

Del Sistema Jubilatorio al Seguro Social

Por el Dr. Mario L. Deveali.

Ex-Catedrático de la Universidad de Roma (Italia)
Catedrático de la Universidad de La Plata (Argentina).
Director de la Revista "Derecho del Trabajo" (Buenos Aires, Argentina).

I.—En otra oportunidad hemos señalado las diferencias que median entre el régimen jubilatorio, en su figura tradicional, y los seguros sociales según su concepción moderna (1). Tales diferencias son una consecuencia de los distintos principios en que se inspiran los dos sistemas de previsión.

El sistema jubilatorio nació en los países de Europa continental para el amparo de los funcionarios públicos. Estos funcionarios gozaban, por lo general, en esos países, de un trato económico inferior al de los empleados privados; diferencia que resultaba compensada —en cierta forma— por el derecho que tenían a la estabilidad. Debido a la imposibilidad práctica en que se encontraban de realizar ahorros o de celebrar contratos de seguro, el Estado se proponía proporcionarles, mediante la jubilación, los medios de vida durante el período en el cual, por razones de edad o invalidez, tenían que dejar el servicio; medios adecuados a la dignidad de la función desempeñada y que coincidían pues, más o menos, con el sueldo que percibían durante el cargo. Por las mismas razones, ese beneficio se otorgaba, en medida más o menos reducida, también a sus familiares, en el supuesto de fallecimiento del empleado. La jubilación, en su figura clásica, tiene pues naturaleza y función parecidas al retiro que se otorga, entre nosotros, a los oficiales de las fuerzas armadas y a algunos funcionarios de especial jerarquía.

Las jubilaciones eran costeadas, inicialmente, por el Estado. Sucesivamente, en algunos países, se adoptó el sistema del aporte bilate-

(1) Véase mi estudio "Jubilaciones y Seguros Sociales", y mi "Curso de Derecho Sindical y de la Previsión Social", II ed., Págs. 393 y sgts.

1al (2). Pero esta modalidad no tiene trascendencia práctica, puesto que en realidad es siempre el Estado quien abona el sueldo y retiene el aporte a cargo del funcionario, y procede después al pago del haber jubilatorio.

Como consecuencia de su naturaleza las jubilaciones:

a) Amparan únicamente a un sector limitado de beneficiarios;
 b) Se proponen asegurar al afiliado, cuando tiene que dejar el servicio, el mismo nivel de vida que durante el desempeño de aquél; beneficio del cual resulta privado cuando la terminación de los servicios le es imputable;

c) No se preocupan de las formas de asistencia destinadas especialmente al amparo de las personas que no disponen de suficientes recursos económicos.

Los seguros sociales se inspiran en principios esencialmente distintos, ya que se preocupan principalmente por proporcionar a los trabajadores más modestos y a sus familias, los medios de subsistencia estrictamente indispensables cuando les falta el recurso del salario o éste resulta insuficiente; además de las otras formas de asistencia necesaria para la preservación de su salud. En consecuencia, los seguros sociales:

a) Amparan a la generalidad de los trabajadores y a sus familias; *excluyendo a menudo* a los trabajadores que disponen de mayores recursos, o limitando los aportes de estos últimos y los beneficios correspondientes, a una cantidad determinada de retribución;

b) Otorgan beneficios modestos, destinados a satisfacer las exigencias mínimas del hogar, y correlativamente exigen aportes reducidos, sea de los afiliados como de sus empleadores; aportes que se integran con una contribución, más o menos elevada, del Estado;

c) Contemplan todos los riesgos y necesidades de la familia obrera, otorgando preferente atención a los accidentes del trabajo, a la asistencia médico-farmacéutica en el caso de enfermedad del afiliado o de sus familiares, a la maternidad, a la medicina preventiva, a la desocupación y a las asignaciones familiares.

II.—En nuestro país, la primera Caja de jubilaciones, creada en el año 1940 por la ley 4349, se ajustaba, más o menos, al esquema

(2) Véase, en sentido idéntico, González Galé, en "Rev Internacional del Trabajo", Montreal, mayo de 1942. Este autor afirma que las jubilaciones, tal como entre nosotros se entienden, son los retiros por vejez o por invalidez concedidos a los empleados del Estado; y recuerda que el Estado acordó durante años y años —en todos los países del orbe— el retiro de los funcionarios públicos a título gratuito, primero; semigratuito, después.

tradicional, (3) con las modificaciones impuestas por el hecho de que entre nosotros el empleado público no goza de aquella estabilidad que le está asegurada en los países europeos; estabilidad que, como lo señalábamos, (4) está íntimamente vinculada con el régimen jubilatorio.

El sistema jubilatorio fue paulatinamente extendido a otros sectores de trabajadores, que se encontraban en condiciones parecidas a los empleados públicos europeos, ya que gozaban de la estabilidad propia de estos últimos, como en el caso de los ferroviarios (ley 9653 del año 1915 y de los bancarios (ley 11,232 del año 1923), o que realizaban tareas análogas (personal de servicios públicos, ley 11,110 del año 1921), o que merecían un amparo especial (personal del periodismo, ley 12,581 del año 1939; y personal de la navegación, ley 12,612 del mismo año). Corresponde tener en cuenta que nuestro país fue uno de los que más se resistieron a toda forma de seguro obligatorio, el cual no fue admitido tampoco en el caso típico de los accidentes del trabajo, y sólo con alcance muy limitado fue adoptado en el año 1934, por la ley 11,933 que creó el seguro obligatorio de maternidad. Los gremios aludidos no tenían pues otro camino que pedir la extensión del sistema que ya funcionaba en nuestro país, esto es, del sistema jubilatorio.

Tal extensión fue severamente criticada, en aquel entonces por los más prestigiosos estudiosos de nuestro país, (5) pero el problema no presentaba especial gravedad, ya que se trataba de gremios relativamente reducidos. La situación se ha modificado substancialmente cuando en el año 1944, por el decreto-ley 31,665, el sistema jubilatorio ha sido extendido a todos los trabajadores del comercio, a los cuales se han agregado, en virtud del decreto-ley 13,937, los trabajadores de la industria. Finalmente, por efecto de las leyes 14,337 y 14,339, el sistema ha adquirido alcance general, al crearse las cuatro nuevas Cajas de previsión para los trabajadores rurales, los trabajadores autónomos, los profesionales y los empresarios. El único sector excluido era el de servicio doméstica, al cual el régimen jubilatorio ha sido extendido en estos días.

Nuestro sistema jubilatorio ha logrado pues la misma amplitud que tienen, en los otros países, los seguros sociales; pero difiere de estos últimos, respecto de los beneficios que otorga y de los aportes

(3) Según González Galé, nuestro sistema jubilatorio no es, en su origen, sino una copia de la ley francesa de retiros y pensiones para el personal de la administración pública, sancionada en 1853 ("Previsión Social", Academia de Ciencias Económicas, Bs As, 1946, Pág 125)

(4) Véase "El derecho a la estabilidad en el empleo"

(5) En el estudio citado en la nota 3, González Galé afirma que "los seguros sociales entraron en nuestro país por la puerta falsa de las jubilaciones".



© 2001, DERECHOS RESERVADOS

Prohibida la reproducción total o parcial de este documento,
sin la autorización escrita de la Universidad de El Salvador

SISTEMA BIBLIOTECARIO, UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

que exige. No cuenta además con la contribución estatal que si bien fue prevista por la ley 13,478, ha sido eliminada en el año 1954 por la ley 14,370.

De ahí que alguien haya vuelto a hablar de la oportunidad —que ya fuera anunciada en un plan del gobierno anterior— de eliminar el sistema jubilatorio, para substituirlo mediante un sistema de seguros sociales. El planteo nos parece equivocado.

III.—En primer lugar cabe señalar que nuestro sistema jubilatorio, a la par que iba extendiendo su campo de aplicación personal, ha atenuado, bajo el empuje de la realidad, algunas de las notas típicas que lo diferenciaban de los seguros sociales. En efecto:

a) La ley 14,370 ha introducido una escala uniforme de beneficios, que renuncia al rígido criterio proporcional con la medida de los aportes, ya que es decreciente, al punto que después de cierto límite, el porcentaje que se computa a los efectos de los beneficios, es inferior al porcentaje del aporte conjunto patronal y obrero. En las últimas Cajas creadas por la citada ley 14,337 se ha ido más allá: fijándose un límite máximo sobre el cual se pagan los aportes y se calculan los beneficios. En esta forma se ha abandonado el principio de la retribución prácticamente equivalente al último sueldo; principio que rige únicamente respecto de las retribuciones más modestas. Al mismo tiempo se ha eliminado —parcialmente en las Cajas más antiguas y totalmente en las más recientes— la posibilidad de beneficios excesivamente elevados, que repugnan a las finalidades de los seguros sociales;

b) El límite de edad ha sido elevado, en las últimas leyes, a la edad de 60 años. En cuanto a los regímenes anteriores, si bien no ha sido modificado formalmente, se ha logrado en forma indirecta resultado análogo, al excluir la compatibilidad del beneficio jubilatorio con el ejercicio de un nuevo empleo, reconociendo al mismo tiempo la posibilidad de acrecer el haber jubilatorio mediante la continuación en el empleo después de haber logrado el derecho a la jubilación ordinaria;

c) Ha sido eliminado el beneficio de la devolución de aportes;

d) Ha sido reconocido el derecho a la jubilación por invalidez y por muerte, sin exigencia de antigüedad alguna de afiliación; (6)

(6) En cuanto al caso de muerte, este derecho ha sido proclamado expresamente en la ley 14,397, art 25; pero la jurisprudencia judicial y administrativa lo reconoce también en cuanto a los otros regímenes, extendiendo el criterio que rige respecto de la invalidez

otorgando así, respecto de estos riesgos, el amparo propio de los seguros sociales.

En virtud de estas modificaciones y de otras de menor trascendencia, nuestro sistema jubilatorio puede calificarse hoy en día como un sistema imperfecto de seguros sociales. El problema actual no consiste pues en substituir un sistema por otro, sino en modificar ulteriormente el sistema actual, en forma de que responda siempre mejor a las finalidades del seguro social. En el campo doctrinario puede hablarse de una dicotomía entre jubilaciones y seguros sociales, insistiendo sobre las diferencias que arriba hemos señalado (7). Pero, en el campo práctico, una vez que el sistema jubilatorio ha atenuado o eliminado algunas de las notas que lo caracterizaban, es imposible marcar una línea neta de separación. Los términos utilizados para designar las instituciones no tienen importancia alguna, cuando la substancia ha cesado de coincidir con ellos. Ahora bien, nuestro sistema de previsión —entendemos que no es más el caso de utilizar la terminología originaria del sistema jubilatorio— coincide desde ya, en muchos puntos, con los seguros sociales puesto que:

- a) Ampara a la totalidad de los trabajadores;
- b) Otorga beneficios que, si bien están relacionados con la medida de los aportes, amparan especialmente a los sectores más necesitados, fijando un mínimo de haber jubilatorio y adoptando una escala de beneficios que favorece los sueldos más reducidos;
- c) Cubre los dos riesgos más graves, que son los de invalidez y de muerte —y así también los accidentes de trabajo— a partir del primer momento de afiliación;
- d) Ha elevado, en forma directa o indirecta, el límite de edad para jubilarse, evitando —mediante el régimen de incompatibilidad— que la jubilación, en lugar de responder a una necesidad, se convierta en una renta para quien continúa en su trabajo;
- 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 (8).

(7) Véase, últimamente, el meduloso estudio de González Galé "Financiación de los seguros sociales a largo plazo", en la Rev "Informaciones Sociales", Lima, abril mayo junio 1953, pág 3. Pero el mismo autor admite que "no se trata de oponer un sistema a otro: jubilaciones versus seguro social. Dentro de éste caben aquéllas. Lo que importa es ajustar las entradas a las salidas, equilibrar el presupuesto, eliminar el déficit, poner la casa en orden" ("Previsión Social", cit., Pág 129).

(8) Véase la resolución aprobada por la III Asamblea extraordinaria —realizada en Caracas en febrero de 1953— del Consejo Económico y Social Interamericano, en la Rev "Seguridad Social", septiembre noviembre 1953, Pág 164.

IV.—Pueden objetarse que la medida de los aportes es demasiado elevada en comparación con la normal en los seguros sociales. La objeción por cierto es 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— substituye en nuestro sistema la contribución que, en caso de reducirse 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 afecta 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 (9).

Igualmente corresponde tener en cuenta que algunas de las Cajas de previsión que ya están funcionando, se encuentran actualmente en una situación deficitaria. Es cierto que el Estado ha absorbido buena parte de sus recursos, mediante las “obligaciones de previsión social”; pero es evidente que el Estado no puede devolver, en el momento actual, todo el importe de tales obligaciones. Y aún en el caso de hacerlo, se trataría solamente de un alivio temporario, destinado a postergar por poco tiempo la crisis de algunas Cajas de previsión.

Esta situación, si bien grave, no es alarmante. En efecto la causa de las dificultades en que se encuentran algunas Cajas consiste en el hecho de que ellas otorgan a sus afiliados un tratamiento más favorable que las demás, y a pesar de esto les exigen menores aportes. Tratamiento de privilegio que no siempre encuentra justificación en la naturaleza especial de la actividad a que se refieren. Sería pues suficiente ajustar el régimen de tales Cajas al que rige respecto de las otras, y exigir el pago regular de los aportes patronales, para sanar su situación.

En cuanto a las cuatro cajas de más reciente creación, cuya situación —según parece— es realmente grave, (10) cabe recordar que las leyes que las crearon, no han sido todavía reglamentadas; resulta pues posible reformarlas convenientemente antes que empiecen a funcionar en pleno. Lo mismo debe decirse respecto del régimen de pre-

(9) En sentido coincidente véase el informe del doctor Laclau, publicado en los diarios “La Prensa” y “La Nación”, del 7 de junio de 1956

(10) Véase el informe citado en la nota que precede

visión para el servicio doméstico, que ha sido creado en estos días por el Gobierno provisional.

Una vez realizadas estas reformas, que responden al mismo tiempo a exigencias de orden financiero y a obvios principios de justicia y de ética, podrá encararse la integración de nuestro sistema de previsión, incorporando al mismo la cobertura de nuevos riesgos: empezando por los accidentes del trabajo y la maternidad, para pasar sucesivamente al amparo de las enfermedades y a la medicina preventiva. Por último podría contemplarse también el problema de las asignaciones familiares y del seguro de desocupación.

V.—No está en nuestros propósitos exponer un programa detallado, sino simplemente señalar la oportunidad de evitar que, para el amparo de los riesgos aludidos, se creen nuevas instituciones, que exigirían nuevos aportes; ocasionando así un aumento de gastos y una dispersión de recursos.

Nuestro sistema de previsión —lo repetimos— es un sistema imperfecto de seguros sociales. Parece pues inoportuno, en el momento actual, después de tantos años de funcionamiento, pensar en eliminarlo para substituirlo por otro sistema; lo cual, por otra parte, podría realizarse sólo en un período muy largo, siendo imposible prescindir de los derechos que corresponden a los afiliados actuales y que fueron consagrados, en forma terminante, en las leyes que han creado algunas cajas de previsión (11).

Lo que corresponde es perfeccionar el sistema actual, con prudencia, eliminando privilegios injustificados y extendiendo su amparo a nuevos riesgos; teniendo en cuenta las experiencias extranjeras, pero sin olvidar la situación especial de nuestro país, que bajo algunos aspectos es realmente favorable (12). Si nuestra composición demográfica, nuestra situación ecológica y nuestra economía permiten, después de las reformas indicadas, abonar un beneficio jubilatorio más generoso que el propio de la mayoría de los sistemas de seguros sociales, no existe motivo para eliminarlo. En lugar de una falla de nuestro sistema, podrá representar una particularidad del mismo (13),

(11) Nos limitamos a recordar que según el art. 1º de la ley 4349 "los fondos y rentas de esa Caja son de propiedad de las personas comprendidas en las disposiciones" de esa ley; declaración que se repite en el art. II de la ley 10,650.

(12) En algunos países de este continente, la mayor parte de los recursos están destinados a la creación de hospitales y consultorios que faltan totalmente a pesar de las deficientes condiciones sanitarias de la población; problema que, en nuestro país, presenta una gravedad notablemente menor.

En otros países, como Italia existe un seguro social contra la tuberculosis, y buena parte de los recursos del seguro social están destinados a los subsidios de desocupación. Estos fenómenos tienen actualmente en nuestro país una trascendencia mínima.

(13) Por razones que no es el caso de recordar, entre nosotros no está todavía suficientemente difundido el espíritu del ahorro ni el recurso al seguro privado, instituciones que en otros países cumplen con las funciones de previsión que exceden de la mera asistencia. Deficiencias éstas que podrán corregirse sólo mediante un proceso educacional necesariamente lento.

conforme a la idiosincrasia de nuestro pueblo, y destinada a subsistir modalidades propias de otros países (14). Las jubilaciones, los seguros sociales y la seguridad social, representan tres etapas de un proceso típico de la civilización moderna. Como lo señalábamos en otra oportunidad, algunos de los países que se adelantaron en adoptar los seguros sociales, (15) a la par de los que se inspiran en la ideología comunista, ya han realizado o están realizando un sistema, más o menos completo de seguridad social: modificando en ese sentido los sistemas preexistentes de seguros sociales (16). Entendemos que en este momento corresponde a nuestro país realizar la segunda etapa, transformando el sistema actual en un sistema de seguro social; sin renunciar por esto a estudiar la conveniencia de una evolución ulterior hacia la seguridad social.

(14) Paul Durand señala que, también en Europa Occidental, a pesar de inspirarse en una ideología común, las diferentes situaciones políticas, económicas y sociales llevan a una diferente organización de la seguridad social. El individualismo del temperamento francés ha dejado subsistir numerosos regímenes especiales, que ofrecen un contraste con la gran uniformidad de la legislación inglesa.

El sistema de los "servicios nacionales de sanidad" ha merecido la preferente atención de los países aún poco desarrollados, donde el servicio de sanidad aparece como la mejor forma de administración de la atención médica, en razón de la falta de medios de tratamiento y de las inmensas necesidades de la población desprovista de recursos suficientes ("La politique contemporaine de sécurité social", en "Rev di diritto intern e comparato", 1955, Pág 222)

(15) En Alemania el canciller Adenauer ha nombrado recientemente, para estudiar estas reformas, una comisión compuesta por los profesores Achinger, Hoffner, Muthesius y Novendorfer, cuyo informe puede leerse en Rev "Providenza Sociale", enero febrero, 1956, Pág 63

(16) Véase "El concepto de derecho del trabajo y la trayectoria de la legislación social" Véase también Pierre Larroque, "Del seguro social a la seguridad social", en "Rev Internac del Trabajo", junio 1948 Pág 249