosas entidades de previsión y los solidariza con abstractos intereses estatales (v. MARIANO UCCELLAY RIPOLES, "Mutualidades y montepíos laborales", Cuadernos de Política Social, núm. 7, p. 63).

(25) El proyecto de seguridad social presentado en Alemania Occidental postula un sistema descentralizado. Este facilita la administración, permite la participación de los trabajadores en la gestión administrativa, posibilita el conocimiento de las necesidades propias de cada profesión, acrecienta el espíritu profesional y evita la excesiva centralización y el rutinarismo burocrático (v. J. R. FERNANDEZ DE VE LAZCO, "Organos de gestión de los seguros sociales", Cuadernos de Política Social, Madrid, 1950, p. 84, y HELMUTH KOHRER, "Hacia la reforma de la previsión social en la República Federal Alemana", Informaciones Sociales, Lima, 1956, p. 32).

llas comprensivas de limitados sectores de afiliados (26), sin perjuicio de que los directorios, integrados por los representantes de los sectores interesados, mantuvieran a su cargo la resolución de cada caso.

Por otra parte, si bien se crearon diversas cajas para determinadas actividades o grupos afines de ellas (27), la legislación no siempre ha sido consecuente con el principio inicial. Así, sectores no muy numerosos, como los bancarios y periodistas, tienen sus cajas particularizadas, fundadas en la correspondencia de la previsión y el ordenamiento sindical (28). Pero, por el contrario, sectores tan numerosos como los de la actividad industrial (entre ellos los metalúrgicos, textiles, etc.), sólo poseen una caja en común. Con este criterio podría postularse la fusión de dicha caja con la de Comercio, y ese sería el punto de partida de la supresión de las cajas por gremios. Los organismos de previsión social deberían, a nuestro juicio, corresponder a los sectores involucrados en las asociaciones profesionales o núcleos afines a ellas, a fin de permitir una mayor identidad entre los trabajadores y las cajas, y permitir que el sindicalismo se proyecte en los campos de la seguridad social, no tan sólo en el que se refiere a las condiciones de trabajo y de salarios.

40.) Que los aportes y contribuciones inciden exageradamente sobre la economía general. Debe advertirse, ante todo, que los generosos beneficios que reconoce el régimen jubilatorio argentino, aparecen revestidos del carácter de una *participación diferida* de los trabajadores en los bienes de riqueza que han contribuido a crear

(26) El art. 8º de la ley 14.236 (Anales de Leg. Argentina, XIII-A, p. 164) autoriza a las cajas a "celebrar acuerdos, previa autorización del Ministerio de Trabajo y Previsión, con otras cajas nacionales de previsión, para el establecimiento de servicios en común, cuando ello resulte ventajoso para los afiliados o mejore el funcionamiento de los organismos respectivos". El principio se encuentra, pues, legalmente reconocido.

(27) Las cajas argentinas actuales son las siguientes, en favor del personal: a) del Estado; b) ferroviario; c) de empresas de servicios públicos; d) bancario y de seguros; e) del periodismo; f) de navegación; g) del comercio y actividades civiles, y del servicio doméstico; h) de la industria; i) de los trabajadores independientes; j) de los empresarios; k) de los profesionales; l) de los rurales. En total, doce cajas, que no corresponden en todos los casos a sectores bien definidos.

(28) MARIO L. DEVEALI sostiene que, debido al carácter netamente gremial de las cajas, tendrá mucha influencia "el criterio que se adopte en materia de sindicalización, siendo deseable que cada trabajador esté afiliado en la Caja administrada por la asociación gremial que lo represente legalmente" ("Jubilaciones de trabajadores independientes", rev. Derecho del Trabajo, 1955, p. 53).

efectuar estadísticas
My
(29). En cambio, la desproporción en el financiamiento de unas y otras cajas es injustificable (30). De ahí que correspondería aplicar los excedentes de determinadas cajas a la cobertura de otros riesgos no previstos por el régimen jubilatorio. Para ello, previamente, deben efectuarse las estadísticas que demuestren en qué medida los ingresos exceden de los egresos. Este será un cálculo parcial. Hay que realizar, además, las valoraciones actuariales que indiquen el volumen de los compromisos a afrontar.

50.) *Que las inversiones contrarian los fines de estos regímenes.* Debemos recordar que las características de una buena inversión deben ser: *seguridad*, o sea, la garantía de recuperación del valor prestado y el mantenimiento del poder adquisitivo del capital invertido; *rendimiento*, en la equivalencia del interés al determinado por los cálculos actuariales; *disponibilidad* o posibilidad de realizar en cualquier momento una parte del capital invertido; y *utilidad pública*.

Como? Mayo?

(29) DEVEALI sostiene que: "Puede objetarse que la medida de los aportes es demasiado elevada en comparación con la normal de los seguros sociales. La objeción es por cierto fundada. Pero cabe recordar que en todos los sistemas de seguros sociales existe una generosa contribución del Estado. Una parte del aporte a cargo de los empleadores —que son quienes más se quejan— sustituye en nuestro sistema la contribución que, en caso de producirse ese aporte, tendría que abonar el Estado; contribución que debería ser costeadada con un aumento de los impuestos. El aporte de los empleadores constituye, pues, una forma indirecta de impuestos, que en definitiva ateca a los consumidores más que a los empleadores. Por otra parte, los aportes jubilatorios, en la medida actual, ya están incorporados en el mecanismo de los costos y de los precios; por consiguiente, una eventual reducción de los mismos difícilmente podría traducirse en una disminución de los precios y contribuir al abaratamiento de la vida" (para otros detalles, v. "Del sistema jubilatorio al seguro social", rev. Derecho del Trabajo, 1956, p. 389).

(30) Los aportes podrían haber diferido, como difieren también las ventajas y condiciones de los convenios colectivos de trabajo. Pero es innegable que los beneficios y recursos no han experimentado modificaciones adecuadas al florecimiento o depresión de la actividad respectiva. Algunas cajas reciben menores recursos que otras (por ejemplo: la de ferroviarios en relación con la de los trabajadores de la industria), y conceden beneficios más ventajosos (la jubilación a los cincuenta años en vez de a los cincuenta y cinco de edad).

Tan sólo razones históricas pueden justificar la diversidad de aportes: 25% en el régimen de comercio y de industria; 24% en el de empleados públicos; 20% en el de ferroviarios y empresas de servicios públicos; 16%, en el de marítimos; 14% en el de periodistas. Los regímenes de trabajadores por cuenta propia establecen el 10%, pero esta disminución se justifica por diversas circunstancias (v. nuestro estudio "Jubilaciones para empresarios, profesionales y trabajadores independientes", Rev. LA LEY, t. 86 p. 944.



— 58 — MICROBIBLIOTECA

DE SEGURIDAD SOCIAL

blica. Pero si el prestatario es el Estado (31), y aplica los recursos a compromisos de distinta naturaleza de los que la previsión social requiere, la falla radica en la política de inversiones y no en el régimen jubilatorio mismo.

V. — ALGUNAS REFORMAS NECESARIAS

La reforma súbita y general de las instituciones jurídicas, trae aparejada, al par que los inconvenientes propios de su aplicación, dificultades de orden psicológico. Los trabajadores se han identificado, a lo largo de medio siglo con nuestro régimen, que en la actualidad comprende a todas las actividades. Alterarlo suscitara, como hace algunos años hemos tenido oportunidad de apreciar, una gran resistencia en la población afiliada, la cual estimaría que le ha sido hurtada una conquista. De ahí que sea mucho más aconsejable la transformación prudente, a través de etapas sucesivas, tendientes a corregir las deficiencias más notorias (32). De ellas nos ocuparemos, sin entrar en detalles, a continuación.

1º) Ordenamiento jurídico: ley única

La ley 14.370 (33) armonizó diversos aspectos discordes de la legislación jubilatoria. Pero todavía subsisten más de diez regímenes para los trabajadores por cuenta ajena, que no han sido ordenados en textos accesibles. Si bien las leyes han provenido de hechos sociales concretos, es necesario ordenarlas dentro de un conjunto armónico de principios, consagrados por una sola ley para todas las cajas. Los decretos reglamentarios deberían establecer, en cambio, las modalidades de retiro de cada categoría profesional, en consideración a sus características y al mayor o menor desgaste que producen las tareas. Por último, los aspectos mutables y contingentes podrían quedar en cada caso librados a la decisión de los directores

(31) CIRILO DECHAMP sostiene que las inversiones se encuentran garantizadas si el deudor es el Estado, dotado de los medios para obtener las contribuciones necesarias para hacer frente a los compromisos que ha adquirido. El Estado, dice, perdura a través de los hombres y de las instituciones ("La inversión de fondos en el seguro social obligatorio", Revista Internacional del Trabajo, Ginebra, 1948, p. 291).

(32) Coincidentemente, DEVEALI ha sostenido que: "Lo que corresponde es perfeccionar el sistema actual, con prudencia, eliminando privilegios injustificados y extendiendo su amparo a nuevos riesgos" ("Del sistema jubilatorio al seguro social", rev. Derecho del Trabajo, 1956, p. 385).

(33) Anales de Leg. Argentina, XIV-A, p. 171.

de las cajas, integrados por representantes de los sectores interesados (34).

2°) *Disposiciones procesales*

Las leyes, minuciosas y detallistas, no han previsto disposiciones procesales, que eviten la dilación de los asuntos, en desmedro de los intereses que se pretenden proteger. En cada caso interviene una compleja estructura de oficinas, sin que ninguna tenga establecido un término en el diligenciamiento de los trámites a su cargo. A pesar de tratarse de prestaciones alimentarias, que por lógica deben reconocerse de inmediato a los interesados, el recurrente carece de recurso expresamente reconocido, en presencia del habitual retardo administrativo (35).

Contra la resolución del Instituto Nacional de Previsión Social, el interesado tiene abierto el camino ante la Cámara de Apelaciones de la justicia del trabajo. Pero sólo en caso de que demuestre la existencia de *violación de ley o de doctrina legal* (36), sin que el tribunal pueda examinar y pronunciarse sobre las cuestiones de hecho. Los camaristas, por su dominio del derecho y las garantías de objetivi-

(35) EDUARDO R. STAFFORINI señala: "Leyes básicas, reglamentos generales y normas secundarias, logradas previa discusión y con el acuerdo de los sectores interesados, constituyen los medios apropiados para actualizar la voluntad legislativa, de acuerdo con la variabilidad de las relaciones sociales" ("Derecho procesal social", Buenos Aires, 1955, p. p. 872. Véase también MARIO L. DEVEALI, "El sistema de previsión argentino, su evolución y perspectivas", rev. Derecho del Trabajo, t. XIV, p. 193).

(36) GERMAN J. BIDART CAMPOS plantea el siguiente interrogante: "¿Cómo provocar la resolución si la Caja otorgante no se pronuncia?". Y al respecto dice: "Nuestra legislación no prevé las vías para hacerlo, y ello ocasiona grave perjuicio en casos como los citados, en que el beneficio se abona sólo desde su otorgamiento, y el afiliado carece de toda acción o recurso para obligar a la Caja a expedirse. Menester sería completar legalmente los sistemas de previsión, introduciendo el adecuado remedio para el caso. El derecho anglosajón conduce al *writ of mandamus*, por el que se obliga a la Administración pública a hacer lo que ilegalmente no quiere hacer. En el despacho de la Comisión política de la Junta Consultiva sobre la reforma constitucional, al tratarse los recursos individuales, se aconsejó incorporar, entre otros, uno para obligar a la Administración a cumplir lo que se ha negado ilegalmente a hacer. Se nos ocurre que esa fuera la vía más rápida y sumaria, legislándose un mandamiento de ejecución que serviría en nuestro caso concreto, para obligar a la Caja otorgante a dictar la resolución pertinente" ("El derecho a percibir los haberes jubilatorios en relación con el otorgamiento del beneficio", rev. Derecho del Trabajo, 1957, p. 321).

(37) Para algunos detalles sobre las modalidades del expresado recurso, v. nuestro "Derecho de la previsión social", t. II, p. 669.

dad e independencia propias de su alta investidura, deberían tener a su cargo el pronunciamiento amplio en los casos cuestionados, para asegurar al trabajador su intangible derecho ante la ley (37).

3°) *Organización administrativa*

Las facultades de los directorios de las cajas podrían delegarse en cuerpos similares con asiento en las principales regiones del interior. De este modo se facilitaría el reconocimiento de los beneficios a los que residen en las zonas distantes de la Capital. Se atacaría además uno de los males de nuestro país: la centralización exagerada en la dirección de los servicios públicos. Finalmente, sería conveniente que desapareciera el inadecuado contralor fiscal, que a menudo incide sobre aspectos formales y de mero detalle (38).

4°) *Inversión de los recursos*

Sería de desear que la inversión de los recursos se efectuase por un organismo especializado y autárquico, común a todas las cajas. Por su naturaleza, y la permanente vigilancia de los mercados de valores, se encontraría en óptimas condiciones para decidir las inversiones más convenientes (39).

5°) *Edades de retiro*

Algunos estudios han sostenido la conveniencia de unificar los

(37) Los tribunales de justicia no pueden examinar, como hemos dicho, cuestiones de hecho. Si "el Instituto aprecia la prueba producida, arribando a la conclusión de que ella resulta suficiente, como esa valoración es exclusiva de aquél, y no susceptible de revisión por esta alzada . . .". Se requieren en cada caso "citas concretas que determinen con precisión la violación imputada o el error de la oficina alegada" (v. rev. Derecho del Trabajo, 1957, ps. 642 y 570).

(38) Por ejemplo: a causa del incumplimiento de las obligaciones patronales, una caja puede necesitar disponer urgentemente de un cuerpo de inspectores. En este caso, la erogación del servicio se compensa con creces, gracias al incremento de las remuneraciones. No obstante, no es en la actualidad posible, porque la caja debe ajustarse al régimen aplicable a las dependencias comunes del Estado.

(39) Las cajas vendrían a ser inversoras de sus fondos, de la misma manera que los capitalistas particulares depositan su dinero en instituciones de crédito, aunque el mayor beneficio obtenido pasaría a engrosar el patrimonio de aquéllas. Como ya hemos indicado, las inversiones deberían satisfacer los objetivos de la previsión social (servicios de medicina preventiva, curativa y readaptadora, planes de vivienda, etc.), sin perjuicio de aplicar los excedentes a inversiones de otra naturaleza, revestidas de suficientes garantías.

seguros sociales, permitirían dispensar una protección completa y eficaz en el orden bioeconómico, a la población trabajadora.

Tales sugerencias podrán compartirse o rechazarse. Pero, en cualquier caso, al legislarse en materia jurídico-social es ineludible reparar en los factores que provienen del medio, y atender a las modalidades de la población que es su destinataria. Así como en otros servicios públicos juegan factores correspondientes a las características del medio físico, geográfico y natural, en éste, el factor humano resulta el elemento esencial de todas las consideraciones.

Lamentablemente, algunos especialistas suelen olvidar los componentes característicos del ambiente. La idiosincrasia del pueblo. Sus aspiraciones, necesidades y hábitos adquiridos, y la oportunidad y posibilidades de realización. Se apartan así de la realidad. Y destinarán al fracaso la iniciativa mejor intencionada. (*)

(*) Este estudio, con el título de "La Reforma del Régimen Jubilatorio", fué publicado en la Revista "La Ley" de Buenos Aires, de fecha 28 de Diciembre de 1957, y se reproduce en nuestras columnas con la debida autorización.