

II

REGIMEN DE RECIPROCIDAD JUBILATORIA

El sistema previsional argentino se distingue por la pluralidad de cajas o institutos que los componen. Por ello, es común que la trayectoria laboral de una persona se despliegue a través de distintos emplazamientos previsionales y que, al final de ella, en ninguno de éstos alcance los requisitos necesarios para acceder a un beneficio jubilatorio.

Al frustrarse los derechos previsionales en cursos de adquisición se pueden derivar situaciones de desamparo que es necesario evitar.

Por esta razón, es que se crearon en el país mecanismos de reciprocidad que sirvieran de enlace para aquella multiplicidad de entidades y permitiera, en el caso de la vida activa, acceder a una prestación teniendo en cuenta todos los servicios prestados y los aportes realizados.

Así nació a la vida jurídica la reciprocidad jubilatoria instituída con carácter amplio, por el decreto-ley 9.316/46 que comprende a las Cajas Nacionales de Previsión y al Instituto Municipal de la Ciudad de Buenos Aires. Mediante convenios que el mismo decreto-ley preveía y autorizaba a celebrar entre el Gobierno Nacional y los Provinciales adhirieron al mismo los organismos previsionales locales, comprensivos del personal de las administraciones públicas provinciales y municipales. Entre los años 1948 y 1969 se celebraron esos convenios con la totalidad de las provincias.

Las pautas básicas que ese régimen presenta pueden resumirse así: a) cómputo mixto de los servicios prestados en cada caja y de las remuneraciones percibidas; b) otorgamiento de un beneficio único y c) transferencia a la caja otorgante de los aportes y contribuciones ingresadas a las cajas que reconocieron servicios. Esta reciprocidad se basa en la ficción de considerar todos los servicios y la totalidad de las remuneraciones percibidas, como prestadas y devengadas bajo el régimen de la caja otorgante.

Las Cajas Provinciales para Profesionales, salvo contadas excepciones, no integraron el conjunto de entidades regidas por ese régimen de reciprocidad. Esta marginalidad no era justa ni desde el punto de vista de los afiliados – cuyos derechos podían verse desbaratados – ni desde un enfoque puramente institucional, ya que nuestras Cajas quedaban ajenas a la reciprocidad como si no formaran parte del sistema previsional del país.

Esta situación fue contemplada –sin ningún eco– por el segundo párrafo del art. 54 de la ley 18.038 – modificada por la ley 18.826– que dispuso, en cuanto a los entes no adheridos a la reciprocidad del decreto-ley 9316/46, la celebración de convenios entre el Poder Ejecutivo Nacional y los gobiernos provinciales, que establecieran el cómputo recíproco de los servicios no simultáneos, entre esos organismos y los demás de dicho sistema de reciprocidad, sobre la base del pago proporcional. El único convenio suscripto en virtud de tal disposición fue entre la Nación y la Provincia de Santa Fé, que no llegó a tener aplicación alguna.

El panorama no sufrió mayores alteraciones, hasta la sanción de la ley 22.193. En efecto, al sustituir el art. 53 de la ley 18.038 estableció que “mediante convenios a celebrarse entre los gobiernos provinciales y la Secretaría de Estado de Seguridad Social, se establecerá, el cómputo recíproco a los fines jubilatorios de los servicios no simultáneos comprendidos en las Cajas Nacionales de Previsión, en el Instituto Municipal de Previsión Social de la ciudad de Buenos Aires y en las cajas o institutos provinciales y municipales de previsión con los de las cajas provinciales para profesionales y de éstas entre sí, con sujeción a las normas que se determinen en dichos convenios”. Y en su art. 5 determinó que si esos convenios no quedaran formalizados dentro del año de la vigencia de la ley, las respectivas cajas provinciales para profesionales quedarían automáticamente comprendidas por las disposiciones del decreto-ley 9316/46.

No encontramos, entonces, bajo un verdadero y riguroso emplazamiento legal, que vaya paradoja, implicaba, a su vez, el máximo reconocimiento realizado por la Nación, en punto a la vigencia y validez

constitucional de nuestras Cajas, siempre vistas, desde esa óptica, con sumo recelo por los encargados de administrar la seguridad social a nivel de país. Por la ley 22476 se amplió el plazo hasta el 1° de Septiembre de 1981.

Para plasmar ese convenio se constituyó una comisión mixta entre representantes de las cajas nacionales y de las provinciales para profesionales, integrada ésta última, por la mayoría de los letrados asesores y que tuvo por objetivo crear nuevo mecanismo de reciprocidad jubilatoria que complementara, adecuadamente, el interés legítimo de nuestros afiliados compatible con las verdaderas posibilidades económicas de las cajas, para no comprometerlas más allá de sus limitados recursos.

La contrapartida era caer bajo las disposiciones de la reciprocidad general, en función de las cuales, nuestras entidades iban a tener que soportar todo el peso económico de su aplicación, como cajas, generalmente “otorgantes” de la prestación, con lo cual su subsistencia tornábase en sumo grado crítica.

Esa comisión trabajó sin pausa y con absoluta honestidad intelectual, para poder plasmar una reciprocidad realista, practicable y justa. De esa labor surgió el convenio que se suscribiera entre las partes el 29 de Diciembre de 1980 y que fuera ratificado por la resolución n° 363 dictada el 30 de Noviembre de 1981 por la Subsecretaría de Seguridad Social y publicada en el Boletín Oficial del 7 de Diciembre de ese mismo año.

No es propio de este trabajo adentrarnos a un análisis exhaustivo y exegético de este convenio de reciprocidad. Simplemente, en rasgos muy generales, haremos un bosquejo de su funcionamiento.

En tal sentido, diremos en primer término, que esta reciprocidad enlaza a las Cajas Nacionales de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles, para el personal del Estado y Servicios Públicos y para Trabajadores Autónomos y a las Cajas Provinciales para Profesionales signatarias del respectivo convenio. Además, tiene la potencialidad jurídica de vincular a estas últimas con todas las Cajas o Institutos integrantes de la reciprocidad del decreto-ley 9316/46, en tanto y en cuanto las provincias y/o municipalidades se adhieran a la misma. Desde la perspectiva de esta estructura orgánica avizoramos que nuestras instituciones, a través de este régimen de enganche, vienen a integrarse, en forma indiscutida, al Sistema Nacional de Previsión Social concluyendo un debate que alteraba su ritmo de crecimiento al sembrar dudas sobre su subsistencia.

El rasgo más fundamental de este mecanismo de cómputo recíproco de servicios no simultáneos está dado en que al pago de la jubilación ordinaria y por invalidez o su equivalente, o de la pensión derivada de una u otra, concurre cada una de las Cajas Participantes en la medida que le corresponda en virtud de los años aportados en ellas y del haber vigente en su propio régimen. A su vez, la Caja Otorgante de la prestación o pagadora no asume ninguna garantía con respecto a la cuota parte a cargo de la o las copartícipes. Desaparece, por lo tanto, Aquella ficción de la unidad de la vida laboral sobre la que se estructura la reciprocidad instituida por el decreto-ley 9316/46. Mientras todas las Cajas cumplan con la transferencia de los fondos a la entidad otorgante, el afiliado percibirá el 100 % de su beneficio; si lo dejaran de hacer, no se le abonará la cuota parte faltante, debiendo el perjudicado reclamar ante la incumplidora.

Se asegura la movilidad del haber global, sometiendo cada cuota parte a los mecanismos de reajuste existentes en cada Caja Participante. Los adicionales al básico jubilatorio se abonan de acuerdo con las normas vigentes en la Caja Otorgante.

El convenio adoptó el principio de aplicabilidad de la ley vigente a la fecha de la solicitud de la prestación interpuesta ante la Caja Otorgante del beneficio, para las jubilaciones y siempre que a dicha fecha el peticionante reuniera los requisitos exigidos para su logro y para las pensiones recogió la regla tradicional de la ley vigente a la fecha del fallecimiento del causante.

Para el goce de la jubilación se adoptó en principio de la cancelación de la matrícula profesional en todas las jurisdicciones del país en que el interesado se encontrare inscripto, como así también, el del cese de la actividad en relación de dependencia cuando se hicieren valer servicios de esa naturaleza.

El convenio que nos rige abandono la doctrina del beneficio único y lo hizo en forma expresa, a través de una norma meramente declarativa a fin de afianzar el derecho de acceder a dos o más prestaciones, cuando el afiliado reuniera en otros tantos regímenes comprendidos en esta reciprocidad, los requisitos necesarios para gozar de las mismas prescindiendo de la reciprocidad.

Este régimen se encuentra en plena operatividad y ha servido para llenar una laguna legislativa, respondiendo, a su vez, a un elemento sentido de justicia. Si bien han surgido dificultades en su aplicación, las mismas no tienen gravedad frustratoria de los derechos que se ha buscado proteger. Por el contrario, los inconvenientes han servido para ir pergeñando la doctrina administrativa en torno a la más recta interpretación de las cláusulas convencionales.

Cabe, finalmente, señalar que el 9 de Octubre de 1980 se suscribió entre las Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina el convenio que se aprobara en la ciudad de San Miguel de Tucumán por el Plenario de la Coordinadora Nacional de nuestras Instituciones, el 1º de Septiembre de 1980. Este instrumento autoriza el cómputo recíproco de servicios no simultáneos para el reconocimiento del beneficio jubilatorio ordinario y de la pensión derivada del mismo. Este convenio persiguió similares propósitos a los que inspiraron la formalización del anteriormente recordado, pero limitando su aplicación al ámbito de los servicios prestados bajo los regímenes de las cajas que lo suscribieron. Hoy día, cuando se invocaren, exclusivamente servicios de esta índole, el afiliado dispone de la opción de sujetarse a las cláusulas de uno u otro, de conformidad a lo que más le favoreciere.

Corresponde, también, hacer mención de la vigencia de otros regímenes de reciprocidad que vinculan en ámbitos provinciales a los Institutos provinciales de previsión con las Cajas Profesionales existentes en los mismos y de otros que conectan a distintas Cajas provinciales de una misma profesión.

Todo este amplio espectro pone de relieve un auténtico espíritu gregario, que en la búsqueda de metas cada día más solidarias, no se detuvo ante fronteras geográficas o jurídicas, dejando de lado todo intento aislacionista, para dar paso a una acción que vinculara a los esfuerzos de avanzada que en esta materia distinguió a l conjunto profesional de nuestro país.