

CATALOGADO

26108

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

ESTUDIO SALVIA - MAZZA  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

EXPEDIENTE N° \_\_\_\_\_  
Agregado N° \_\_\_\_\_  
69142 10 ABR 1981  
FECHA

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

BUENOS AIRES, 10 de Abril de 1981.-

Señor Secretario General  
del Consejo Federal de Inversiones  
Cnel. (R) Carlos B. Pajaríño  
S./D.

Ref.: Expte. 143 - Res. 80647 C.F.I.  
Actualización del estudio pre-  
visional de la Pcia. de Mendoza.

Tengo el agrado de dirigirme al Secre-  
tario General a efectos de agregar adjunto a la presente los docu-  
mentos que se detallan a continuación:

- I - Aclaraciones, ampliaciones y rectificaciones correspon-  
dientes a las observaciones efectuadas por la Caja de  
Jubilaciones y Pensiones de la Provincia, respecto a  
la Etapa 1, y
- II - Etapa 2 del Estudio de la referencia.

Hago propicia la oportunidad para salu-  
dar al Sr. Secretario General con mi consideración mas distingui-  
da.

Feliciano Salvia  
Actuario



0  
M. 413  
Salles  
Mendoza  
II

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

REF.: Expediente 143 - Resolución 80.647 C.F.I.  
Actualización del Estudio Previsional de  
la Provincia de Mendoza.

---

Aclaraciones, ampliaciones y rectificaciones correspondientes a las observaciones efectuadas por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia -  
Etapa 1.

Consideraciones Preliminares

Es importante señalar que la tarea contratada consiste en la "actualización del estudio previsional de la Provincia" atento que anteriormente se realizara un estudio técnico-actuarial -durante 1971/73- a través de ese Consejo Federal de Inversiones. (Expediente 4929).

También cabe recordar que las tareas programadas para el estudio en curso de ejecución ha sido subdivididas en tres etapas -según Anexo I Plan de Trabajos del contrato de fecha: 14/10/80 - etapas que en su conjunto marcan el objetivo final del referido estudio. El análisis parcializado de una sola de estas etapas puede, quizás, dar lugar a interpretaciones disidentes; y, ello es posible si no se tiene en cuenta, acabadamente, el objetivo final perseguido al encarar la asistencia técnica que la Provincia requiriera al --  
C.F.I.

A continuación se efectúa -en el mismo orden de los puntos tratados en la nota de fecha 13 de marzo de 1981 del Señor Ministro de Hacien-



**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional

VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

da de la Provincia que agrega las "observaciones efectuadas por la Caja de Jubilaciones y Pensiones" - las consideraciones y aclaraciones que coadyuvarán a una mejor interpretación del contenido de la Etapa 1.

1 - Relevamiento de la Información:

Respecto de este punto el informe de la Caja comienza diciendo: "se considera insuficiente el análisis histórico de los últimos 5 años (1976-1980)". Sobre este aspecto convendría hacer conocer a las autoridades del Organismo que, en virtud del acápite a) del punto 2, Etapa 1 que figura en el Anexo I - Plan de Trabajos ya citado arriba, el relevamiento de la información fué orientado con énfasis en el acopio de aquellos datos que estuvieran referidos a los hechos producidos durante el transcurso del último quinquenio. Por lo demás, en visitas realizadas a la Caja pudo constatarse las dificultades que debieron sortear los actuales funcionarios para concretar el acopio del material informativo más allá de 1977.

En cuanto a lo manifestado por la Caja en el apartado b) se coincide plenamente en que "no resulta apropiado proyectar hacia el futuro -por 25 años- " la estructura demográfico-financiera del último quinquenio. Justamente, las proyecciones elaboradas en el trabajo no sólo han debido tomar en cuenta la evolución histórica de la Caja en el largo plazo, sino que además, se tuvo que evaluar las probables incidencias de la legislación mas

//2

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

reciente a través de los años proyectados por tratarse de las normas que se suponen regirán en dicho lapso. De haber computado -incorrectamente- sólo ese quinquenio, resulta obvio concluir que las proyecciones aludidas hubiesen arrojado resultados mucho más preocupantes que los observados.

2 - Análisis y Proyecciones de las variables demográfico-económico-financieras.

2 - 1. Variables Demográficas:

Respecto a los comentarios efectuados en este punto están ya desarrollados -tal como ha sido programado en el Plan de Trabajos, Anexo I del contrato en curso- al tratar el acápite a) del punto 1 que configura la Etapa 2.

2 - 2. Variables Financieras:

Los cuadros elaborados de Recursos y Erogaciones permiten el análisis a pesos corrientes de la evolución de estos rubros y su utilización se limita a ser considerados como una de las fuentes de información necesarias para la preparación de las proyecciones; y éstas son expresadas en pesos del año 1980 por cuanto no es dable suponer que las fluctuaciones en el valor monetario influirán de tal forma que posibilite revertir o modificar los

//3

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional

VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

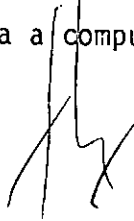
Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

resultados obtenidos. Los permenores que explican determinadas cifras "y que constituyen circunstancias únicas, por una sola vez" han sido convenientemente tenidos en cuenta para no incorporar sus incidencias en el futuro desarrollo de la Caja; bajo esa premisa se construyeron las proyecciones aludidas.

Lo mismo cabe apuntar respecto de las circunstancias particulares que se presentaron como consecuencia de la política previsional instituída a partir de 1973; ello tampoco fué hecho con otros períodos anteriores o posteriores a dicho año pues no es el objetivo ni propósito de este estudio técnico la división en lapsos políticos que puedan jalonar el desarrollo histórico de la Caja Provincial.

El Cuadro 8 de la página 32 del trabajo relativo a la Etapa 1 presenta una omisión de transcripción dactilográfica. Se encarece que, a modo de "fe de erratas", sea aceptado en sustitución el Cuadro 8 -completo- que se acompaña al presente informe (Anexo A). La circunstancia de que los totales de ambos cuadros coinciden y de que en el comentario al mismo (tal como lo manifiesta la Caja) se mencionan estas disposiciones, prueba que se trata de un mero error dactilográfico. Con respecto a los beneficiarios que se acogieron a las normas de las Leyes Números 3941 y 3989, es dable puntualizar: la primera de ellas -rigió desde fines del año 1973 hasta mediados del año 1976- autorizaba a computar, a los fines jubilatorios, los períodos de inactividad a aquellas



**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional

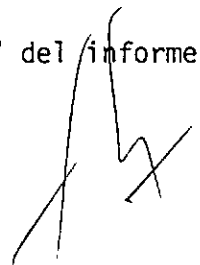
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Ol. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

personas que hubieran sido separadas de sus funciones por causas políticas, gremiales, etc., dentro del lapso comprendido entre el 16 de setiembre de 1955 y el 24 de Mayo de 1973. Es decir que, además de este cómputo de servicios fictos, debía acreditarse los mínimos de edad y servicios exigidos por las normas vigentes; por ello, en los datos suministrados por la Caja, no figura discriminado ningún caso que haya sido consecuencia de la aplicación de esta ley en particular, y se entiende que para obtener este dato sería necesario, tal vez, la revisión de cada uno de los expedientes que fueron resueltos desde fines de 1973 y hasta el momento que caducaron las normas de la Ley 3941. En lo referente a la Ley N° 3989 -autorizaba al personal policial separado por las mismas causas de la anterior a solicitar, en retiro, su reincorporación y ascenso- ha sido tomada en cuenta en el Cuadro 8, aunque en forma conjunta -- con una ley que contempló circunstancias especiales de tratamiento asimilable para este sector (Ley N° 3849/72). A título ilustrativo se acompaña como Anexo B al presente informe una fotocopia del listado "Código de Tipos de Jubilaciones" utilizado por la Caja para el procesamiento de estas prestaciones mediante el computador, y que fuera suministrado por funcionarios de la misma.

El Cuadro 12 se confeccionó con los únicos datos disponibles para este estudio que fueran suministrados por los funcionarios de la Caja en oportunidad de la visita a la ciudad de Mendoza, según se glosara en el Anexo IV del informe correspondiente a la Etapa 1.



**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

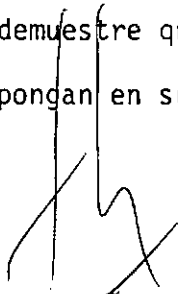
//

El Cuadro 13 se limita a mostrar objetivamente las variables demográficas allí indicadas. En la Etapa 2 -tal como se anticipa en la página 43 de la Etapa 1- se podrá apreciar las consideraciones que merecen los resultados hallados.

2 - 3. Proyección:

Cabe señalar, previamente, que cualquier hipótesis que se adopte respecto del comportamiento futuro de un régimen previsional puede ser razonablemente materia opinable. La aptitud de elegir entre diferentes alternativas posibles -siempre, claro está, la que resulte más idónea para alcanzar los objetivos de un estudio concreto- podría llegar a constituir un aspecto subjetivo difícil de merituar. Obviamente, aquí tiene un peso importante el conocimiento profundo de las variables manejadas y la experiencia técnico-profesional de quien adopta una alternativa en particular. Lo significativo en estos casos es realizar aquellas observaciones que muestren un notorio desajuste de las hipótesis adoptadas. En las páginas 43 a 47, inclusive, del trabajo relativo a la Etapa 1 se hace un detalle de las bases y las hipótesis utilizadas para la construcción de la proyección demográfica de largo plazo.

No existe inconveniente para modificarlas, siempre y cuando se demuestre que las mismas son irrazonables y que las nuevas hipótesis que se propongan en sustitución, incidan sustancialmente en los resultados; especial-



**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional

VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

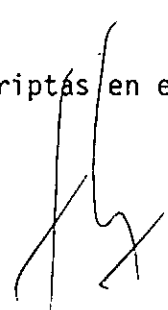
//

mente si los nuevos resultados dan origen a conclusiones diferentes a las que se llegara con las hipótesis elegidas en primera instancia. De lo contrario, se corre el riesgo de dedicar un tiempo excesivo a "jugar" con distintas hipótesis y sus consecuentes proyecciones mientras las soluciones de fondo se soslayan; con ello, sólo se consigue el agravamiento de una situación dada ya que la demora en preparar una batería de resultados alternativos impide adoptar las decisiones que son urgentes y definitivas.

Existen actitudes profesionales que, en salvaguarda de las posibles críticas a que podrían ser sometidos sus trabajos, ponen a disposición de los responsables en la toma de decisiones un número considerable de proyecciones elaboradas sobre la base de hipótesis alternativas. Esto ayuda a no poner en tela de juicio la idoneidad y responsabilidad profesional, pero es frecuente observar que esto trasunta una variada gama de posibilidades y que en vez de colaborar con quienes deben decidir, éstos se confunden en la elección de las soluciones definitivas y de fondo.

En atención a lo dicho es que, aún a riesgo de las razonables críticas de los resultados obtenidos, es que se eligió el camino de presentar una única proyección de la evolución futura esperada del régimen previsional de Mendoza.

Tal vez luego de un examen mas exhaustivo de las hipótesis descriptas en el trabajo -páginas indicadas supra- podría analizarse la viabi





**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional

VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. B  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

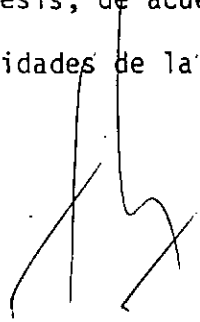
//

lidad de las recomendaciones que resulten de las propuestas de modificaciones que se hagan al respecto. Sí puede anticiparse que, es lícito suponer que las conclusiones finales no habrán de presentar desvíos de tal magnitud que invaliden o den motivo a cambiar fundamentalmente las recomendaciones y sugerencias que se efectúan en la Etapa 2.

En la preparación de estas recomendaciones y sugerencias se ha tomado debida nota en lo que hace a la evolución de la estructura económico-financiera y demográfica de la Caja -por ejemplo, la necesidad mensual de fondos exógenos es una realidad innegable- aspectos que estarían indicando serias restricciones para revertir los déficits en el corto plazo; mas bien debiera suponerse que el equilibrio dinámico se conseguirá luego de transcurrida toda una generación.

En las observaciones efectuadas por la Caja se menciona, por ejemplo, que "importa por lo tanto conocer las bases en que se apoya la hipótesis utilizada para proyectar la incorporación de beneficiarios". En la página 46 del respectivo trabajo se describen los supuestos adoptados en cuanto a las demandas por jubilaciones ordinarias, jubilaciones por invalidez y de las pensiones directas y derivadas. No habría inconvenientes en modificar dichas hipótesis, de acuerdo con las recomendaciones precisas que puedan aportar las autoridades de la Caja.

Tampoco habría restricciones para utilizar el "relevamiento



//7

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional

VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

mucho mas reciente" -aludido en las últimas líneas de la página 6 del informe de la Caja- relativo a la distribución por edades de los activos; siempre y cuando la composición por grupos etáreos de dicho nuevo relevamiento arroje variaciones significativas respecto de la adoptada (Cuadro 14) y que ello justifique su reelaboración.

Por otra parte, debe reiterarse que en la preparación del citado Cuadro 14 no sólo se tuvo en consideración los resultados que arrojará el censo de empleados públicos de 1969, sino que se computó una estimación de los probables movimientos netos operados en los planteles de personal provincial hasta el año 1980.

Al momento de dar por concluida la etapa de relevamiento de la información, la Caja no puso a disposición del Consultor el material informativo a que se hace referencia y debió superarse esta ausencia de información actualizada con los elementos que fué posible reunir.

Con respecto a las hipótesis adoptadas en cuanto a la evolución futura esperada de la población activa cabe puntualizar que es perfectamente opinable, no obstante que en el informe de la Etapa 1 se ha tratado de explicitar las razones que fundamentan las mismas. Debe tenerse presente que en las hipótesis de largo plazo no puede soslayarse aspectos de coyuntura, pero son insuficientes para enmarcar una tendencia que abarque un lapso prolongado. Y, la evaluación del comportamiento futuro del universo activo amparado

//8

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional

VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

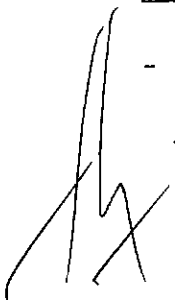
Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

por esa Caja provincial está estrechamente vinculado a las políticas de redimensionamiento del sector público que encaren las autoridades gubernamentales de turno, sean éstas de la propia jurisdicción como las del ámbito nacional. Porque se considera ocioso, no se vuelve sobre las consideraciones ya vertidas en materia de utilización de alternativas.

Ya que se menciona esta problemática de la previsión social a nivel Provincia convendrá destacar especialmente la importancia que debiera adjudicarse a las proposiciones contenidas en la Etapa 2 de este estudio, en el sentido de ampliar el campo de acción de la Caja de Jubilaciones y Pensiones hacia toda la población provincial. Si se lograra este objetivo, obviamente, la evolución de los activos aportantes al régimen local estaría realmente vinculada al acontecer económico-social y demográfico de todo el espacio Provincial. Serían de escasa incidencia las cíclicas transferencias entre el sector público y privado -que afectan el desenvolvimiento de la Caja, como ha sido hasta el presente- en función de las políticas coyunturales adoptadas en cuanto a las distintas alternativas de dimensionar el sector de la actividad pública; el futuro accionar de la Caja estaría ligado, de este modo, estrecha y biunívocamente al desarrollo de la economía provincial, en su conjunto.

3 - Resumen:

- 
- El estudio fué programado con el auspicioso criterio de proponer, y, en su caso, insistir con anteriores -porque se trata de "una

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

actualización<sup>u</sup> pautas para morigerar y acotar los desequilibrios de la Caja. Investigar las causas hubiese sido, tal vez más fácil, para este Consultor; con sólo enfrentar las recomendaciones efectuadas en 1972/73 y las normas que tuvieron vigencia entre 1973/79 se habría arribado a una primera toma de razón.

- Las disposiciones modificatorias introducidas por la Ley N° 4347 constituyen una real avanzada dentro del derrotero a seguir. Pero, corresponde señalar que, aunque apunta a morigerar los defectos de la legislación precedente, no es suficiente para solucionar las consecuencias económicas que actualmente enfrenta la Caja al solventar las prestaciones -en cantidad y costo- originadas por estas normas.
  - Dado que se ha previsto realizar sucesivas entrevistas a las autoridades y funcionarios de la Caja, parece inoportuno abundar en mayores consideraciones; sobretodo, si se tiene en cuenta que aún desconocen la Etapa 2., informe que complementa el presente.
- Por otra parte cabe tener presente que en la Etapa 3 en el punto la. está prevista la reelaboración de las proyecciones. Ese será el momento en que, luego de los análisis que se practiquen con las autoridades y funcionarios de la Caja, se puedan adoptar otras bases e hipótesís más plausibles.

BUENOS AIRES, Abril 10 de 1981.

FELICIANO SALVIA  
Actuario

## CUADRO 8

BENEFICIOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES EN CURSO DE PAGO (+) SEGUN EL REGIMEN  
LEGAL APLICADO AL MOMENTO DE SU OTORGAMIENTO

REGIMEN LEGAL	PERIODO VIGENCIA	J U B TOTAL	I L A Varones	C I O N E S Mujeres	PENSIONES
Leyes 716 y 1656	1918/49	127	7	120	121
Leyes 1828 y 2328	1950/58	731	264	467	1.203
Ley 2525	59/2-68	3.862	2.571	1.291	2.143
Dto-Ley 3534	2-68/2-72	1.129	751	378	657
Dto-Ley 3794	3-72/6-79	4.940	3.047	1.893	1.587
Dto-Ley 3227	(sólo para docentes): 10-75/6-79	771	91	680	5
Ley 3986	(sólo para cesantes del 30-11-72 al 30-11-73)	47	44	3	--
Ley 4347	6-79/rige hasta hoy	99	67	32	1
- REGIMEN ESPECIAL PARA EL SECTOR POLICIALES					
Dto-Ley 3548	1963	1.258	1.214	44	406
Dto-Ley 3775 y 3777	1971	260	260	-	220
Leyes 3849 y 3989	1972/73	251	231	20	19
Leyes 4176 y 4211	6-10/77 rige hasta hoy	171	170	1	2
TOTALES .....		13.646	8.717	4.929	6.364

Fuente: Tabulado de salida del computador según planilla suministrada por la Caja.

(+): En base a una clasificación efectuada por el Centro de Cómputos de la Provincia con datos actualizados al mes de Julio de 1980.

CODIGO DE TIPOS DE JUBILACIONES

LEY 716 desde 1.918 al 30-10-49

- 01 - Jubilación Ordinaria Ley 716
- 02-- Jubil. Extraordinaria ó Invalidez Ley 716

LEY 1656 Jubilación Ordinaria unicamente para los Docentes se descuenta el 5% por año faltante a los 25 años

- 03 - Jubilación Ordinaria Ley 1656

LEY 1828 desde 1-11-49 al 30-12-58

- 04 - Jubilación Ordinaria Ley 1828
- 05 - Jubilación Voluntaria " 1828
- 06 - Jubilación p/Cesantía " 1828
- 07 - Jubilación p/invalidez" 1828

LEY 2328 Jubilación Ordinaria se descuenta el 10% del nominal.-

- 08 - Jubilación Ordinaria Ley 2328/54

LEY 2525/59 del 1-1-59 al 11-2-68

- 09 - Jubilación Ordinaria Ley 2525/59
- 10-- Jubilación Voluntaria " 2525/59
- 11 - Jubilación p/Cesantía " 2525/59
- 12 - Jubilación p/Invalidez" 2525/59

LEY 3534/68 del 12-2-68 al 30-2-72

- 13 - Jubilación Ordinaria Ley 3534/68
- 14 - Jubilación p/Invalidez " 3534/68
- 15 - Jubil.p/edad avanzada " 3534/68

LEY 3794/72 del 1-3-72 al 6-6-79

- 16 - Jubilación Ordinaria Ley 3794/72
- 17 - Jubilación p/Invalidez " 3794/72
- 18 - Jubil. p/edad Avanzada " 3794/72

LEY 3986/73 para los cesantes del 30-11-72 al  
30-11-73

- 19 - Jubilación por Cesantía Ley 3986/73

LEY 3227/75 del 1-10-75 al 6-6-79 unicamente  
docentes

- 20 - Jubilación docente Ley 3227/75

DTO. LEY 997/73 Unicamente Ministro Suprema Corte  
y Procurador General

- 21 - Jubilación Dto. Ley 997/73

LEY 3548/63 Policía- Para los que quedaron de  
baja desde el 27-8-63

- 22 - Retiro Ley 3548/63

LEY 3775/71 Para los jubil. que tenían todos los años  
policiales y se jubil. p/leyes anteriores

- 23 - Transformación de Benef. a Retiro Ley 3775/71

LEY 3777 Para el personal de penitenciaría y trans-  
formación de beneficio a Retiro de la Peni-  
tenciaría, para los serv. de seguridad

- 24 - Ley 3777 Penitenciaría

LEY 3849/72 Para los que tenían servicios extra po-  
liciales y penitenciaría S.S. y se convirtie-  
ron en Policial y Penitenciario

- 25 - Ley 3849/72 Policiales y Penitenciarios

LEY 3989/73 Para los policiales y penitenciarios  
se reconocen servicios y ascienden en  
el grado a los que habían quedado cesan-  
tes por causas políticas.

26 - Ley 3989/73

LEY 4176 y 4211 Modifican la ley 3548/63 Policía y  
Penitenciaría Serv. Seguridad

27 - Ley 4176 y 4211

LEY 4347/79 Modifica la ley 3794/72 y 4176 y 4211

28 - Ley 4347/79

PARA LAS PENSIONES SE USARA EL MISMO CODIGO DE LAS JUBILACIONES CON EL NUMERO "3" PRECEDENTE



**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional

VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

REF.: Expediente 143 - Reg. 80.647 C.F.I.  
Actualización del estudio previsional de la  
Provincia de Mendoza.

---

ETAPA 2

1. ANALISIS DEL REGIMEN PREVISIONAL VIGENTE.

- a. Consideraciones sobre el régimen previsional vigente en base a los resultados obtenidos.

El diagnóstico preliminar efectuado antes de iniciarse la Etapa 1 coincidente, por otra parte, con los conceptos enunciados por el Gobierno Provincial en los considerandos de la Ley 4347 del año 1979, se avizoró en el estudio técnico-actuarial realizado por encargo del C.F.I. en 1971/73; asimismo, fué también el fundamento que impulsó a las autoridades provinciales en el mes de julio de 1979, a efectuar las consultas para encarar una actualización de dicho estudio -a través de una revisión de las recomendaciones allí contenidas- y como paso previo a las modificaciones legislativas que se consideraran viables. En Anexo I al presente informe de esta Etapa, se agrega copia de la nota que fuera remitida al C.F.I. el 17 de julio de 1979.

Cabe señalar que dicha evaluación fué efectuada después de haberse dictado la

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional

VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

ley 4347 la que, si bien introdujo una serie de normas destinadas a corregir algunos aspectos sustanciales que distorsionaban el régimen previsional, no logró profundizar lo suficiente las variables críticas que afectan al mismo.

Los resultados que presentan las elaboraciones encaradas en la Etapa 1, ratifican aquél diagnóstico preliminar, así como los considerandos de la Ley 4347 y el contenido de la mencionada nota del 17 de julio/79. Como se ha expresado oportunamente dichos resultados podrán presentar variaciones para el caso de que se modifiquen las hipótesis adoptadas pero de ninguna manera, las mismas han de incidir en la tendencia desfavorable de esos resultados. El régimen previsional que administra la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Mendoza presenta una comprometida situación económico-financiera y con tendencia hacia un futuro más preocupante.

Corresponde entonces la adopción de medidas coyunturales y estructurales destinadas a corregir la situación actual y a modificar la tendencia negativa futura, brindando los medios necesarios para revertirla.

Algunas de estas medidas fueron expuestas en el estudio técnico-actuarial encomendado en 1971/73 (expediente 4929). En el informe final presentado el 7 de setiembre de 1973 se concretaron las propuestas respectivas.

Se impone, en consecuencia, volver sobre algunas de aquellas



//2

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

propuestas que pueden ser aplicables en la actualidad, desechando las que pueden haber perdido vigencia y agregando las que se considera necesario plantear como sugerencias en este momento, a la luz de las circunstancias de esta coyuntura, tanto del régimen previsional cuanto de la situación de la economía provincial y nacional, en función de las perspectivas del corto, mediano y largo plazo.

No es posible introducirse directamente en el enunciado de las pautas concretas que se ponen a consideración del Gobierno Provincial, sin efectuar antes algunas consideraciones que hacen al fondo de la problemática que se pretende encarar con vistas a una solución definitiva estructural.

Como primera medida, se aclara que las propuestas elaboradas forman un conjunto armónico e interdependiente. Un análisis aislado o parcial de las mismas, puede dar lugar a la toma de decisiones incompletas que pueden resultar contraproducentes para los objetivos que se persiguen.

No debe olvidarse, además, que el régimen de jubilaciones y pensiones, forma parte de la Política de Previsión Social que no es más que un programa dentro de la relativa a la Seguridad Social.

Tampoco debiera dejarse de lado las estrechas relaciones que mantiene la Seguridad Social con la Economía, tanto Regional como Nacional: dichas áreas no son estancos independientes sino, por el contrario están íntimamente vinculadas entre sí y se integran y complementan en la Política Global de Gobierno.

//3

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

Las variables económicas ya hace más de un siglo que han de  
jado de considerarse consecuencia de leyes que funcionan independientemente  
de la voluntad humana: la actitud del hombre no se limita a observar con im-  
potencia pasiva el funcionamiento de las mismas, sino que, por el contrario,  
interviene positiva y activamente para que las variables se comporten de acuer  
do con los objetivos propuestos.

En materia de Seguridad Social, también se han abandonado  
posiciones dirigidas a satisfacer meramente expectativas sociales, algunas de  
ellas legítimas, otras originadas en privilegios o situaciones preferenciales  
(comprensibles o no), desentendiéndose de la viabilidad práctica de su concret  
ción. En muchos países europeos, donde la Seguridad Social ha evolucionado int  
ensamente, se está recorriendo el camino de regreso en materia de algunas cob  
erturas. La sobreprotección social crea un costo que afecta el desarrollo e-  
conómico y estimula simultáneamente el desinterés individual y la despersona-  
lización de las prestaciones. Por la vía de la excesiva protección social se  
corre el riesgo de arribar al más crudo y esclavizante colectivismo. Se está  
volviendo al reconocimiento del principio de subsidiaridad, resumido filosó-  
ficamente en la expresión bíblica del "ayúdame que te ayudaré".

Con relación a la vinculación entre la Seguridad Social y  
la Economía Nacional, se han expuesto reiteradamente diferentes enfoques.(1)

---

(1) -Ver p.ej.: Velmard E.Mazza: (OIT) Aspectos Económico Financieros de la Se-  
guridad Social Publicado en el N°32 de la Revista Estudios de la Seguri-  
dad Social. (AISS, 1980).

---

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

Lo fundamental es la interdependencia entre ambas disciplinas, dirigida, sustancialmente a satisfacer adecuadamente las legítimas aspiraciones del individuo inmerso en un grupo social que lo ayuda y lo limita simultáneamente, para el logro de sus ambiciones naturales.

Frente al cuadro crítico que presenta el régimen de previsión social de la Provincia de Mendoza, resulta fácil caer en la tentación de limitar las propuestas a medidas de tipo restrictivo destinadas a lograr en el corto y en el mediano plazo una disminución de egresos y aumento de los ingresos. Pero no siempre esta es la senda por la cual se arriba a las soluciones y objetivos estructurales perseguidos en el largo plazo. Hay aspiraciones individuales y sociales legítimas que no pueden desatenderse ni demorarse. El olvido total de la relación que debe existir entre esfuerzo y beneficio provoca desinterés al individuo en el cumplimiento de sus obligaciones y hace que concentre sus aspiraciones en el reclamo de derechos, sin preocuparse por la evaluación del sustento jurídico, económico y social en que se basa dicho reclamo.

Es por estos motivos que algunas de las propuestas que se exponen seguidamente (por ejemplo, retomar la idea ya elaborada en un anteproyecto de ley que acompañó el estudio técnico-actuarial anterior de implantar la Jubilación "técnica" y de la jubilación por cesantía sin causa) producirán en el corto plazo, un incremento de las erogaciones. Pero ello no impli

//5

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2º piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

ca necesariamente que las mismas, por formar parte de un conjunto armónico de medidas aconsejadas, incidan en el agravamiento de la situación.

A través de la implantación de la jubilación "técnica", podrá sí provocarse en lo inmediato un aumento de los egresos, pero ayudará en el futuro a concientizar a los administradores del sistema y a los afiliados, respecto de la relación que debe existir entre la carrera activa y la situación de pasividad. Es el mejor y más apto mecanismo para clarificar muchos aspectos que se han desarrollado solamente en el campo de la teoría. Resaltarán, con este mecanismo, muchas situaciones irritativas y de privilegio que en este momento sólo se exponen teóricamente pero que no se han valorizado adecuadamente para mensurarlos y corregirlos en forma moderada pero progresiva. La determinación del haber de las prestaciones, tomando como base sólo una parte de la carrera del afiliado, redundará en situaciones irritativas que favorece (injustamente) a quienes han tenido, por circunstancias fortuitas, una transitoria buena evolución en su actividad. En cambio, perjudica a quienes han mantenido una carrera constante, continuada y permanente.

También podrá evaluarse, en su verdadera significación económica, el deterioro que se produce como consecuencia de un régimen de reciprocidad inequitativo. Régimen de reciprocidad que debe modificarse no sólo para que los afiliados opten o no por determinada Caja jubilaria. Esta solución, atractiva por lo simplista, se traduce en mecanismos de defensa de cada régi-

//b



**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

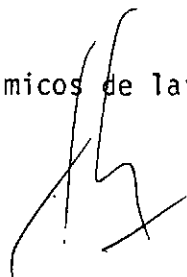
Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

men por estimular la opción de jubilarse en otro régimen. El resultado es siempre negativo para el afiliado. El régimen de reciprocidad debe ser justo y equitativo para todos los atendibles intereses en juego, entre los que no debe desconocerse el de los afiliados aportantes, que son la razón de ser de la previsión social y para los cuales deben adoptarse las justas medidas orientadas a satisfacer sus legítimas aspiraciones; sin caerse en el otro extremo de las simples y demagógicas medidas de otorgamiento de derechos indebidos, que casi siempre se traduce en la traslación de los problemas a las generaciones futuras.

Los mecanismos propuestos: de introducir el cálculo de la jubilación "técnica" con la jubilación "legal" y, el de establecer los porcentajes respectivos según "Caja" a la que se efectuaron los aportes (ver recomendaciones en el estudio actuarial presentado en setiembre de 1973), permitirá clarificar los aspectos antes señalados. En el futuro, tanto para los actuales como para los venideros pasivos, los reajustes se efectuarán de manera tal de ir estrechando la brecha existente entre la jubilación técnica y la jubilación legal; de esa forma, la "bonificación" a cargo de los demás afiliados o de la población en general, que esta brecha significa, alcanzaría niveles razonables en función de los objetivos sociales en juego.

En resumen, que esta propuesta, a manera de los planes económicos de largo plazo, representa en el inicio una inversión (flujo de fondos



//1

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

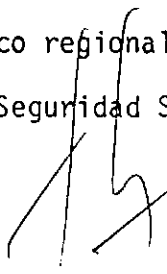
FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

negativos) que en el mediano y largo plazo se recuperará con un retorno adecuado desde el punto de vista económico. Esta medida está orientada, fundamentalmente, a solucionar el problema estructural más grave que presenta la Caja, que no es otro que el progresivo deterioro de la relación Ingresos y Egresos. No cabe esperar un crecimiento explosivo del número de aportantes, por cuanto ello implicaría la aplicación de una política gubernamental contraria a la de redimensionamiento del sector público sobre la que no hay opinión divergente en ninguna de las teorías económicas conocidas. Las medidas de contención en las erogaciones no pueden llevarse a extremos que contraríen los más elementales principios sociales que nadie discute.

Esta medida, complementada con la propuesta de ampliación del campo de acción de la Caja, orientado a la cobertura de toda la población de la Provincia, serán sin duda los pilares sobre los que se sustentará un sólido y eficiente sistema de Seguridad Social, compatible con un país en desarrollo y respetuoso de los verdaderos y auténticos principios federalistas: la verdadera "erosión" económica que resulta para la Provincia de Mendoza, la traslación de parte de su Producto Bruto por las transferencias de fondos que origina el Régimen Nacional de Previsión Social debe ser revertida, a fin de que estos recursos sean utilizados como palanca del desenvolvimiento económico regional para la implantación y ampliación de las demás coberturas de la Seguridad Social.



//8



**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

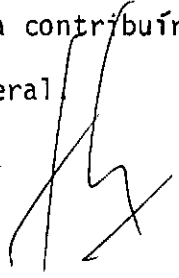
Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

La otra propuesta que provocará un incremento de los egresos (y esto siempre manejable a través de la adopción de medidas discrecionales a nivel Gubernamental), es la que se refiere a la jubilación por cesantía sin causa para afiliados que registren treinta años de aportes al régimen previsional provincial. Es indudable que quien haya ingresado a la administración pública a los 20 años de edad, por ejemplo, y que a los 50 años se encuentra cesante sin causa, luego de 30 años de servicios, debe contar con la protección del régimen previsional a cuyo sostenimiento ha contribuido durante su actividad. Esto siempre y cuando no logre reintegrarse, en cualquier otra actividad productiva. Esta prestación, no es otra que una forma razonable de seguro de desempleo y que, además, actuaría como un freno apto a resoluciones discrecionales e injustas.

Por otra parte, en una economía en proceso productivo creciente, las posibilidades de reintegro a la actividad son mucho más amplias que en períodos de receso.

De esta manera, también, el sistema de previsión social podría contribuir como corrector anticíclico en el proceso de la economía en general.



//9

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

2 - ELABORACION DE PROPUESTAS DE REFORMAS EN BASE AL ANALISIS  
REALIZADO.

Se reitera, entonces, que los resultados de la Etapa 1 del estudio que se realiza sobre el régimen previsional vigente para el personal de la Administración Pública, incluidos Municipales, Docentes y de Seguridad de la Provincia de Mendoza, han corroborado las conclusiones previas que señalaban un fuerte desequilibrio económico-financiero de dicho régimen, como también el deterioro en la relación de los sectores activos y pasivos. Esta situación, como se dijo, ya había sido advertida por el gobierno de la Provincia al elevar a consideración Superior el proyecto que diera origen a las modificaciones sancionadas por Ley N° 4347 con fecha 6 de junio de 1979 y conviene recordar que en esa oportunidad se expresó "Las medidas que se proponen no son drásticas para evitar un costo social elevado". Con similares propósitos se encara la presentación de las propuestas que enunciamos a continuación, las que se complementan con otras que permitan profundizar en las causas estructurales de la situación planteada. Dichas propuestas pueden dividirse en dos grupos: las que pueden ser adoptadas en órbita provincial y las que deben contar con la coparticipación de las áreas económica y de seguridad social del orden nacional.

Evidentemente, teniendo en cuenta los principios propios de



//10

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

de la materia previsional, es casi imposible modificar sustancialmente el estado actual del régimen jubilatorio de la Provincia de Mendoza, mediante el dictado de leyes locales. La Caja de Mendoza: carece de reservas que puedan ser seriamente consideradas, tiene una relación de algo más de dos activos por cada pasivo y necesita de una ayuda mensual exógena, que actualmente proviene de Rentas Generales y que puede establecerse en el treinta por ciento de los compromisos que debe asumir. A ello se debe agregar que, por la mencionada Ley 4347, se efectuaron diversos ajustes a este régimen previsional y que han sido computado los docentes incorporados a los planteles provinciales por transferencias de servicios nacionales a las provincias. Todo ello conforma un panorama que, de encararse medidas que puedan revertirlo -exclusivamente a través de modificaciones legislativas locales- sólo podrían ser efectivas si se colocara al sector pasivo en un estado de iniquidad ó se sometiera a los activos a un aporte de tal magnitud que se convertiría en confiscatorio de los salarios. En consecuencia las propuestas de modificación legal del actual régimen deben, por un lado, asegurar que la situación no se agravará sensiblemente en el futuro y por otro, lograr que los desequilibrios económico-financieros vayan disminuyendo con el tiempo.

Las propuestas de normas que pueden modificarse a nivel provincial, en este sentido son denominadas para su tratamiento, como: 2.1. REFORMAS A LA LEGISLACION VIGENTE.



//41

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

Por otra parte, la situación del régimen mendocino encuentra similitud con los de otras provincias argentinas que con mayor o menor intensidad padecen de carencia de recursos previsionales genuinos para atender las prestaciones a cargo de cada uno de ellos. Es así que, podría afirmarse que la mayoría de los Organismos de previsión social para personal estatal, con antigüedad de vigencia superior a las tres décadas, se encuentran alcanzados por los comentados desequilibrios. A ello, han contribuido: la sanción de normas que permitieron el otorgamiento de prestaciones sin que se hubieren cumplido los requisitos mínimos que las razones económicas imponen; determinación de los haberes en base a promedios y con sistemas que daban como resultado beneficios superiores a los razonablemente ganados durante la etapa activa; transferencias masivas al sector pasivo de afiliados en etapas de racionalización administrativa; deficiente inversión de las reservas; creación de regímenes especiales, que si bien desde el punto de vista de la seguridad o de la conveniencia de la comunidad pueden justificarse, el peso de su financiamiento, en la mayoría de los casos, ha recaído en los fondos previsionales de los empleados públicos y recién ha intervenido Rentas Generales cuando se imposibilitó el pago normal de los beneficios; suma liberalidad en la interpretación de las normas, generando beneficios o incrementos de los haberes en casos particulares en desmedro del interés general, etc. Estas u otras alternativas, son una constante de todos estos regímenes y la preocupación de

//12

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional

VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

las autoridades de Mendoza es compartida por los distintos gobiernos de Provincia. Por ello, también se sugiere el estudio de tres vertientes de aspectos a considerar, agrupados en: 2.2. REGIMEN DE RECIPROCIDAD, 2.3. FINANCIAMIENTO DE LA CONTRIBUCION PATRONAL y 2.4. DESCENTRALIZACION OPERATIVA Y FINANCIERA DEL REGIMEN PREVISIONAL.

## 2.1. PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEGISLACION VIGENTE

2.1.1. El 7 de setiembre de 1973 es sometido a consideración del Secretario General del C.F.I. el informe final correspondiente a la 4a. Etapa del Estudio Actuarial de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Mendoza. (Expediente N° 4929). Se recomienda especialmente la revisión de las recomendaciones allí efectuadas. Particularmente, el proyecto de ley que se agregó al mismo que, por el presente, vuelve a reiterarse en cuanto a la necesidad de su dictado, con las lógicas adecuaciones y actualizaciones que corresponda efectuar.

Independientemente de su dictado, y tal como se mencionaba en el citado informe final, (ver punto 15 del mismo) se vuelve a recomendar que "se inicie desde ya, como una rutina más de su sistema administrativo, el cómputo manual o electrónico, con relación a los nuevos jubilados y pensionados, destinado a "ver claro" frente a cada prestación, su situación re-

//13

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2º piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

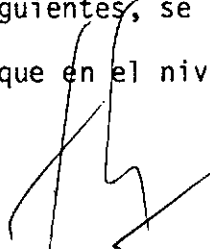
//

lativa a los dos factores de distorsión y que primordialmente se ha hecho referencia en este informe". Se mencionaba seguidamente cuáles eran los datos a procesar con los que se confeccionarían los dos comparativos, que posibilitarán observar:

- A) - Relación "monto del haber" con los "aportes efectivamente realizados" a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Mendoza, adecuadamente establecida, como se expuso al elaborar el proyecto de ley propuesto.
- B) - Haber a cargo de la Caja de Jubilaciones y Pensiones, según el régimen actualmente vigente y según el proyecto presentado, dentro de las pautas del régimen de reciprocidad vigente, y el que podría establecerse.

Esto permitirá un adecuado conocimiento para cada beneficiario de la relación aportes/beneficios y el convenio de reciprocidad y sin duda ayudará a las decisiones que puedan adoptarse para modificar esos importantes factores de distorsión.

En el curso de las tareas a desarrollar en las Etapas siguientes, se dará el apoyo necesario para concretar estas propuestas, siempre que en el nivel provincial se compartan los principios expuestos.



//14

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

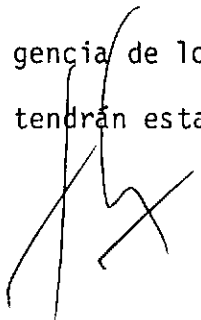
FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° pto. Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

2.1.2. Los límites de edad de retiro establecidos en la Ley 3794, ya fueron elevados por las modificaciones introducidas mediante las pautas de la Ley 4347, llevándolo a niveles que superan a la mayoría de los regímenes existentes para el personal en relación de dependencia y en consecuencia se aconseja su mantenimiento.

Sin embargo, esta elevación de la edad, no ha tenido una correlación similar en cuanto al tiempo de servicios exigidos, por lo cual, el efecto de la reforma vigente no tendrá la eficacia que motivó su implantación. Por ello, se sugiere que para los servicios comunes cuyo retiro regla el artículo 16 inc. a) deban computarse no menos de 35 años de servicios efectivos y para los servicios especiales, previstos en el mismo artículo 16° inciso b) se exijan no menos de 30 años de servicios efectivos. Además, en ambos casos, como así también para la obtención del beneficio con servicios docentes- que regla el artículo 17° de la citada Ley 3794 modificada por la Ley 4347 - debería exigirse que por lo menos 22 de estos años sean con aportes y que este mínimo sea elevado anualmente hasta alcanzar a la totalidad de los servicios a computar. En ese sentido, es conveniente aclarar, que sólo debieran ser considerados servicios con aportes los prestados durante la vigencia de los respectivos regímenes y que los anteriores a esta vigencia no tendrán esta calificación aunque su cómputo fuere suceptible de cargo.



// 15

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

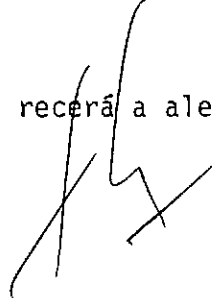
//

2.1.3. Otra de las propuestas es que para la obtención de la jubilación por edad avanzada la edad se aumente a 67 años, y que el mínimo de diez años de servicios deba haberse prestado en tareas de afiliación obligatoria al régimen previsional de Mendoza, habiéndose efectuado los aportes correspondientes.

En lo que respecta al haber de la jubilación por edad avanzada, debiera ser el 50 % del haber de la jubilación ordinaria, porcentaje que se incrementaría en un 2 % por cada año de servicios que exceda de diez, computándose lógicamente a ese fin los servicios de reciprocidad.

2.1.4. Por otra parte, se propone que para quienes cesen a partir de la vigencia de las normas a dictarse -si éstas merecen la aprobación del Gobierno de Mendoza- se modifique el porcentaje que establece el artículo 34° de la Ley 3794, modificado por la Ley 4347, para el haber de la jubilación ordinaria; la prevista en el artículo 17° y por invalidez, al 70 % del promedio mensual actualizado resultante de la aplicación del artículo 33°. Este promedio será elevado al 75 % si el retiro se produce con tres años más de edad que la exigida para cada caso y al 82 % si se produce con cinco o más años de edad que la exigida.

Evidentemente estas bonificaciones sobre el porcentaje favorecerá a alentar la permanencia en la función, quedándole al Poder Ejecutivo





**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

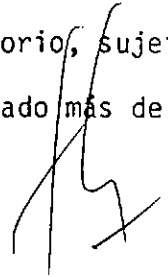
Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

la facultad de decretar el cese, al cumplirse las condiciones mínimas para la obtención de la jubilación ordinaria, para subsanar los inconvenientes que puedan producirse por agentes que se vean afectados por falencias propias de la edad y que la continuación de su actividad iría en desmedro de la eficiencia de los servicios.

2.1.5. Es aconsejable una disposición legal que determine que los ingresos y las erogaciones del sector de Seguridad (Policía y Penitenciaría) sean llevados en contabilidad separada del resto de los sectores y que los desequilibrios mensuales del citado sector sean cubiertos por Rentas Generales mediante la obligación de preveer presupuestariamente una partida específica para atender las diferencias resultantes. Con ello, se evitaría que se interprete que sólo los agentes de la Administración Provincial contribuyen con sus aportes a enjugar los déficits del régimen especial de seguridad y por otro lado, esta medida daría la justificación para que este último sector no esté alcanzado por restricciones o modificaciones en sus retiros o beneficios.

2.1.6. Por último y consecuente con las razones que sobre este tema se han expuesto precedentemente se aconseja establecer un beneficio jubilatario, sujeto a la más estricta incompatibilidad, para quienes habiendo prestado más de treinta años de servicios con aportes a la Caja de Mendoza, fue-



//17

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

ran declarados cesantes sin ninguna causa que lo justifique. Podrían analizarse alternativas de normas protectoras de la situación económico-financiera de la Caja, en caso de aceptarse esta propuesta y de que ello sea considerado necesario.

2.2. REGIMEN DE RECIPROCIDAD

La reciprocidad jubilatoria, nacida en principio para los regímenes que componían el ex-Instituto Nacional de Previsión Social y a la cual fueron adhiriendo los regímenes estatales provinciales y municipales, si bien cumplió con el objetivo del cómputo de la totalidad de los servicios prestados en las distintas jurisdicciones y regímenes del país, careció de la elasticidad necesaria para irse adaptando a las distintas modalidades que las modificaciones de la legislación imponían. En ese sentido, las modificaciones que sufrió siempre fueron dispuestas en forma aislada por Leyes nacionales y las provincias paulatinamente fueron adhiriendo a ellas. Este quizá haya sido el principal motivo de la desactualización de las normas vigentes en esta materia.

Las Cajas Provinciales para personal estatal, en principio, por tener límites más accesibles para alcanzar las prestaciones o por ser más liberales las formas de determinación del haber y otras condiciones para la

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

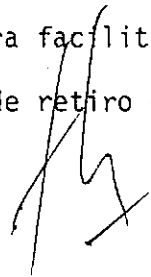
Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

movilidad y fueron las elegidas por los interesados con posibilidad de optar entre dos o más regímenes de los comprendidos en el sistema. Así en principio fué posible la demanda de prestaciones con sólo reunir desde cinco años de servicios en la Provincia y completando el resto exigido con servicios reconocidos en otro ámbito; posteriormente esta cantidad fué rebajada a tres años, con la exigencia de que este mínimo fuera alcanzado en la Caja de los últimos servicios, y finalmente, la variante vigente que sólo permite optar si se cuenta con diez años de servicios en más de una Caja.

En evaluaciones realizadas precisamente para la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Mendoza, en oportunidad del anterior estudio para esa Provincia por mandato del Consejo Federal de Inversiones, se tuvo oportunidad de comprobar que la cantidad de años exógenos al régimen provincial que éste recibía y con los cuales se generaba el derecho a los distintos beneficios, era sumamente mayor a los años que el mismo régimen provincial reconocía para que fueran hechos valer en otras Provincias o en las Cajas Nacionales. Tan es así, que al dictarse la Ley 3794 -que sustituyó las pautas introducidas por Ley 3534- se previó bonificar los porcentajes de promedio jubilatorio por cada año de servicios que excedieran los dieciocho años con aportes a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Mendoza.

Todo ello ha llevado a que estas normas que deben servir para facilitar la obtención de prestaciones a quienes han alcanzado las edades de retiro o deben ser protegidos en caso de invalidez o muerte, encuentren



//45

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

que los regímenes respectivos van creando cada vez mayores inconvenientes o reduciendo los beneficios por la sola causa de acogerse a la reciprocidad ju bilatoria, lo que sin duda configura una injusticia.

Esta situación someramente explicada, se complica aún más si se tiene en cuenta las disposiciones en materia de transferencia de aportes: en el año 1968 la Ley Nacional N° 18.037 elimina el requisito de transferencia inter-Cajas. Luego, en virtud de que algunas Provincias por razones de principios y no por causas económicas, mantiene la vigencia para sus respectivos regímenes, se determina que existirá transferencia entre quienes lo mantengan y se dejará de lado para aquellos regímenes que lo hubieran eliminado.

En síntesis, una buena proporción de las prestaciones a cargo de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Mendoza, proviene de otras jurisdic ciones, pero sólo el erario de esta Provincia debe afrontar el pago de la to talidad de las prestaciones.

Evidentemente, ya es muy difícil o casi imposible revertir esta situación, pero si puede replantearse para que los futuros beneficios sean financiados de distinta manera. Para ello, creemos que el sistema más justo es la coparticipación en el pago de los beneficios de todos los regímenes que intervengan en el cómputo de servicios, pagándose la prestación en ba se a las prescripciones de cada uno de estos regímenes intervinientes.

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

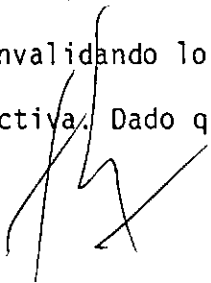
Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

Complementariamente, debiera establecerse algún mecanismo de compensaciones entre las Cajas involucradas (débitos y créditos) a efectos de evitar mayores molestias a los beneficiarios en la percepción regular de las respectivas prestaciones.

Existen varios antecedentes respecto a la financiación proporcional: uno, las específicas cláusulas de los convenios internacionales suscriptos por nuestro país y naciones amigas para la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte; otro, la Ley N° 6469, dictada a principios de la década del 60 en la Provincia de Buenos Aires y que posibilitó la aplicación en esa Provincia de la "movilidad" de los haberes (establecía que para la consideración de cargos desempeñados en otras jurisdicciones debía primero estipularse la coparticipación en el pago de los beneficios); por último, el más concreto y reciente, es el documento concertado a fines del pasado año 1980 entre las Cajas Nacionales de Previsión Social y las de Profesionales de las Provincias. En este documento se establece y reglamenta, claramente, que cada régimen deberá hacerse cargo del pago proporcional del beneficio en relación con los años que reconozca.

Precisamente el Gobierno de la Provincia de Mendoza debiera ratificar -tal vez, ya lo haya hecho al momento de presentar este informe- convalidando lo precedentemente expuesto mediante el dictado de la norma respectiva. Dado que la Secretaría de Estado de Seguridad Social de la Nación de



FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

berá propiciar una adecuación de las disposiciones que rigen en el ámbito de su jurisdicción, quizás, sea la oportunidad para replantear, en forma integral y armónica, todos los aspectos involucrados en esta problemática.

### 2.3. FINANCIAMIENTO DE LA CONTRIBUCION PATRONAL

Las modificaciones introducidas en el último año al sistema tributario nacional, más específicamente en el Impuesto al Valor Agregado -con su ampliación y aumento porcentual- y la eliminación para el sistema nacional de previsión social de los aportes patronales -sustituyéndolos por -- transferencias de la Tesorería General de la Nación con afectación al citado impuesto y a los demás impuestos coparticipables- ha colocado a los Estados Provinciales en condiciones de desventaja.

En efecto, el IVA ahora es abonado por toda la población sin excepción, ya que actualmente también grava a los artículos de consumo que constituyen la llamada canasta familiar, los medicamentos en general y se incrementó para aquellos artículos que ya estaban alcanzados por este impuesto.

Es decir la riqueza que genera cada Provincia, lógicamente es afectada con mayor intensidad por el financiamiento aludido.



**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

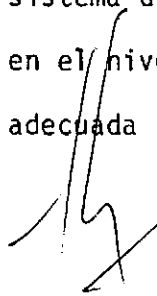
//

Por otro lado el Estado Provincial como empleador, ha sido colocado en una posición totalmente opuesta a todos los empleadores particulares y al propio Estado Nacional. Las ~~P~~rovincias continúan en general efectuando a sus propios sistemas la contribución patronal, a lo que debe agregarse para la mayoría, las sumas que mensualmente erogam para cubrir los déficits de las mismas.

Además, al recibir la coparticipación Federal sobre la recaudación impositiva, esta es calculada previo descuento de las sumas a transferir a los sistemas nacionales, por lo cual también vé cercenados sus propios recursos.

Por primera vez en la historia de los regímenes de coparticipación de nuestro país, los porcentuales de distribución primaria, pasan a ser una incógnita, de tal manera que la participación de las Provincias se convierte en un dato porcentual constantemente variable, ya que estará determinado por lo que reste del producto total, una vez cubiertas las necesidades de un gasto nacional cual es el correspondiente a su sistema de previsión.

De allí que se impone, en forma urgente, la revisión de este sistema distorsionado en la actualidad. Por una parte, mediante la supresión, en el nivel provincial de los aportes patronales, buscando una compensación adecuada con aportes nacionales.



**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

Seguidamente, deberá modificarse el sistema de coparticipación vigente, el que podrá encararse según corresponda para las siguientes alternativas:

- a) - El sistema previsional sigue como en la actualidad, es decir, sin federalizarse.
- b) - El sistema previsional se modifica de acuerdo con la propuesta elaborada en el punto 2.4.

Para ambas posibilidades, deben proyectarse los mecanismos más aptos que contemplen adecuadamente los intereses de los gobiernos provinciales y nacional, respectivamente. En el desarrollo de las etapas siguientes de este trabajo, se estará en condiciones de asistir a las autoridades provinciales en la búsqueda de tales mecanismos, según la alternativa sobre la que se decida encararlos.

2.4. DESCENTRALIZACION OPERATIVA Y FINANCIERA DEL REGIMEN PREVISIONAL.

Como quedó dicho al inicio, los inconvenientes que padecen gran parte de los regímenes provinciales para personal estatal no se deben a situaciones de coyuntura sino que por el contrario obedecen a defectos de estructura de los propios regímenes. A ello, debe adicionarse que aún es significativa la evasión de aportes al sistema jubilatorio nacional, ya sea para trabajadores en relación de dependencia como para trabajadores autónomos, aun que en este último sector, es donde esa evasión se produce más intensamente.



**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

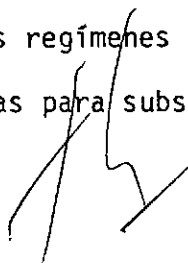
//

Para los regímenes provinciales, quedan escasas medidas legislativas relevantes y los desequilibrios que acusan obedecen fundamentalmente a la cada vez más crítica relación entre activos y pasivos.

Dadas las circunstancias actuales no podría pensarse en un ingreso de personal a las administraciones provinciales de tal magnitud que permitiera revertir la situación. Por otro lado, es dable observar los esfuerzos que realiza la Dirección Nacional de Recaudación Previsional para morigerar las causas que inciden en la recaudación de los aportes a regímenes nacionales. Así podemos destacar las sucesivas moratorias que han existido en las dos últimas décadas o la intensificación de las inspecciones a comercios, industrias, instituciones, etc. o también la exigencia de insertar en trámites, boletas, u otros documentos el número de inscripción al sistema. Esto bien podría haber dado como resultado principal que muchos obligados sólo se hayan inscripto, pero que luego no efectuaron sus pagos regulares.

Aquí también debemos pensar que el incrementar en la medida que sería necesaria los mecanismos de control, daría como resultado una estrutura costosa y muy grande, ya que tendría que cubrir todo el ámbito de la República.

Esta situación permite arribar a la siguiente reflexión: en los regímenes nacionales existen las bases de sustentación que serían necesarias para subsanar las falencias de los regímenes provinciales. Por otro lado



**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2º piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

estas jurisdicciones, cuentan en su órbita administrativa con estructuras de control o servicios (Direcciones u Organismos de Rentas, Catastro, etc. y las Municipalidades) a las que sólo debería encomendarse la nueva misión de verificar la afiliación y pago normal de aportes y en algunos casos, reforzar -en ínfima proporción- sus dotaciones de personal para el cumplimiento de esta nueva tarea. Esto posibilitaría, en el mediano plazo, una sensible reducción en los gastos administrativos, es decir, en definitiva del gasto público a nivel país.

De las consideraciones precedentes nace una propuesta cuya enunciación puede sintetizarse en estos términos:

- i - centralizar normativamente el sistema previsional argentino, a través del dictado del Código de la Seguridad Social dónde estaría contemplado el programa de prestaciones previsionales al que deberían ajustarse los organismos nacionales y provinciales;
- ii - descentralizar operativamente en los aspectos económico-financieros (recaudación de aportes, pago de prestaciones y administración de las reservas y disponibilidades transitorias) así como en lo atinente a la aplicación y ejecución, reglamentación y adecuación a las necesidades regionales, de las normas dictadas en función de i;



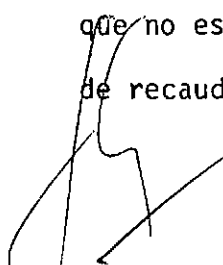
**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

- iii - determinar que la descentralización operativa propuesta en ii sea asumida por los organismos de previsión social existentes en cada Provincia. Estos entes deberán absorber las funciones que actualmente desarrollan las oficinas desconcentradas de las Cajas Nacionales y de la Dirección Nacional de Recaudación Previsional, siendo estas funciones ampliadas conforme a las atribuciones que surgan de lo resuelto en ii;
- iv - adecuar el soporte financiero del programa, teniendo en cuenta los mecanismos en aplicación para suplir el aporte de los empleadores eliminado en Octubre de 1980. Esta adecuación deberá garantizar el ingreso en tiempo y forma de la totalidad de los recursos asignados a los respectivos entes provinciales; y,
- v - estructurar un fondo compensador interprovincial -ó, interjurisdiccional si se decide la incorporación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires- que permita atender -en forma ágil y eficiente- los déficits locales o regionales que pudieran producirse y que no estén provocados por propias ineficiencias en la operatoria de recaudación de recursos.



11/27

**ESTUDIO SALVIA - MAZZA**  
ASESORAMIENTO FINANCIERO - ACTUARIAL

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional  
  
VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 N° 535 - 2° piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

//

Hacer viable y poner en práctica una proposición de esta envergadura es sumamente dificultoso, pero también es cierto que en otras oportunidades en que se ha considerado este tema ha sido unánime la opinión provincial en el sentido que sería una verdadera solución y encauzamiento de la previsión social del país.

Finalmente, es de señalar que el conjunto de sugerencias desarrolladas en los puntos 2.2., 2.3. y 2.4. precedentes, y para cuya materialización deberá contarse con el apoyo y decisión del Gobierno Nacional, pueden implementarse en forma independiente -encarando la aplicación de la o las que se crea oportuno, con las adecuaciones que corresponda- siendo este proceso un camino apto para estructurar un sistema justo, equilibrado y con la garantía de que podrá perdurar y perfeccionarse con el tiempo.

BUENOS AIRES, 10 de Abril de 1981.



FELICIANO SALVIA  
Actuario

FELICIANO SALVIA  
ACTUARIO  
Contador Público Nacional

VELMARD E. MAZZA  
Contador Público Nacional

Calle 48 No 535 - 2º piso Of. 8  
Tel. 2-4222  
1900 La Plata  
R. Argentina

La Plata, 17 de julio de 1979

Señor Secretario General del  
Consejo Federal de Inversiones  
Coronel (RE) Julio C. Medeiros  
P r e s e n t e

Tengo el agrado de dirigirme al señor Secretario General, con el objeto de informarle sobre el viaje realizado el día 13 del corriente -en compañía del Lic. Jorge García Dufour- a la ciudad de Mendoza, para analizar la situación del régimen de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de esa Provincia.

Se mantuvo una entrevista con el señor Ministro, señor Subsecretario, señor Director de Finanzas y Presidente de la Caja, desde las 9 a las 14 horas.

En el curso de la mencionada entrevista, se tuvo ocasión de repasar los aspectos fundamentales que hacen a la situación actual por la que atraviesa dicho organismo previsional.

Se dió lectura detallada -con comentarios y reflexiones a las consultas verbales expuestas- al informe final del Estudio Actuarial oportunamente encomendado (expediente 4929), y que fuera presentado el 7 de setiembre de 1973.

Se coincidió en que los aspectos fundamentales señalados en el mencionado informe, mantienen actualidad, así como las recomendaciones oportunamente expuestas, salvo las lógicas actualizaciones numéricas.

Por tales razones, es que se consideró innecesaria una actualización -a nivel de consultores- de dicho estudio. En cambio, se acordó en que en el seno de la Provincia, se revisarán en detalle las recomendaciones oportunamente señaladas, como medidas correctivas que se consideraron relevantes para encauzar el régimen previsional. Las mismas, integraron la última parte del mencionado informe final del mes de setiembre de 1973.

Una vez cumplimentada dicha etapa y de considerarlo necesario, el Gobierno de la Provincia de Mendoza solicitaría una nueva participación del Consejo Federal para actualizar el citado Estudio Actuarial.

Sin otro particular, saludo al señor Secretario General con la consideración más distinguida

