

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

**CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN HISTORIA ECONÓMICA Y
DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS**

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

**Análisis del sistema previsional para empleados del
Banco de La Pampa**

Autor: Ignacio Defendente

Tutor: Edith Esther Alvarellos

JUNIO 2021

Resumen: El presente trabajo se inscribe en los debates sobre los sistemas previsionales e incluye como estudio de caso la situación de la Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa (en adelante La Caja). En este sentido, el análisis de la creación de la misma en un determinado contexto y la evolución de la institución y de las prestaciones otorgadas, permiten estudiar el tema e indagar en las aristas propias de un sistema de capitalización con aporte definido, para abordar los siguientes interrogantes ¿es este tipo de esquema de administración la solución a los problemas de déficit de los sistemas jubilatorios en general y del caso en estudio en particular?¿de qué hablamos cuando nos referimos a la sustentabilidad o suficiencia en un sistema previsional, y como afectan estos conceptos a los beneficios?¿puede soslayarse la participación del Estado en un sistema jubilatorio?

El enfoque es cualitativo y descriptivo, con el fin de evaluar las características y propiedades particulares del caso de estudio.

El tipo de diseño es no experimental, basado fundamentalmente en la observación de los hechos y transversal. Incluye como marco contextual una reseña histórica desde el inicio de los sistemas de previsión social en Argentina, sobre fines del siglo XIX hasta la actualidad, y la totalidad de la vida de la Caja (1991 - 2020).

Si bien se realizarán apreciaciones sobre el devenir futuro del caso de estudio, el tema se analiza retrospectivamente.

Palabras clave: Previsión social. Jubilación. Capitalización. Reparto. Tasa de Sustitución. Sustentabilidad. (Códigos JEL H55 y D63)

1 ÍNDICE

2	Introducción	5
2.1	Fundamentación y planteamiento del problema.....	5
2.2	Objetivos	5
2.3	Aspectos metodológicos.....	6
3	Marco Teórico	6
3.1	Seguridad social y responsabilidades del estado.....	7
3.2	Tipos de sistemas jubilatorios	8
3.3	Dimensiones de análisis	9
4	Breve reseña de la evolución del sistema previsional argentino	11
4.1	Nacimiento, primer cambio de sistema y crisis de financiamiento	11
4.2	Colapso y cambio de sistema. Ley 24.241 de 1994.	14
4.3	La crisis de 2001 y sus implicancias posteriores en el cambio del esquema previsional.....	19
4.4	El nacimiento de La Caja en su contexto	22
5	Análisis del funcionamiento de La Caja.....	25
5.1	Recursos y Financiamiento	26
5.2	Tipo de prestaciones.....	30
5.3	Cálculo de los haberes.....	30
5.4	Administración.....	31
6	Análisis de los resultados de La Caja.....	33
6.1	Evolución de los beneficios otorgados.....	33
6.2	Análisis del rendimiento de las inversiones y la “doble trampa” de la rentabilidad	41
6.3	El destino de las inversiones	47
6.4	El problema de la equidad horizontal.....	51
6.5	Evolución de la población objetivo	52
6.6	Comparación de cotizaciones.....	55
6.7	La perspectiva de género en esquemas puramente contributivos.....	58
7	El papel del Estado en el esquema jubilatorio de La Caja ¿Participación Estatal o acuerdo entre privados?	61
8	Propuesta de intervención: Las perspectivas futuras de La Caja	62
9	Consideraciones finales.....	65

10	Bibliografía	70
----	--------------------	----

” Está visto que un pueblo sólo empieza a ser pueblo cuando cada singular necesita perentoriamente su plural.” Mario Benedetti

2 INTRODUCCIÓN

2.1 FUNDAMENTACIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A lo largo de la historia de la previsión social argentina, varias veces se instaló la discusión de cual debía ser la lógica de administración de las jubilaciones y pensiones, y de los fondos generados para su cobertura.

Los debates sobre la suficiencia y sostenibilidad de los sistemas de previsión social, y las decisiones sobre los mismos, implican decisiones de política social y económica, y abarcan aspectos que condicionan significativamente las coyunturas y estructuras socioeconómicas.

En el presente trabajo se analiza la constitución en su contexto de la Caja de Previsión Social para el Personal del Banco de La Pampa como modelo vigente de capitalización con aporte definido, sus perspectivas actuales y futuras. Para ello, se abordan los siguientes interrogantes: ¿es este tipo de esquema de administración la solución a los problemas de financiamientos y déficits de los sistemas jubilatorios en general y del caso en estudio en particular? ¿de qué hablamos cuando hablamos de sustentabilidad o suficiencia en un sistema previsional, y como afectan estos conceptos a los beneficios? ¿puede soslayarse la participación del Estado en un sistema jubilatorio?

2.2 OBJETIVOS

Analizar el nacimiento de La Caja, su desarrollo en el tiempo y sus perspectivas futuras, tomándolo como caso testigo de un esquema de capitalización con beneficio definido en funcionamiento real. Evaluar los resultados de manera crítica y comparativa, la sustentabilidad del sistema, la suficiencia de los beneficios y el bienestar de sus beneficiarios, para luego concluir sobre la problemática planteada.

2.3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

El enfoque de estudio es cualitativo y descriptivo, con el fin de evaluar las características y propiedades particulares del caso.

El tipo de diseño es no experimental, basado fundamentalmente en la observación de los hechos y transversal. Incluye como marco contextual una reseña histórica desde el inicio de los sistemas de previsión social en Argentina, sobre fines del siglo XIX hasta la actualidad, y la totalidad de la vida de la Caja (1991 - 2020).

Si bien se realizarán apreciaciones sobre el devenir futuro del caso de estudio, el tema se analiza retrospectivamente.

Las principales variables y ejes son: Funcionamiento del sistema, haber de referencia al cese, esquema de sustentabilidad, análisis de suficiencia y tasa de sustitución, cotizaciones, actualización de haberes, rentabilidad y tipo de inversiones realizadas, equidad horizontal, perspectiva de género y participación del Estado.

Se trabajó con la población de La Caja en cuanto a participantes activos (empleados) y pasivos (beneficiarios).

Los datos fueron recolectados de balances y memorias contables anuales, balances actuariales, entrevistas a autoridades actuales y anteriores, leyes provinciales y nacionales aplicables, y bibliografía pertinente. Luego fueron analizados conforme las variables y objetivos propuestos.

3 MARCO TEÓRICO

3.1 SEGURIDAD SOCIAL Y RESPONSABILIDADES DEL ESTADO

El presente trabajo se enmarca en el análisis de la cobertura de las contingencias de vejez, invalidez o muerte, y la forma en la que la misma ha sido abordada por La Caja, siendo cuestionado también al rol del Estado en el proceso.

La seguridad social es definida por la OIT como *“todas las medidas relacionadas con las prestaciones, en efectivo o en especie, encaminadas a garantizar una protección en determinados casos, como, por ejemplo:*

— falta de ingresos laborales (o ingresos laborales insuficientes) debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, vejez o muerte de un miembro de la familia;

— falta de acceso o acceso a precios excesivos a la asistencia médica; — apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y adultos a cargo;

— pobreza generalizada y exclusión social. Los sistemas de seguridad social pueden ser de carácter contributivo (seguro social) o de carácter no contributivo.” (Organización Internacional de Trabajo, 2011, pág. 9)

Globalmente se ha consagrado la seguridad social como un derecho universal, más allá de las concepciones para su cobertura. Por ejemplo la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 22, establece que *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”* (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, Art. 21). En el mismo sentido, el artículo 25, inciso 1) indica: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”* (Declaración Universal de los Derechos Humanos: 1948, Art. 25, inciso 1).

Dentro de los múltiples objetivos de un sistema jubilatorio, la suavización de los consumos de las personas a lo largo de su vida, al dejar una porción de sus ingresos para la etapa de vejez, puede destacarse como el más importante (Barr y Diamond, 2008). En este sentido la participación del Estado es clave, tanto ente “paternalista”, que obliga a la retracción de consumos presentes de los trabajadores para aplicar al futuro (Bertranou, Casalí y Centrángolo, 2018).

3.2 TIPOS DE SISTEMAS JUBILATORIOS

De manera general, y como señalan Devesa Carpio y Domínguez (2013), a grandes rasgos podemos definir a los sistemas jubilatorios en tres dimensiones fundamentales: contributivos o no contributivos, de prestación definida o de aportación definida, y de esquema de funcionamiento de reparto o de capitalización. Estas variables pueden combinarse de distinta manera. El caso estudiado se corresponde con un esquema contributivo, de aportación definida y de capitalización, más allá de algún aspecto temporal que matice la capitalización pura y que será analizado oportunamente.

En este sistema, los trabajadores activos aportan a una cuenta de capitalización individual (C.C.I.) a nombre del trabajador y a una cuenta de capitalización colectiva, de cuyos fondos son “dueños”, y que son invertidos de manera institucional, por un ente encargado de la administración de fondos de manera corporativa. Este papel era cubierto por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), en el esquema nacional, luego de la puesta en vigencia de la Ley Nacional 24.241 en 1994, y por la Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa, en el caso de estudio. Con los fondos acumulados al momento de producirse la contingencia de vejez, invalidez o muerte, incluidas las rentabilidades ganadas y deducidas las comisiones y gastos correspondientes, se calcula una renta perpetua la cual deriva en el haber jubilatorio del beneficiario. Es importante aclarar que las jubilaciones o pensiones, según el caso, se ajustan periódicamente (en general en forma anual), conforme evoluciona la rentabilidad de las inversiones. Este esquema es por naturaleza autofinanciado y de beneficios variables, y la participación estatal meramente regulatoria, o de garantizador de tasas mínimas de rentabilidad, llegado el caso.

A modo comparativo se señala que, en los esquemas de reparto con beneficio definido, se rompe con la concepción de cuentas individuales, ya que, los aportes y contribuciones al sistema se utilizan para pagar los beneficios correspondientes a las necesidades corrientes. Aquí los aportes de los activos financian los haberes de los pasivos actuales. Se establece así un mecanismo de solidaridad intergeneracional. En esta forma de funcionamiento, el Estado suele tener una participación activa, como garante del pago de las jubilaciones y pensiones en casos de que el financiamiento “natural” de trabajadores y empleadores no sea suficiente para alcanzar el nivel de beneficios definido.

3.3 DIMENSIONES DE ANÁLISIS

A continuación, se describen algunas de las dimensiones de análisis a utilizar respecto al funcionamiento de La Caja:

- **Sustentabilidad:** La definición más extendida es la que pone el foco en los flujos de caja, al comparar los ingresos obtenidos por la aplicación de las cotizaciones contra los egresos por el pago de prestaciones, a lo largo de un determinado horizonte temporal. Esta definición se vincula con una ecuación financiera, o de equilibrio presupuestario. Si bien los esquemas de capitalización con aportación definida carecen de inconvenientes en este sentido, el punto se pondrá en discusión, ya que en general se erige como una de las críticas más frecuentes a los esquemas de beneficio definido. De hecho, una de las banderas del proceso privatizador del sistema jubilatorio argentino en la década de 1990, rasgo del que tardíamente forma parte la creación de La Caja, fue dotar de sustentabilidad en el tiempo a un sistema de reparto cada vez más dependiente de las recaudaciones del Estado provenientes de rentas generales, deficitario respecto a los ingresos puramente previsionales.
- **Suficiencia:** Según el Libro Blanco de las Pensiones, (Comisión Europea, 2012), *“el objetivo básico de los sistemas de pensiones es proporcionar unos ingresos adecuados por*

jubilación y permitir que la gente mayor disfrute de un nivel de vida digno y goce de independencia económica". Aquí se abordarán las tasas de sustitución¹ otorgadas por La Caja, de manera comparativa con las brindadas por otros sistemas, se vinculará el concepto de suficiencia con el de sustentabilidad, y se evaluará el derrotero de los beneficios en relación con los sueldos de los empleados activos, y los procesos inflacionarios.

- Equidad horizontal: Uthoff (2016), define a la equidad horizontal como el principio vinculado a que a personas con idénticas historias laborales (mismos años de aportes, mismo sueldo, misma edad jubilatoria, etc.), deben corresponderle beneficios equivalentes. Es un concepto básico basado en la igualdad. Esta definición se pondrá en debate en relación con el esquema de funcionamiento de La Caja en particular, y de capitalización en general.
- Rentabilidad: La piedra angular de un sistema de capitalización radica en la rentabilidad de las inversiones, dado que el cálculo de la renta perpetua del beneficio depende de dos factores: los fondos aportados y los rendimientos pasados y futuros de las colocaciones efectuadas. Aquí evaluaremos las inversiones desde un doble aspecto: primero, al considerar la rentabilidad propiamente dicha, luego al analizar el destino de éstas, en cuanto a moneda y colocación.
- Perspectiva de género: Autores como Pautassi (2002) o Arza (2017), indican que la forma de determinación de los beneficios, cuando son pensados desde la óptica individual y no social o colectiva, tienen como consecuencia una reducción en las prestaciones de las mujeres respecto a los hombres. Se analizarán las aristas de esta cuestión, se puntualizará sobre la situación de La Caja, pero también se abordará la problemática desde un punto de vista general.

¹ Se entiende por "Tasa de sustitución" al porcentaje que representa el beneficio sobre el haber de referencia al cese, definiendo a este último concepto como el promedio actualizado de las remuneraciones en los años dispuestos legalmente, según el caso.

4 BREVE RESEÑA DE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

Si bien el esquema previsional argentino cuenta con una amplia red de instituciones y legislaciones correspondientes a regímenes provinciales, municipales, especiales, cajas profesionales, por sólo mencionar algunos del complejo entramado existente, en este apartado repasaremos la evolución del sistema nacional, tomándolo como el esquema más significativo a nivel país, más allá de las singularidades de cada caja. El repaso histórico se desarrolla de manera general, sin avanzar en la particularidad de cada período y con foco en los principales hitos, a fin de evaluar el nacimiento de La Caja en su contexto.

4.1 NACIMIENTO, PRIMER CAMBIO DE SISTEMA Y CRISIS DE FINANCIAMIENTO

El nacimiento de las primeras cajas previsionales data de finales de siglo XIX y principios del siglo XX, en el marco de una creciente conflictividad laboral que implicó ciertas concesiones de las patronales a los trabajadores con el fin de mantener la paz social. Los regímenes así conformados, representaban a cierta actividad o rama de actividades. Como ejemplos de pioneros en este sentido se encuentran la creación de la caja de Magistrados de 1877, Docentes Nacionales de 1886, la Caja de Previsión de empleados estatales (Caja Civil) en 1904, y la Caja de Previsión de los empleados ferroviarios en 1905 (Ferro, 2003). Para fines de la década de 1930, la cobertura previsional se extendía a numerosos gremios como: bancarios, de seguros, aeronáuticos, periodistas, etc. En general enmarcados en un sistema de financiamiento desde rentas generales, diseñados como sistemas no contributivos (Bertranou, Cetrángolo, Grushka, y Casanova, 2011). No obstante, el alcance masivo de la previsión social se dio con los gobiernos peronistas. Mientras las cajas existentes contaban con 300.000 afiliados en 1944, 5 años después el sistema alcanzaba a cubrir a

3.500.000 personas. En 1955 la totalidad de los trabajadores formalizados contaba con cobertura previsional.²

Este embrionario sistema de previsión social se caracterizaba por la variedad de prestaciones y requisitos, dado lo fragmentario de su nacimiento, pero con la característica común de desarrollarse bajo el sistema de capitalización colectiva, es decir, aportes y contribuciones a una cuenta común, que sería la base de una renta perpetua para el trabajador una vez jubilado (Ferro, 2003).

Más allá de la continuidad de la lógica fragmentaria del sistema, en la que cada gremio obtenía mejores o peores condiciones y requisitos jubilatorios en función a su cercanía con el gobierno nacional, lo que es importante destacar es que, para el año 1954, con la sanción de la Ley Nacional 14.370 se produjo una ruptura en el sistema de previsión social argentino. Esta ley impuso un cambio estructural del sistema jubilatorio, ya que determinó el pase de los regímenes de capitalización de cada caja a la lógica de reparto. Los beneficios, en vez de depender de la acumulación de fondos que permitían pagar una renta perpetua a futuro, pasaban a conformarse con una concepción diferente: los aportes y contribuciones totales ingresados al sistema, financiaban las prestaciones presentes, produciéndose una “solidaridad intergeneracional”. De tal manera, los aportes de los trabajadores activos, junto con los de las patronales, financiarían a los trabajadores alcanzados por la contingencia de vejez, invalidez o muerte en el mismo período.

Como indica Basualdo (2009:5), la reforma no sólo implicó el cambio de régimen, sino que fue más progresiva aún, y avanzó en la utilización del sistema previsional como un mecanismo de redistribución del ingreso, ya que las tasas de sustitución para los estratos de menores ingresos eran mayores que las indicadas para quienes poseían mayores sueldos. Así, el artículo 3° de la Ley Nacional 14.370 determinaba el siguiente esquema de sustitución:

- Hasta \$ 1.000 de sueldo promedio, el 100 %.
- De \$ 1.000 a \$ 2.000: \$ 1.000 más el 75 % del excedente de \$ 1.000.
- De \$ 2.000 a \$ 5.000: \$ 1.750 más el 60 % del excedente de \$ 2.000.
- De \$ 5.000 a \$ 10.000: \$ 3.550 más el 45 % del excedente de \$ 5.000.

² Datos extraídos de Rapoport, M. 2010. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Emecé, p. 327.

- De más de \$ 10.000: \$ 5.800 más el 15 % del excedente de \$ 10.000.³

Este esquema de redistribución del ingreso mediante el sistema previsional sería modificado con la sanción de la ley 14.499 en 1958 durante el gobierno de Arturo Frondizi. En dicha ley se establecían nuevos topes en la tasa de sustitución, y aquí surgiría para los estratos más bajos el, luego emblemático, 82% móvil de la remuneración al momento del cese de servicio⁴.

Al madurar los jóvenes regímenes, comenzaron a observarse los déficits inherentes a tan elevadas prestaciones, sumados a ciertos desvíos de fondos para financiar otras actividades del Estado, a la creciente informalidad laboral, al incumplimiento de obligaciones previsionales por parte de los empleadores, entre otros factores.

Esta crisis de financiamiento derivaría en la reforma previsional de fines de 1968, impulsada por el entonces presidente de facto, Juan C. Onganía, la cual operó con concepciones más bien regresivas en cuanto a acceso y distribución del ingreso (Bertranou, Cetrángolo, Grushka, y Casanova, 2011). En ese sentido, con las Leyes Nacionales 18.037 y 18.038, se avanzó en la centralización administrativa, al unificar en 3 cajas a todo el sistema previsional argentino (autónomos, empleados del Estado e industria), se endurecieron las condiciones para obtener beneficios, se unificaron los aportes (5%) y contribuciones (15%), y se hizo depender a parte de los beneficios de la historia laboral del trabajador (Basualdo, 2009). De esta forma se morigeraba el componente distributivo, y se acentuaba la concepción referida a ponderar la contribución efectuada por cada aportante al momento del cálculo del beneficio.

Bajo el mandato del también presidente de facto, J. R. Rafael Videla, el sistema previsional sufriría una nueva avanzada regresiva, de características más profundas. Los aportes patronales, fijados en un 15% en ese momento, fueron suprimidos y reemplazados por una contribución desde el Estado, proveniente de un aumento de la alícuota en el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Así, se socializaba el aporte patronal de manera más gravosa para los estratos de ingresos más bajos, dado que las personas con menores recursos aportaban una mayor proporción de éstos a financiar el sistema de jubilaciones y pensiones. Incluso, dada la característica del IVA donde tributa el

³ Datos extraídos de la Ley Nacional 14.370, Nuevo régimen de jubilaciones a otorgarse por las Cajas Nacionales de Previsión, 1954, art. 3°, en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/181726/norma.htm>.

⁴ Datos extraídos de Ley Nacional 14.499, HABERES. Bases para la fijación de haberes a los jubilados y pensionados, 1958 arts. 1° y 2°, en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/232870/norma.htm>.

consumidor final, se financiaba parte de la eliminación del aporte patronal por trabajadores informales o desempleados, que no formarían parte de los futuros beneficios. Además, ataba una porción mayor de los recursos previsionales a la capacidad recaudatoria del Estado, lo que en momentos de recesión económica implicaría mayores esfuerzos presupuestarios en términos porcentuales, y que redundaría en la crisis de financiamiento del sistema previsional de la década de 1990.

Para mediados de la década de 1980, durante el gobierno de Raúl Alfonsín, los aportes patronales eliminados en los tiempos de la dictadura militar fueron restituidos, pero el sistema ya se encontraba al borde del colapso.

No es un dato menor la incidencia que tuvieron en la población pasiva los procesos inflacionarios, al socavar el poder adquisitivo de las jubilaciones. Entre 1983 y 1987 los haberes se deterioraron un 57%⁵. Esto generó un descontento general sobre el sistema, y fue el caldo de cultivo para la avanzada sobre el cambio estructural del mismo que sobrevendría luego. Así, un sistema de movilidad jubilatoria inadecuado, que implicó un deterioro prácticamente continuo de las prestaciones, se sumó como argumento favorable a la hora de fomentar y publicitar el cambio de concepción en el sistema de financiamiento previsional.

4.2 COLAPSO Y CAMBIO DE SISTEMA. LEY 24.241 DE 1994.

Como mencionamos, lo paupérrimo del régimen previsional conformó una disconformidad general con el sistema, dado el cada vez menor poder de compra de los beneficios, producido en buena medida por las decisiones recesivas tomadas por los distintos gobiernos. En este contexto, con el apoyo del aparato comunicacional, se conformó una sensación general de necesidad de cambio del esquema de funcionamiento del sistema jubilatorio, montada sobre la falta de credibilidad y de resultados relacionados al régimen de reparto.

⁵ Dato extraído de Basualdo E., N. 2009. *La evolución del sistema previsional argentino*. Argentina: CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, en http://aaps.org.ar/pdf/area_politicassociales/Basualdo.pdf, p. 9.

Así, en 1994, durante el gobierno de Carlos Menem, se efectuaría una reforma estructural, plasmada en la Ley Nacional 24.241, con reflejo en el considerado “exitoso” modelo chileno, el cual incluía a la lógica de la capitalización individual con aporte definido como eje del sistema. Como señala Uthoff (2006) con el propósito de incentivar las recaudaciones y disminuir los recurrentes déficits, se vinculó más estrechamente el concepto del aporte con el de beneficio. Se privilegió este criterio por sobre la solidaridad intergeneracional, la disminución de la pobreza o la redistribución del ingreso.

Por supuesto, el avance privatizador no se circunscribía sólo a las jubilaciones y pensiones, sino que venía de la mano de una nueva concepción económica y política, sustentada en el nuevo orden imperante y en la concepción de “realismo periférico”⁶ en las relaciones internacionales. Como señala Rapoport “...*Las privatizaciones constituyeron el elemento fundamental que posibilitó la articulación de un proyecto común entre distintos grupos económicos locales y el poder económico internacional...*” (Rapoport, 2010: p.803). A su vez, el proceso privatizador provendría de fondos necesarios para mantener la convertibilidad. De hecho, entre 1990 y 1999, la venta de las empresas del Estado generaría U\$S 20.000 millones de dólares, de ingreso efectivo a las arcas nacionales.⁷

La reforma previsional indicaba que el nuevo sistema mixto se sustentaría en dos pilares, una Prestación Básica Universal (PBU), con lógica de reparto y administrada por el Estado, y un segundo pilar en el que, cada empleado debía “optar” por, continuar en el sistema de reparto para recibir una Prestación Adicional por Permanencia (PAP) sumado a una Prestación Compensatoria por los años aportados previo a la sanción de la ley, o bien, acogerse a un sistema de capitalización administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), que la misma ley creaba. Sin embargo, la opción por el sistema de reparto era la única que debía ser explícita, dado que, en caso de omisión, el empleado en cuestión era asignado a una AFJP por defecto⁸.

Además se efectuaron tres modificaciones paramétricas de importancia, todas ellas tendientes a la reducción del déficit: se aumentó en 5 años la edad jubilatoria, desde entonces los hombres se

⁶ Concepción que indica que, en los Estados periféricos, dependientes y vulnerables, el principal objetivo debe ser la reducción de costos y riesgos, y el principio rector el alineamiento con las potencias de turno, en ese momento, Estados Unidos.

⁷ Dato extraído de Rapoport, M. 2010 op.cit. p. 804.

⁸ Extraído de Ley Nacional 24.241, SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES. CREACION, 1994, arts. 30° y 39°, en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/639/norma.htm>.

retirarían a los 65 años de edad y las mujeres a los 60; se incrementó la cantidad de años para el cálculo del haber de referencia al cese, para pasar de los últimos 3 a los últimos 10; y se elevó de 20 a 30 años, la cantidad de aportes necesarios para obtener el beneficio (Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova, 2011).

El financiamiento del sistema de reparto fue fijado inicialmente en 11% para los empleados en relación de dependencia y autónomos, y 16% de aportes patronales. Además, se agregaban recursos tributarios generales, algunos específicos y el 15% de la masa coparticipable para financiar las prestaciones a cargo del Estado. En capitalización el aporte de los trabajadores ascendía al 11%.

El sistema de capitalización obtuvo las mayores adherencias, en parte por adopción manifiesta, pero mayormente por desconocimiento u omisión. De la misma manera, quienes ingresaban al mercado laboral con posterioridad a la sanción de la ley, y no optaban explícitamente por el régimen de reparto, eran asignados a alguna Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. Quedaba claro que tras la consigna de “libre elección” y de sistema “mixto”, se escondía una clara decisión desde el Estado de privatizar el sistema jubilatorio y de pasar a un régimen de capitalización individual, masivamente. Según datos de la Superintendencia de AFJP, en 2001 las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones tenían 8.7 millones de afiliados (80% de las afiliaciones totales), y el sistema de reparto 2.2 millones⁹.

Como señalamos, el cambio de rumbo se daba en el marco de una concepción ideológica de achicamiento del Estado, aunque se disfrazara de régimen mixto y optativo. El propio Presidente de la Nación, en la apertura de sesiones legislativas del año 1990 indicaba *“Prendemos que el Estado abandone actividades que pueda desarrollar el sector privado. El estado debe controlar y enfocarse en sus tareas esenciales”* (Menem, 1990). Así, además del cambio de sistema, se imponía un cambio cultural: de lo colectivo a lo individual, de lo solidario a la rentabilidad personal. Las jubilaciones dejaban de basarse de un colectivo solidario, para pasar a depender del rendimiento financiero de inversiones colocadas en todo el mundo, en tanto que la concepción de previsión social pasó a vincularse más estrechamente con la de ganancias individuales.

Los argumentos esgrimidos en favor del régimen de capitalización desde el propio Estado, y desde el establishment económico y comunicacional, en el marco de la instauración neoliberal en

⁹ Datos extraídos de Rapoport, M. 2010, op. cit. P. 806.

Argentina y en América Latina, eran los siguientes: Se resolvía definitivamente el problema de los déficit generados por el sistema de reparto, dado que cada trabajador cobraría en función de su ahorro personal invertido eficientemente por las AFJP; se desbarataban las discrecionalidades y “usos políticos” de las reservas, en relación a las inversiones o destinos de los fondos de los aportantes, ya que estos derivarían en cuentas individuales de propiedad de cada empleado/jubilado; las comisiones de las AFJP tenderían a disminuir, por la presión sobre los precios que ejercería la libre competencia entre las mismas y la necesidad de captar fondos; se aumentaría la cobertura y se fomentaría el ahorro interno, dado que los trabajadores verían de manera más directa a donde irían a parar sus aportes, incentivando a mayores formalizaciones; y el nuevo sistema impulsaría la actividad económica y al bienestar general, desarrollando el mercado de valores local. Como mencionaremos a continuación, estos argumentos lejos estuvieron de cumplirse.

Respecto a la solución de la situación “deficitaria”, en primer lugar, hay que aclarar que la variable de ajuste para que un sistema de capitalización con aportación definida “cierre”, son los beneficios. El déficit podría eliminarse completamente, a costas de jubilaciones y pensiones que se adaptasen a los cálculos de la renta vitalicia perpetua, independientemente del monto de estas, aunque, como en efecto sucedió posteriormente, las mismas estuviesen debajo de la línea de pobreza. Asimismo, el Estado, continuaría con el pago de la Prestación Básica Universal (PBU) durante 20 años, independientemente del cambio de plan. En definitiva, debía pagar parte de los haberes, pero ya no obtenía los ingresos de los aportes y contribuciones para financiar los mismos para quienes optaran por el sistema de capitalización. Como señala Pautassi (2002), el fenómeno no fue particular de Argentina, habida cuenta de que en general, y con sus particularidades, en las reformas previsionales latinoamericanas de las décadas de 1980 y 1990, los Estados asumieron un triple costo fiscal: el déficit heredado de los sistemas anteriores, el costo de perder las cotizaciones que obtenía en el régimen de reparto, y en muchos de los casos, la asunción de un piso jubilatorio, o de garantía de rentabilidades, en los nuevos esquemas instaurados.

La privatización de los aportes y contribuciones tuvo un notable efecto negativo en las cuentas fiscales, disimulado por la colocación de bonos, comprados en su gran mayoría por las mismas AFJP, con la paradoja que el Estado ahora pagaba intereses por fondos que anteriormente obtenía

gratuitamente. El déficit, no sólo no disminuyó, sino que se vio incrementado. Rapoport (2010: 807) afirma que la reforma previsional tuvo un costo de \$68.700 millones, cifra comparable con los U\$S 71.000 millones en los que se incrementó la deuda externa en el período, en el marco de la paridad cambiaria de 1 peso igual a 1 dólar. Así la reforma previsional además de aumentar la especulación financiera, cambiar la cultura de solidaridad por la del individualismo, y disminuir los beneficios jubilatorios, implicó una notable transferencia de ingresos desde el Estado hacia empresas privadas, con incremento de deuda como contrapartida.

En el mismo sentido, el contexto macroeconómico, con la paridad fija antes mencionada, obligaba a las empresas, de la mano del Estado, a bajar el costo salarial, con la consecuente reducción de las recaudaciones previsionales. Las altas tasas de desempleo, más la precarización e informalización de buena parte de mercado laboral, muestran a las claras el proceso de desmantelamiento industrial en el marco de una economía abierta y sus consecuencias respecto al financiamiento del régimen previsional.

Por otra parte, como mencionamos, la reforma del sistema descansaba sobre la premisa neoliberal de que el mercado, vía AFJP, asignaría mucho más eficientemente los recursos obtenidos desde los empleados activos, que el discrecional e ineficiente Estado. En esta concepción, la competencia entre las AFJP era la clave para la optimización de los beneficios y el achicamiento de las comisiones pagadas. Sin embargo, lejos de producirse una atomización, los fondos jubilatorios se concentraron en unas pocas empresas, las cuales llegaron a ser sólo 11 en los años previos a la reestatización¹⁰. Además, quienes sostenían los supuestos beneficios de la competencia derivados en múltiples AFJP que lucharían por los aportes y contribuciones, lo que daría origen a mejores prestaciones, omitían el hecho de que las empresas integrantes de este oligopolio privado tenían un fin de lucro, distinto al fin solidario que podía garantizar un monopolio estatal de las prestaciones sociales. La lógica empresarial de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones acarrea gastos en publicidades para captar fondos, y cobro de comisiones sobre los mismos, con lo cual se efectuaba una merma en los importes a destinar para el pago de jubilaciones y pensiones. En la práctica, las comisiones de las AFJP oscilaron entre el 30 y el 40% de lo recaudado.

¹⁰ Datos extraídos de Basualdo E... op. cit., p. 13 y 14.

Las consecuencias del régimen de capitalización fueron nefastas. En el año 2000 el déficit previsional se estimaba en 3.3% del PBI, y para 2001 el 90% de los jubilados tenía ingresos menores a la canasta básica, y los aún no jubilados, dadas las comisiones cobradas, tenían en su cuenta individual un monto inferior al de los aportes realizados (Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova, 2011)

4.3 LA CRISIS DE 2001 Y SUS IMPLICANCIAS POSTERIORES EN EL CAMBIO DEL ESQUEMA PREVISIONAL

En el marco de una paridad fija con el dólar, con una economía prácticamente abierta, y con déficits comerciales crecientes, la salida visualizada para incrementar las exportaciones o para que el remanente de la industria dedicada al mercado interno pudiera resistir el embate de las importaciones, era el tan mentado aumento de la “competitividad”. En general, bajo este eufemismo, lo que se suele buscar es una baja en el costo laboral de las empresas. En este sentido se avanzó en dos aspectos: en primer término, se produjo una flexibilización laboral, que en realidad implicó un fomento del subempleo y una precarización de las condiciones laborales y, en segundo lugar, se concretaron sucesivas reducciones a las cotizaciones referidas a las contribuciones patronales.

Respecto a la flexibilización laboral, como señala Basualdo (2003), la misma fue acompañada por la dirigencia sindical, la cual se devino integrada al poder establecido y asumía la defensa de los puestos de trabajo por sobre la del salario como única salida a la situación, al diagnosticar como factor causante del desempleo las rigideces del mercado laboral (salarios, indemnizaciones, aportes, etc.): “...*la integración (cooptación) de las conducciones sindicales por parte del bipartidismo hace que el sindicalismo deje de defender los intereses de los trabajadores y se integre al bloque de poder pero reteniendo el control de la estructura sindical, haciendo posible la reformulación del mercado de trabajo y sometiendo a los trabajadores a condiciones de explotación desconocidas...*” (Basualdo, 2003: 12). No es casual que en 1991 surgiera la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), como alternativa sindical combativa, en oposición al funcionamiento alineado al poder político de la Confederación General del Trabajo (CGT).

En relación con la disminución de las contribuciones patronales, la misma se impulsó con el argumento de la baja competitividad de la industria local. En promedio, estas reducciones llegaron al 40% (Basualdo, 2003: 12).

Resumidamente, el desfinanciamiento del régimen previsional se daba por la doble vía de disminuciones de las cotizaciones de los aportes patronales de los trabajadores formalizados, y disminuciones de ingresos por crecimiento del mercado de trabajo informal, del subempleo o empleo basura, y del desempleo.

La crisis era tal, que, durante los últimos 3 años de la convertibilidad, el 70% del gasto previsional era financiado con recursos impositivos¹¹, en un contexto de recaudaciones cada vez menores por la creciente recesión. En 2001 se produjo un recorte del 13% sobre las jubilaciones y pensiones para los trabajadores que habían optado por el régimen de reparto. Asimismo, quienes se encontraban incluidos en el régimen de capitalización, vieron recortadas sus rentabilidades, ya que las AFJP eran obligadas a suscribir importantes sumas de títulos públicos, para suplir las necesidades de financiamiento externo, a esta altura prácticamente vedado para Argentina. De hecho, para 2001 el 70% de las colocaciones de las AFJP correspondían a Títulos Públicos. Un año más tarde, en 2002, alcanzaban el 78%¹².

No es menor el hecho de que la pesificación asimétrica a \$1,4 de las deudas públicas en dólares, implicaron para las AFJP un deterioro en términos de rentabilidad del 42% en valores dolarizados a diciembre de 2002.

Por su parte, el deterioro de los beneficios, con la devaluación y el salto inflacionario, fue notable. Mientras que la canasta básica había aumentado más del 70% para fines de 2001, los valores de las prestaciones continuaban en valores similares a los vigentes con el uno a uno.

El cambio de la estructura económica posterior a la crisis implicó una mejora en el financiamiento del sistema previsional. El crecimiento económico, luego de tocar fondo, implicó mayores recaudaciones fiscales, dado el desarrollo del mercado interno, y mayores aportes y contribuciones,

¹¹ Datos extraídos de Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. 2011. *ENCRUCIJADAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINA: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Ginebra: OIT, p. 69.

¹² Datos extraídos de Cetrángolo, O. y Grushka C. 2004. *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL, p.45.

por la recomposición de buena parte del mercado laboral. Esto dio lugar a nuevos debates sobre el sistema previsional argentino, el cual se encontraba cuestionado en múltiples aristas: nivel de cobertura, sistema de administración, previsibilidad, etc.

En los años siguientes se efectuarían una serie de reformas tendientes a mejorar el poder adquisitivo de las prestaciones y a aumentar la importancia del sistema de reparto en el sistema “mixto” imperante hasta entonces. En el primer sentido, pueden destacarse, además de sucesivos aumentos a las jubilaciones mínimas, la restitución en 2003 del 13% retirado en 2001, y la recomposición en 2004 del 10% para la totalidad de las jubilaciones inferiores a \$1.000. Es importante no dejar de mencionar que las deficientes modalidades de movilidad de las prestaciones hasta la sanción de la ley 26.417 en 2008, en el marco de un desarrollo económico con elevadas tasas de inflación y aumentos salariales vías paritarias, implicaron un deterioro de la capacidad de consumo de los beneficiarios, con la consecuencia de múltiples juicios de recomposición contra el Estado.

Respecto al segundo punto, concerniente en fortalecer el régimen de reparto, en 2007 se implementó nuevamente la libre elección entre los subsistemas convivientes en la ley 24.241. Finalmente, en 2008, con la sanción de la Ley 26.425, se produjo la estatización de los fondos de las AFJP. Con el nuevo cambio de régimen, se volvió a un sistema público y de reparto, y se trocó la lógica neoliberal del individualismo, por una colectiva de solidaridad intergeneracional. La misma norma creó a tal efecto el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). En el mismo año, mediante la sanción de la Ley 26.417, se había avanzado en el establecimiento de una fórmula de actualización basada en la evolución de los salarios y de las recaudaciones previsionales, y se atacó así el motivo principal de generación de juicios contra el Estado.

Dada la existencia de un amplio mercado laboral informal y el nivel de empleados sin cumplir los requisitos jubilatorios, se optó en 2016, por una pensión universal para trabajadores que cumplieran con el requisito de edad (60 años las mujeres y 65 los hombres).

Por último, con la Ley 27.426 de fines de 2017, se avanzó en la modificación de tres parámetros claves en el funcionamiento del sistema previsional: primero, se elevó la edad jubilatoria de manera voluntaria a los 70 años de edad; segundo, se garantizó a los beneficiarios una prestación de, al menos, el 82% móvil del Salario Mínimo Vital y Móvil para aquellos beneficiarios con 30 años de aportes; y por último, se modificó la fórmula de movilidad de los beneficios, que pasó a depender

en un setenta por ciento de las variaciones del índice de precios al consumidor elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y en un treinta por ciento, por la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE).

Al avanzar en el análisis de la reforma, en primer lugar, la ampliación de la edad jubilatoria implica que el empleador no se ve obligado a intimar a jubilarse al trabajador hasta los 70 años de edad. En segundo lugar, como señala Di Costa (2020), que la garantía del 82% de SMV se aplique sólo a quienes aportaron 30 años o más, implica afianzar la lógica contributiva del sistema, ya que excluye a todos los jubilados incorporados mediante moratorias. Finalmente, el cambio de la fórmula en la movilidad jubilatoria, además de una recomposición con periodicidad trimestral, implicó fuertes debates, y parte de los especialistas sostuvieron que la misma sólo otorgaba una reducción de los gastos del Estado a costa del empobrecimiento de los jubilados (Arenas de Mesa, 2019).

4.4 EL NACIMIENTO DE LA CAJA EN SU CONTEXTO

En 1954, mediante la Ley Provincial 96, se creó el Banco de La Pampa, concebido desde su nacimiento como una Sociedad de Economía Mixta con participación estatal mayoritaria. Su efectiva puesta en funcionamiento operó en el año 1959, y desde allí, efectuaría los aportes y contribuciones correspondientes al sistema de previsión social, al régimen nacional. En diciembre de 2001, durante el gobierno de Rubén H. Marín, se sancionó la Ley Provincial 1.369, la cual determinaría el régimen de jubilaciones y pensiones para los empleados del Banco de La Pampa, los cuales aportarían a una cuenta específica hasta tanto se dictase la ley orgánica que regulara el funcionamiento del sistema.

El objetivo de resguardar los aportes y contribuciones fuera del régimen nacional debe entenderse en el marco de una visión ya crítica hacia las colocaciones de fondos que efectuaban las AFJP. En ese sentido, al configurar un destino separado podría evaluarse una administración diferente, enfocada en el desarrollo provincial y en el bienestar de los futuros jubilados.

En julio del año 2004, durante el gobierno de Carlos Verna, se sancionaría la Ley Provincial 2.107, la cual creó la Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa, y reguló el

funcionamiento de ésta. Así, según lo dispuesto en la normativa, desde el primero de enero de 2005, La Caja comenzaba a regirse por las disposiciones de la nueva Ley.

Desde la sanción de la Ley Provincial 1.369 en 1991, hasta la creación de La Caja, los empleados del BLP, se jubilaban bajo el principio de caja otorgante, es decir, los beneficios eran otorgados en su totalidad por la caja a la cual habían efectuado la mayor cantidad de años de aportes. Esto permitió a La Caja la acumulación de un fondo inicial, el cual no estaba sujeto a pagos de jubilaciones ni pensiones, el que se invertía conforme a lo estipulado en la ley, para luego engrosarse vía rentabilidad. Las únicas prestaciones otorgadas por La Caja en el período 1991 - 2004, fueron los siete beneficios por invalidez acaecidos en este lapso, las que eran liquidadas conforme la Ley Provincial 1.170, que regula el funcionamiento del Instituto de Seguridad Social de la Provincia de La Pampa.

La ley 2.107, aún vigente, optó por un sistema de capitalización individual con aportación definida, con algún ajuste que mencionaremos luego, para la administración de las jubilaciones y pensiones de los empleados del Banco de La Pampa.

El primer año con el nuevo esquema implicó una serie de particularidades. Como se señala en la Memoria 2005 (Memoria y Balance Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa, ejercicio 1, 2005):

- Se eligieron Autoridades Directivas, de Contralor y Gerente de la institución.
- Se avanzó en la apertura de cuentas para manejo de inversiones en el exterior (Unión de Bancos Suizos U.B.S.)
- Se fijó un convenio de reciprocidad con los Sistema Jubilatorios Públicos Nacional y Provincial (convenio 45/2005 y Dto. 2504/05, respectivamente), y se tomó como principio el concepto de “prorrata pro tempore”, que implica que cada caja paga el beneficio correspondiente prorrateado por los años efectivamente aportados a la institución. Se dejaba atrás el concepto de Caja otorgante vigente hasta el momento, mediante el cual la caja con mayores años de aportes era la encargada de abonar el beneficio total.
- Se seleccionaron los profesionales contables, legales y actuariales para acompañar el funcionamiento de La Caja.

Otro hecho importante de destacar, y que dota de cierta particularidad el análisis, es que, La Caja, dentro de sus inversiones, cuenta con acciones tipo “B” del propio Banco de La Pampa. De hecho, es el segundo accionista más importante, correspondiéndole con su participación accionaria incluir dos directores en el Directorio del Banco en representación de su capital. Así, y de manera novedosa, los empleados del Banco de La Pampa pasan indirectamente a ser dueños de parte de la empresa en la cual trabajan. A la fecha del presente estudio, la composición accionaria del Capital del Banco de La Pampa era la siguiente:

- Provincia de La Pampa: 78.09% del capital y 83.61% de los votos.
- Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa: 5.61% del capital y 6% de los votos.
- Caja forense de abogados y procuradores de La Pampa: 2.92% del capital y 3.13% de los votos.
- Accionistas agrupados: 13.38% del capital y 7.26% de los votos. Estos últimos conforman un grupo heterogéneo de 17.019 accionistas, los cuales individualmente no representan participaciones significativas en el capital.¹³

Si bien, como mencionamos, es cierto que el sistema instaurado a nivel nacional ya contaba con fuertes críticas al momento del nacimiento de La Caja, aún se mantenían expectativas sobre su devenir futuro, y era el principal esquema imperante en el país. La idea de formar una “AFJP local”, que absorbiera los fondos previsionales de los empleados del agente financiero provincial, sin comisiones, sin imposiciones, con posibilidades de financiar proyectos provinciales, y con administración controlada por el Estado y los propios empleados bancarios, se configuraba como una alternativa interesante al régimen vigente. La lógica de la capitalización individual, sin los vicios observados a nivel país, podía ser una salida en la que se beneficiara a los empleados, al empleador y al Estado Provincial vía inversiones. En este sentido Horacio Diharce, gerente de La Caja desde su inicio hasta la actualidad, señala que *“Al momento de la creación la capitalización era el único régimen vigente. La posibilidad de autogestionar los fondos previsionales de los*

¹³ Banco de La Pampa, Estructura Societaria Básica, en [https://www.bancodelapampa.com.ar/files/files/Estructura%20Propietaria%20Basica\(6\).pdf](https://www.bancodelapampa.com.ar/files/files/Estructura%20Propietaria%20Basica(6).pdf).

Empleados del Banco de La Pampa surgía como una alternativa a caer en una AFJP, abriendo un abanico de posibilidades a nivel provincial” (Diharce. H. comunicación personal, 19/05/2021). En la misma línea Fernando Evangelista, presidente de la institución entre 2012 y 2016, sostiene que “...La caja se crea en un contexto donde la capitalización era lo que regía mayormente a nivel nacional. La posibilidad de colocaciones vinculadas a inversiones provinciales seguramente debe haber estado sobre la mesa al momento de tomar la decisión de evitar caer en el esquema general.” (Evangelista, F. comunicación personal 20/05/2021).

El artículo 42 de la Ley Provincial 2.107 dejó incluso prevista la posibilidad de inversiones en títulos de deuda emitidos por la Provincia de La Pampa, o el propio Banco de La Pampa, al indicar lo siguiente:

“...Los fondos disponibles deberán ser invertidos, con criterios de seguridad y rentabilidad, siguiendo razonables criterios financieros, atendiendo a una adecuada planificación financiera de los compromisos e ingresos de la Caja, en uno o alguno de los siguientes rubros, con sujeción a los topes máximos que, en su caso, se indican:

- a) Títulos Públicos emitidos por la Nación o por la Provincia de La Pampa;*
- b) otros instrumentos de deuda emitidos por la Nación o la Provincia de La Pampa, con garantía indistinta de coparticipación federal, regalías, o régimen de retención en la fuente de fondos sujetos a condiciones de fideicomiso o entidades depositarias; ...*
- e) otros instrumentos de inversión o deuda que emita el Banco de La Pampa S.E.M; ...” (Ley 2.107, 2004).*

La Caja debe entenderse en un contexto de crisis del sistema nacional, de sus premisas y principios fundantes, y de discusión a nivel país del rumbo a seguir en materia previsional. Así, la salida con vistas a aislar la situación puntual de los vicios ya conocidos, dándole una impronta y desarrollo propios, en el marco de una caja joven con perspectivas de acumulación positivas en los años siguientes, parecía tener un futuro promisorio por delante.

5 ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA CAJA

5.1 RECURSOS Y FINANCIAMIENTO

El sistema de financiamiento en los esquemas de reparto con beneficio definido es oscilante. Cuenta como fuente primaria con aportes y contribuciones y tendrá ciclos con excedentes o con déficit los cuales dependerán de factores como: el proceso macroeconómico, el desarrollo del mercado laboral, la esperanza de vida, las cotizaciones, la edad jubilatoria, los años requeridos de aportes, entre otras variables. Así, en los lapsos de déficit deberá financiarse con excedentes acumulados, con recursos no contributivos o con toma de deuda, a menos que se modifiquen los parámetros establecidos oportunamente.

En un sistema con base en capitalización de fondos con aporte definido, como es el caso de La Caja, el financiamiento está establecido en los aportes y contribuciones, y no corre peligro la sustentabilidad. Aquí, una vez cumplidos los requisitos de edad y años de aportes, se calcula una renta vitalicia con la tabla de mortandad definida y una tasa de interés teórica, para el caso, ambas establecidas en la Ley Provincial 2.107, para luego ajustar los beneficios periódicamente en función a las rentabilidades reales obtenidas. Si bien no existe déficit y es un sistema por definición autosustentable, sí existe cierta imprevisibilidad en el monto del beneficio, tanto en el momento inicial como en las actualizaciones periódicas. En definitiva, una persona que inicia su actividad laboral no sabe qué porcentaje de su sueldo representará su jubilación futura, y un jubilado no sabe cuánto cobrará el año siguiente, lo que en ambos casos va a depender de factores exógenos a su vida como trabajador activo.

Dada la lógica del sistema de financiación, la ley no cuenta con garantías o resguardos estatales para cubrir déficits futuros, ya que son impropios en esquemas de capitalización con aportación definida. Tampoco se cuenta con asignaciones de rentas generales o financiaciones vía impuestos específicos. Solo con los aportes y contribuciones recibidos.

El artículo 26 de la Ley Provincial 2.107, menciona específicamente las fuentes de financiamiento de La Caja. La tasa de aportes personales es de 13% y la de contribuciones patronales del 8,86%. Esta última fue elevada en 2014, con la Ley 2.771 mediante un acuerdo entre el Banco de La Pampa, La Caja, y el Gobierno Provincial, al 12.26%.

Actualmente coexisten 7 fondos con destinos establecidos por ley:

1. Cuentas Individuales de Capitalización: son financiadas con 11 puntos porcentuales del 13% de aportes personales y sus fondos son transferidos a las Reservas Matemáticas cuando se genera un beneficio, ya sea de jubilación, invalidez o pensión. Son el corazón del sistema de capitalización y muestran el ahorro individual, cuyo saldo es informado trimestralmente a cada beneficiario.
2. Fondo de Capitalización Colectiva: se nutre con el 90% de las contribuciones patronales, sin considerar la modificación de la Ley 2.771, en definitiva, el 90% del 8.86%. También se financia con los saldos de las Cuentas Individuales de Capitalización de los afiliados desvinculados del Banco de La Pampa, con edad mínima jubilatoria cumplida y que no hayan utilizado los fondos en 2 años siguientes al cumplimiento de la edad mencionada. Este fondo financia el “Complemento Previsional”. Ajusta el nivel de beneficios otorgado por las cuentas de capitalización en un porcentaje determinado actuarialmente, que considera un equilibrio presupuestario de modo de no producirse déficits.
3. Reservas Matemáticas por Beneficios Vitalicios: como mencionamos, las Reservas Matemáticas por Beneficios Vitalicios son las que terminan “por pagar” los beneficios. Reciben los fondos de las cuentas individuales al momento de concretarse un beneficio, y se suman los capitales a integrar en caso de fallecimiento e invalidez. También reciben las Cuentas de Capitalización de los fallecidos que no poseen derechohabientes. De estas cuentas se deducen los pagos de jubilaciones y pensiones, calculados como una renta perpetua, con la tabla de mortalidad correspondiente según el caso, y con la tasa de interés teórica del 4%.
4. Fondo Solidario de Cobertura por Fallecimiento e Invalidez: Se alimenta con 2 puntos porcentuales del 13% de aportes personales y financia las integraciones de capital de las pensiones y las invalideces. En caso de insuficiencia de fondos, el fondo de capitalización colectiva financia el desequilibrio momentáneo.

5. Fondo de Fluctuación del Rendimiento de las Inversiones: Se conforma con el 10% de la rentabilidad de todos los fondos. Tiene como objetivo nivelar los resultados de las inversiones que se acreditan en las Cuentas de Capitalización Individual y en las Reservas Matemáticas. Opera su cobertura cuando la rentabilidad obtenida por las inversiones resulta inferior al Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), más un 4%. Su crecimiento tiene un tope, fijado en el 30% de la suma las Cuentas de Capitalización Individual y las Reservas Matemáticas.

6. Reserva Patrimonial de La Caja: se integra con el 10% de las contribuciones patronales previo a la modificación impuesta por la ley 2.771 (luego de considerar los gastos para el funcionamiento de La Caja). En definitiva, el 10% del 8.86%. También posee un tope máximo del 30% de la suma de las Cuentas de Capitalización Individual y las Reservas Matemáticas. Se usa para atender eventuales desvíos del comportamiento de variables de mortalidad.

7. Fondo Transitorio Complemento Haber Mínimo: Se conforma con el diferencial de aportes patronales del 8,86% y el 12.26%, establecido mediante la sanción de la Ley Provincial 2.771. Este incremento, en vez de remitirse a las cuentas individuales de los empleados activos, conforme al texto de la Ley Provincial 2.107, fue asignado a un nuevo fondo denominado “Fondo Transitorio Complemento Haber Mínimo”, el cual tiene como objetivo llevar los beneficios a un porcentaje del haber de referencia al cese, determinado por asamblea, y con tope en el 70%. Este fondo, como su nombre lo indica, es transitorio, y tiene una vida limitada en el tiempo, dado que luego de una etapa inicial de acumulación, se consumirá, más o menos rápido en función a la tasa de sustitución establecida por asamblea, hasta terminar por agotarse. Fernando Evangelista, presidente de La Caja al momento de la sanción de la Ley 2.771, señala que “...*el objetivo de separar el incremento*

de los aportes patronales de los fondos ya existentes fue dar a los jubilados y pensionados existentes, un beneficio más digno del que venían recibiendo. Lo entendemos como un parche y no como una solución de fondo, dado lo acotado en el tiempo de su duración, y entre tanto se avance en un cambio integral del sistema.” (Evangelista, F. comunicación personal 20/05/2021).

Los 7 fondos son invertidos con criterios de seguridad y rentabilidad, dentro de un catálogo de inversiones posibles determinado taxativamente por el artículo 42 de la Ley 2.107, y con determinados límites. Como señalamos, el 10% de la renta obtenida en el ejercicio anual se acredita en el Fondo de Fluctuación de Rendimiento de las Inversiones, y el 90% restante se distribuye proporcionalmente entre los distintos fondos de acuerdo con sus saldos.

Para la determinación del valor inicial de cada uno de los fondos mencionados, y como al momento de sancionarse la Ley 2.107 en el año 2004 ya había una acumulación de capital inicial bajo el régimen de la Ley 1.369, se definió como disposición transitoria en la misma Ley, que los fondos se asignaran según lo definido en el artículo 91:

- El 5% para saldo inicial del Fondo de Fluctuación del Rendimiento de las Inversiones
- El 5 % como saldo inicial de la Reserva Patrimonial.
- El noventa 90% restante se asignó en forma proporcional según los montos de los aportes personales y las contribuciones patronales. Dio así origen a:
 - Los saldos iniciales de cada una de las Cuentas Individuales de Capitalización, distribuido en forma proporcional a los aportes realizados por cada afiliado activo, en pasividad o fallecido, deducido el porcentaje indicado en los apartados siguientes:
 - El saldo inicial del Fondo Solidario de Cobertura por Fallecimiento e Invalidez, formado con el dos por ciento (2 %) del total de los aportes efectuados;
 - El saldo inicial del Fondo de Capitalización Colectiva, en forma proporcional a las contribuciones patronales.

5.2 TIPO DE PRESTACIONES

La Ley Provincial 2.107 define los tipos de prestaciones a otorgar y los requisitos a cumplimentar para ser beneficiario de éstas.

El beneficio de jubilación ordinaria se obtiene al cumplir los 65 y 60 años para hombres y mujeres respectivamente, sumado en ambos casos a 30 años de servicios computables en La Caja u en otros regímenes.

El beneficio de jubilación por invalidez, dada su característica, no tiene requisitos de años de aportes ni de edad, pero si requiere que la incapacidad sea durante la vigencia de la relación laboral, y siempre que la entidad no pueda sustituir la actividad actual con otra compatible a su incapacidad. El otorgamiento es provisional, para pasar a definitivo al cumplir el beneficiario los 50 años y los 10 años de cobro de la prestación, o el cumplimiento de la edad jubilatoria.

Por último, las pensiones se brindan en caso de muerte del empleado pasivo jubilado, o activo con derecho a jubilación. Obtienen este beneficio la viuda, el viudo, el o la conviviente, los hijos menores de 18 años (hasta 24 años en caso de continuar con estudios). En caso de hijos incapacitados, no rige el límite de edad, y la cobrará el beneficiario en forma de prestación vitalicia.

5.3 CÁLCULO DE LOS HABERES

La Ley Provincial 2.107 establece la metodología de cálculo de los diferentes beneficios.

1. Jubilación ordinaria: El artículo 45 de la Ley Provincial 2.107 establece que el haber de la jubilación ordinaria surgirá del cociente entre el saldo de la Cuenta de Capitalización Individual a la fecha de cese y la prima pura única de una renta vitalicia de pago unitario mensual más el haber anual complementario, considerando al jubilado y los beneficiarios de pensión que correspondan según el grupo familiar. La prima mencionada se calcula con la tasa de interés técnico del 4% anual definida en el artículo 43 y con dos tablas de mortalidad según el tipo de beneficiario: para rentistas normales GAM-1971, y para inválidos la MI-1985, también establecidas en el artículo antes mencionado.

Al cálculo resultante se le adiciona el “Complemento Previsional” establecido en el artículo 54. Se calcula como un porcentaje aplicado sobre la diferencia entre el Haber de Referencia al Cese y el haber de jubilación, basado en el equilibrio de los fondos en función a estudios actuariales. Es importante aclarar que el haber de referencia al cese se calcula como el promedio de las remuneraciones de los últimos 5 años. A esto se debe agregar el Complemento por Obra Social establecido en el 5% del haber de referencia antes calculado.

2. Jubilación por invalidez: como lo indica el artículo 47 de la Ley Provincial 2.107, se determina un “Haber Jubilatorio Proyectado de Referencia” que supone determinados parámetros referidos al grupo familiar. A esto se suma el “Complemento Previsional”. Si la suma de ambos es inferior al 70% del haber de referencia al cese, se garantiza este importe de beneficio mínimo (Artículo 54).
3. Pensión: Las pensiones se otorgan en caso de fallecimiento, siendo un derecho derivado de la jubilación del causante. El artículo 15 de La Ley Provincial 2.107 establece que personas podrán acceder a este derecho, y el artículo 18 los porcentajes correspondientes en cada caso.

Un aspecto clave, y que hace al funcionamiento y sostenibilidad del sistema, es el régimen de movilidad de los beneficios, ya sean jubilaciones ordinarias, por invalidez o pensiones. En ese sentido, el artículo 52 establece que el régimen de movilidad dependerá de la evolución del rendimiento de las inversiones de La Caja. Esta es la clave de la inexistencia de déficits, y en la otra cara de la moneda, el motivo generador de imprevisibilidad en los beneficios otorgados. La movilidad jubilatoria se divorcia de la noción de mantenimiento del poder adquisitivo, para pasar a depender del rendimiento de una cartera de inversiones colocada en el país y en el resto del globo.

5.4 ADMINISTRACIÓN

La Ley Provincial 2.107 en su artículo 58, establece que la administración de La Caja estará a cargo de un Directorio integrado por cinco directores titulares, con sus respectivos suplentes. El cuerpo directivo se conformará, acorde a lo definido en el artículo mencionado, de la siguiente manera:

- Tres miembros titulares y tres suplentes en representación de los afiliados en actividad. De ellos, un titular y un suplente deberán estar en actividad en el Banco de La Pampa en Santa Rosa; un titular y su respectivo suplente, que deberán ser afiliados en actividad en el Banco en el resto de la Provincia de La Pampa; y un titular con su suplente, afiliados en actividad en dependencias del Banco fuera de la Provincia de La Pampa.
- Un titular y un suplente, en representación de los jubilados de La Caja.
- Un titular y un suplente, en representación del Gobierno de la Provincia.

Las funciones del Directorio se describen en el mismo artículo y abarcan una amplia gama de atribuciones que incluyen: administrar, invertir y disponer de los bienes de La Caja; conceder o rechazar los beneficios; verificar y exigir el ingreso de aportes y contribuciones; disponer la realización de estudios económico-financieros y actuariales sobre factibilidad del régimen, al menos cada 3 años; entre otros aspectos.

Por su parte, el artículo 60, establece que el representante titular por el Gobierno de la Provincia en el directorio es el Subsecretario de Hacienda y el suplente es el Director de Presupuesto, aunque el Poder Ejecutivo puede sustituir por Decreto estas representaciones. La presencia del representante del gobierno provincial es necesaria para ciertas determinaciones como incorporación o exclusión de beneficios, cambios de tablas de mortalidad, ciertas inversiones de relevancia, entre otros. Aquí se observa que si bien, como mencionáramos anteriormente y dado el tipo de sistema elegido, el Estado se deslinda de aspectos vinculados a la financiación del sistema, el mismo no renuncia al control del funcionamiento de La Caja, el cual ejerce con la imposición de un director cuyas funciones resultan indelegables.

Los directores elegidos duraran 4 años en funciones.

Por su parte, y en relación con el órgano de contralor, la Asamblea de delegados, conforme lo indicado en el artículo 62, tiene la obligación de designar a un Síndico Titular y un Síndico suplente,

abogados o profesionales en ciencias económicas, con matrícula vigente. La duración en las funciones será de 2 años y pueden ser reelectos o removidos por asamblea.

Respecto a las Asambleas Ordinarias o Extraordinarias, el artículo 67 señala que las mismas estarán constituidas por los delegados de cada distrito, con mandato por 4 años, con opción a ser reelectos. Rigen para los delegados los mismos requisitos que para ser miembro del Directorio, y también los que se exigen para su designación y cese. En cada distrito electoral (Santa Rosa, resto de la Provincia de La Pampa y fuera de la Provincia de La Pampa), se elige un representante titular y un suplente, por cada 40 afiliados activos del padrón del distrito respectivo, o fracción mayor de 10. Las Asambleas Ordinarias consideran la Memoria y Balance General del ejercicio, según lo instruido en el artículo 68, sin perjuicio de otros temas que estén incluidos en el orden del día.

En la ley se observa la idea de “federalizar” la administración de la institución, al dotar de participación igualitaria en el directorio a los tres distritos creados, a los empleados pasivos y al poder ejecutivo provincial.

Respecto al cuerpo de delegados otorga una participación proporcional a la cantidad de empleados activos de cada distrito. Sin embargo, se observa un déficit al no admitirse participación proporcional en la conformación de las representaciones de delegados a las minorías en caso de existir más de una lista de candidatos, ya que quedan como electos la totalidad de los candidatos de la lista ganadora. Asimismo, no se encuentra prevista la participación de los afiliados pasivos en el cuerpo de delegados.

6 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA CAJA

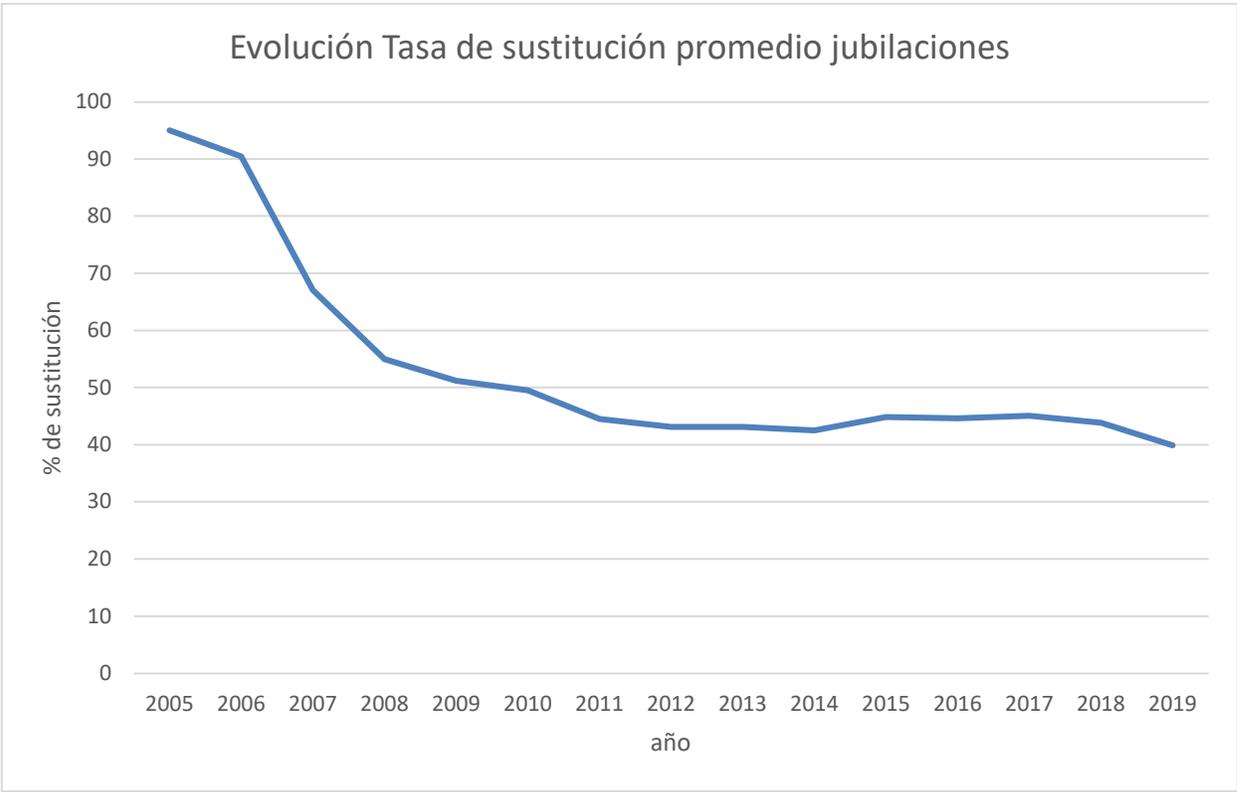
6.1 EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIOS OTORGADOS

Como indican Bertranou, Casalí y Cetrángolo (2019) y buena parte de la bibliografía sobre el tema, existe cierto consenso en que los principales objetivos de los sistemas previsionales, independientemente de su forma de administración, son, la suavización del consumo de sus afiliados y la prevención del incremento de la pobreza. Así, los individuos postergarían consumos

presentes, en forma de aportes, al momento de ser un trabajador activo, para luego mantener un nivel de consumo similar llegado el momento de pasar a la etapa pasiva. De esta forma, el consumo de bienes y servicios se encontraría mejor distribuido a lo largo de la vida de las personas (Barr y Diamond, 2008). Veremos a continuación como las jubilaciones otorgadas por La Caja abordaron estos propósitos básicos.

Si consideramos la tasa de sustitución promedio que otorgó La Caja desde 2005, año en que comenzó a regir la Ley Provincial 2.107, se observan valores muy elevados y cercanos al 95% del Haber de Referencia al Cese (HRC) al inicio, para luego caer abruptamente en los primeros años, y posteriormente menguar su ritmo decreciente, aplanándose alrededor del 40% del HRC, con una leve tendencia a la baja.

Figura 1.



Fuente: elaboración propia en base a Memoria y Balances.

Los elevados valores en los primeros años se deben, fundamentalmente, a la distribución inicial del capital acumulado previo a la aplicación del régimen de capitalización. Como se indicó en puntos precedentes, La Caja recibía aportes y contribuciones desde 1991, gracias a la sanción de la Ley Provincial 1.369, pero las jubilaciones las otorgaba y financiaba enteramente ANSES, ya que regía el principio de Caja otorgante. Esto implicaba que el beneficio lo pagaba íntegramente la institución que poseía más años de aportes. Dado que los aportes a La Caja comenzaban ese año, la institución obtenía los fondos provenientes de la aplicación de las cotizaciones, pero no se veía obligada a realizar las erogaciones por el pago de beneficios, salvo los otorgados por invalidez. Este proceso configuró un capital inicial que con la implementación de la Ley Provincial 2.107 se distribuiría entre las distintas cuentas, según lo indicado en el punto “5.1 Recursos y Financiamiento”, del presente trabajo.

La tendencia decreciente de la tasa de sustitución que continúa, aunque con menor pendiente, hasta la actualidad, se debe fundamentalmente a que los aumentos de sueldos logrados en paritarias para los empleados bancarios fueron, en general, mayores que el rendimiento de las inversiones, factor que define el nivel y la movilidad de los beneficios. La siguiente tabla compara los resultados obtenidos, los acuerdos salariales y el índice de inflación determinado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), expresados en porcentajes anuales:

Tabla 1.

Comparación rentabilidad, paritarias e IPC.

Año	Rentabilidad	Paritaria	IPC Indec	Diferencia entre rentabilidad y paritaria	Diferencia entre Rentabilidad e IPC
2005	13.19	15	12.3	-1.81	0.89
2006	15.46	19	9.8	-3.54	5.66
2007	3.26	14	8.5	-10.74	-5.24
2008	7.29	19.5	7.2	-12.21	0.09
2009	15.27	19	7.7	-3.73	7.57
2010	12.74	23.5	10.09	-10.76	2.65
2011	12.13	29	9.5	-16.87	2.63

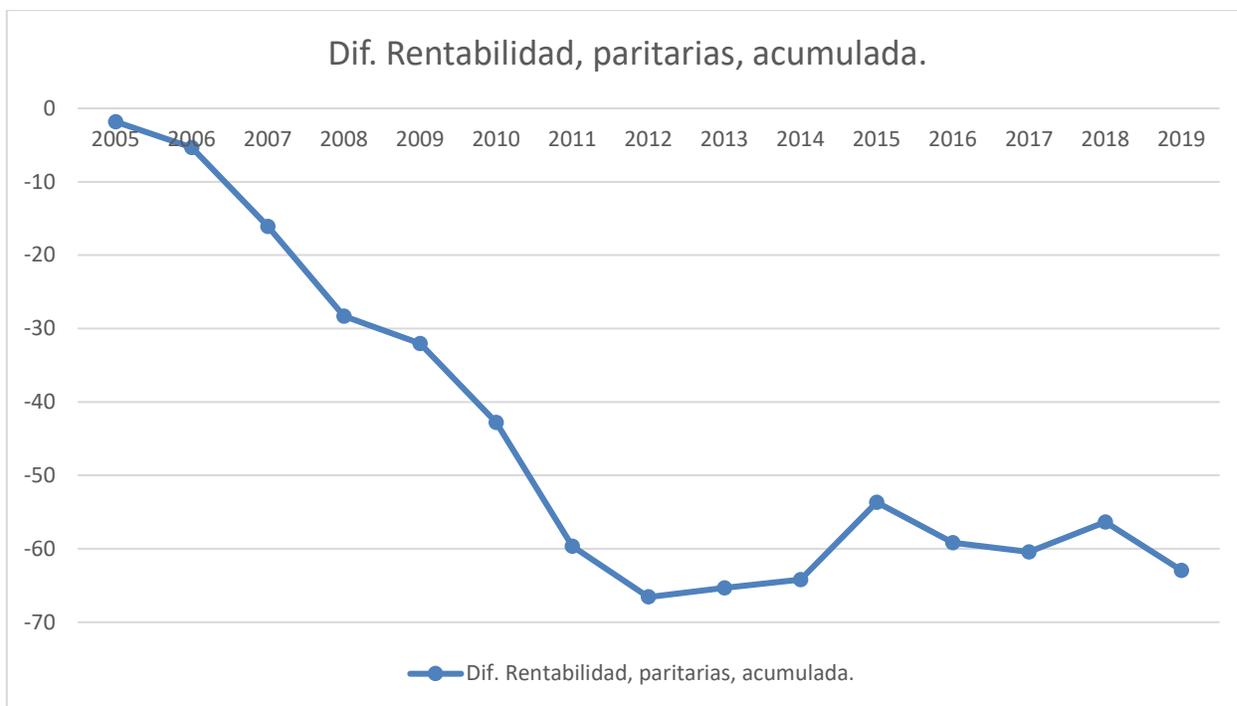
Año	Rentabilidad	Paritaria	IPC Indec	Diferencia entre rentabilidad y paritaria	Diferencia entre Rentabilidad e IPC
2012	17.6	24.5	10.08	-6.9	7.52
2013	25.24	24	10.09	1.24	15.15
2014	30.1	29	23.9	1.1	6.2
2015	38.37	27.8	26.9	10.57	11.47
2016	27.47	33	36.2	-5.53	-8.73
2017	23.56	24.8	24.8	-1.24	-1.24
2018	51.67	47.6	47.6	4.07	4.07
2019	47.22	53.8	53.8	-6.58	-6.58

Fuente: elaboración propia. Datos extraídos de Memorias y Balances, Acuerdos salariales en <http://www.labancaria.org/seccion/1>, e INDEC (Índices y variaciones porcentuales mensuales e interanuales según principales aperturas de la canasta. Diciembre de 2016-abril de 2021 e Índice de Precios al Consumidor (IPC) GBA desde 1943 en adelante (empalme de las series base 1943, 1960, 1974, 1988 y 1999 con la serie base abril 2008=100), nivel general y capítulos de la canasta).

Los saltos positivos de 2015 y 2018 serán analizados en el apartado siguiente, pero son resultado básicamente de devaluaciones cambiarias y de coyunturas económico-financieras.

Gráficamente la diferencia entre rendimientos y paritarias acumulados, se observa netamente decreciente:

Figura 2



Fuente: elaboración propia. Datos extraídos de Balances y acuerdos salariales en <http://www.labancaria.org/seccion/1>.

El punto de debate que naturalmente surge es, cual debería considerarse una tasa de sustitución razonable que permita a los pasivos mantener un nivel de consumo similar al que tenían en su vida laboral activa. La OIT, en el Convenio número 102, sobre Seguridad Social ¹⁴, en el artículo 67 estableció una tasa mínima del 40% del salario en actividad, y agregó que “...*el total de la prestación y de los demás recursos de la familia, previa deducción de las sumas apreciables a que se refiere el apartado b) anterior, deberá ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes...*” (Organización Internacional del Trabajo, 1952). Con posterioridad, el convenio 128 de 1967, elevó la tasa al 45%, conforme lo indicado en el artículo 29 (Organización Internacional del Trabajo, 1967).

Por otra parte, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019), en su estudio anual "Pensions at a Glance 2019", se indica que la tasa bruta de sustitución promedio en Portugal, España, Francia, Alemania o Reino Unido, para citar ejemplos disímiles, en promedio alcanza los 74.4%, 72,3%, 60.1%, 38.7% y 21.7% respectivamente, con

¹⁴ Este Convenio fue adoptado por Argentina en mayo de 2011 (Ley Nacional N° 26.678).

muy diferentes ratios, basados en la estructura socioeconómica y la idiosincrasia de cada país. En tal sentido, la media de la Unión Europea es de 52% y de los países miembros de la OCDE es del 49%.

Si tomamos el informe de Panorama de las Pensiones para América Latina y el Caribe (OCDE, Banco Mundial y BID, 2015), la tasa de sustitución para salarios medios en Argentina era de 77.5%, y en los segmentos de sueldos más altos 69.5% para hombres y 62.3% para mujeres. En Colombia, Brasil, Uruguay y Chile la tasa de sustitución para salarios promedio alcanzaba 70.8%, 58.3%, 52.5% y 43.9% respectivamente. En promedio la tasa de sustitución para la región a la fecha del informe era de 61.9%.

Para 2019, la tasa de sustitución que otorgaba La Caja ascendía a 39.9% del HRC, claramente por debajo de la tasa media para Argentina (77.5%), del porcentaje para la región (61.9%), del promedio de la Unión Europea (52%) y de lo establecido como mínimo por la OIT (45%), por mencionar algunos datos comparativos. Esto nos indica que una persona con ingresos promedio de \$65.200, sueldo inicial de un empleado bancario no categorizado a 2019, al jubilarse pasaría a cobrar \$26.014,18. Si comparamos este valor con la Canasta Básica Alimentaria a diciembre 2019, se encuentra por encima de la misma a nivel individual (\$12.608,52). Si fuere el único sustento del grupo familiar aún superaría la línea de la pobreza para una pareja de entre 61 y 75 años (\$18.912,78), pero, a modo de ejemplo, se encontraría por debajo en caso de tener un hijo a cargo de 18 años (\$34.043)¹⁵. Lo que se intenta significar en todo caso, es que, aunque seguramente un empleado bancario jubilado por La Caja, no se ubique debajo de la línea de pobreza, es muy probable que vea significativamente menguado su nivel de consumo y su calidad de vida, y que se afecte así uno de los principios rectores de la previsión social.

En Argentina, para determinar la tasa de sustitución para los jubilados nacionales, la Ley 24.241 establece que mínimamente tienen que registrarse 30 años de aportes, a los que corresponde un 1,5% por cada año aportado sobre el promedio salarial de los últimos 10 años para los trabajadores en relación de dependencia, y del promedio de ingresos de toda la vida laboral si es autónomo. A esto debe sumarse la Prestación Básica Universal (PBU), la cual equivale a la fecha del trabajo a

¹⁵ Cálculos propios en base al Informe de Valorización Mensual de la Canasta Básica Alimentaria y de la Canasta Básica Total de diciembre de 2019.

\$7.714,53 según circular 15/20 de Anses. En consecuencia, la tasa de sustitución no podría ser inferior al 45 por ciento (30 años de aporte mínimo, que implican 1,5% por cada año), y variará en mayor o menor medida hacia arriba en función al peso de la PBU en el salario. A modo de ejemplo se muestra la tasa de sustitución que arrojaría el sistema nacional para: a) un trabajador en relación de dependencia con 30 años de aportes, y sueldo promedio de los últimos 10 años de \$21.600¹⁶ (Salario mínimo vital y móvil), b) \$33.842¹⁷ (ingreso promedio de quienes recibieron algún ingreso), c) \$64.735¹⁸ (ingreso promedio de trabajadores asalariados), d) \$100.000, e) \$150.472¹⁹ (Remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado según rama de actividad, para sector Servicios de las entidades financieras bancarias, septiembre 2020), y f) \$200.000:

Tabla 2

Ejemplos de tasas de sustitución para diferentes salarios en el esquema nacional

Sueldo prom. 10 años.	45% (1,5% por año por 30 años aportados)	PBU	Jubilación	Tasa de sustitución
\$ 21.600,00	\$ 9.720,00	\$ 7.714,53	\$ 17.434,53	80,72%
\$ 33.842,00	\$ 15.228,90	\$ 7.714,53	\$ 22.943,43	67,80%
\$ 64.735,00	\$ 29.130,75	\$ 7.714,53	\$ 36.845,28	56,92%
\$ 100.000,00	\$ 45.000,00	\$ 7.714,53	\$ 52.714,53	52,71%
\$ 150.472,00	\$ 67.712,40	\$ 7.714,53	\$ 75.426,93	50,13%

¹⁶ Salario mínimo vital y móvil, recuperado el 30/03/2021 de <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/Bel/ingresos.asp>

¹⁷ Ingreso promedio de quienes recibieron ingresos, extraído de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2020. Informe de Evolución de la distribución del ingreso (EPH), tercer trimestre 2020. Recuperado el 30/03/2021 de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_3trim20059C17EA4D.pdf.

¹⁸ Ingreso promedio de los asalariados a septiembre 2020, extraído de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, 2020. Informe de Situación y evolución del trabajo registrado, septiembre 2020. Recuperado el 10/04/2021

de http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/trabajoregistrado/trabajoregistrado_2009_informe.pdf.

¹⁹ Remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado según rama de actividad, para sector Servicios de las entidades financieras bancarias, septiembre 2020, extraído de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, 2020. Informe de Evolución de las remuneraciones de los trabajadores registrados por sector de actividad (Serie mensual a cuatro dígitos), septiembre 2020. Recuperado el 10/04/2021 de <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/estadisticasregionales.asp>.

\$ 200.000,00	\$ 90.000,00	\$ 7.714,53	\$ 97.714,53	48,86%
---------------	--------------	-------------	--------------	--------

Fuente: elaboración propia.

Como vemos, el porcentaje de sustitución varía dado el mayor peso relativo de la PBU en salarios inferiores, lo que aporta un componente redistributivo en la forma de cálculo, ya que se otorgan tasas mayores para estratos de ingresos más bajos. La tasa se observa cercana al 80% para salarios que rondan al Salario Mínimo Vital y Móvil, superior al 67% para el promedio de ingresos de quienes recibieron algún tipo de ingreso, por encima de 56% para el promedio de los ingresos de los asalariados, y cercana al 50% para estratos de salarios más elevados. Sin embargo, en ningún caso la tasa de sustitución se observará por debajo del 45%, con una tendencia a estar por encima del 50% dado el nivel de salarios actual. Si tomamos específicamente el promedio de ingresos de empleados bancarios en La Pampa a septiembre de 2020, la tasa de sustitución si la jubilación se calcula por el régimen nacional, sería de 50,13%, sin embargo probablemente el sueldo promedio de los últimos 10 años sería incluso menor, ya que en general se perciben categorizaciones sobre los últimos 10 años de carrera y muy esporádicamente bajas de sueldo en ese período, por lo que la tasa de sustitución sería, en la mayoría de los casos, algo mayor si se consideraran 5 años para el haber de referencia al cese, como lo dispone la normativa que regula La Caja. En cualquier caso, los valores se observan muy por encima del 39.9% tasa de sustitución promedio a la que accedieron los jubilados del Banco de La Pampa en 2019.

Si comparamos la tasa de sustitución de La Caja, con la que obtendría un jubilado por el Instituto de Seguridad Social de la Provincia de La Pampa, la diferencia resulta aún mayor, ya que el cálculo, según lo establecido normativamente²⁰ se corresponde con el 82% del haber de referencia al cese, el cual se calcula como el promedio de los sueldos actualizados de los últimos 10 años.

Mismo caso, aunque con matices, correspondería a un empleado del Banco de La Provincia de Buenos Aires, que al igual que para los empleados del Banco de La Pampa, cuenta con un marco normativo específico, y financia y otorga los beneficios mediante una caja propia. Aquí, el artículo 39 de la Ley Provincial 15.008, establece que la jubilación será equivalente al 70% de las remuneraciones mensuales percibidas en los últimos 120 meses.

²⁰ Forma de cálculo establecida en el art. 73 de la N.J.F. N° 1170 (t.o. 2000) y art. 3° de la Ley N° 2301.

Es importante destacar que, como mencionamos anteriormente, en 2014 se aumentó el nivel de los aportes patronales del 8,86% al 12.26%, mediante la sanción de la Ley Provincial 2.771. Este diferencial, en vez de remitirse a las cuentas individuales de los empleados activos, conforme al texto de la ley 2.107, fue asignado a un nuevo fondo denominado “Fondo Transitorio Complemento Haber Mínimo”, el cual tiene como objetivo llevar los beneficios a un porcentaje del HRC, determinado por asamblea, y con tope en el 70%. Actualmente, las prestaciones se encuentran en un 60% del HRC. Claro está que esta mejora es una solución transitoria, dado que, al agotarse ese fondo lo cual se estima para mediados de 2022²¹, las jubilaciones volverán a la tasa de sustitución de equilibrio del sistema, que como mencionamos es de 39.9% en 2019, quizás algo mayor o menor en el futuro, según el devenir del rendimiento de las inversiones. Fernando Evangelista, presidente de La Caja al momento de la sanción de la Ley 2.771 señala “...*Con la modificación normativa ganamos tiempo. Sabíamos que era un parche, sabíamos que era transitoria, pero era una manera de recomponer los haberes mientras se avanzaba en el cambio integral de la Ley 2.107...*” ((Evangelista, F. comunicación personal 20/05/2021).

6.2 ANÁLISIS DEL RENDIMIENTO DE LAS INVERSIONES Y LA “DOBLE TRAMPA” DE LA RENTABILIDAD

A diferencia de un esquema con beneficio definido, donde la regla para evaluar la prestación se desprende de aspectos vinculados a la historia laboral del individuo (años trabajados, historia salarial, edad de jubilación, etc.), la piedra angular de un sistema de capitalización con aporte definido radica en la rentabilidad de las inversiones, ya que el cálculo de la renta perpetua del beneficio depende de dos factores: los fondos aportados y las rentabilidades pasadas y futuras. Si los aportes y contribuciones son fijos, la evolución de las prestaciones va a depender directamente de la rentabilidad de los fondos.

La importancia del rendimiento de las inversiones efectuadas se observa en la redacción de la ley que regula La Caja. A modo de graficar la situación, en el texto de la Ley Provincial 2.107, la palabra “rentabilidad” se encuentra repetida 8 veces, y “rendimiento”, usada en el mismo sentido,

²¹ Según lo informado por Horacio Diharce, en comunicación personal del 19/05/2021.

16 veces. Las mayores implicancias de la rentabilidad o rendimiento indicadas en la ley son las que se señalan seguidamente.

El artículo 43, indica:

“Artículo 43.- Las fórmulas actuariales para el cálculo de los beneficios deberán estar basadas en el concepto de renta vitalicia, de pago mensual más haber anual complementario, considerando todo el horizonte de vida del titular y de los beneficiarios con derecho a pensión conforme las edades límite de beneficio, con la utilización de una tasa de interés técnica del 4% efectivo anual y tablas de mortalidad para poblaciones de rentistas normales y/o inválidos según cada caso particular, aplicadas sobre el saldo de las Cuentas Individuales de Capitalización.

El beneficio vitalicio está sujeto a un régimen de ajuste, positivo o negativo, del valor monetario conforme con la evolución del rendimiento de las inversiones de la Caja, sobre la base de la tasa de rentabilidad de las inversiones, netas de los efectos de la constitución del Fondo de Fluctuación de Rendimiento de Inversiones y de la deducción de los intereses técnicos implícitos en el cálculo del beneficio de conformidad con las Bases Técnicas Actuariales.” (Ley Provincial 2.107, 2004, art. 43)

Como vemos, no sólo el cálculo, sino también la movilidad posterior de las prestaciones, se encuentran atados al rendimiento de las inversiones efectuadas, y pueden variar conforme a un ajuste “positivo o negativo” en función a su evolución. Como señalamos en el punto anterior, el efecto de la movilidad otorgada comparado a los aumentos salariales obtenidos tuvo como consecuencia tasas de sustitución cada vez menores.

El artículo 52 confirma:

“Artículo 52.- Los beneficios por jubilaciones ordinarias, invalidez y pensiones estarán sujetas a un régimen de movilidad conforme con la evolución del rendimiento de las inversiones de la Caja sobre la base de la tasa de rentabilidad de las inversiones, netas de los efectos de la constitución del Fondo de Fluctuación del Rendimiento de las Inversiones y de la deducción de los intereses

técnicos implícitos en el cálculo del beneficio de conformidad con las Bases Técnicas Actuariales.”
(Ley Provincial 2.107, 2004, art. 52).

El criterio para las inversiones también se encuentra expuesto en la ley, con una lista taxativa de las posibles inversiones y los montos máximos admitidos:

“Artículo 42.- Los fondos disponibles deberán ser invertidos, con criterios de seguridad y rentabilidad, siguiendo razonables criterios financieros, atendiendo a una adecuada planificación financiera de los compromisos e ingresos de la Caja, en uno o alguno de los siguientes rubros, con sujeción a los topes máximos que, en su caso, se indican:

a) Títulos Públicos emitidos por la Nación o por la Provincia de La Pampa;

b) otros instrumentos de deuda emitidos por la Nación o la Provincia de La Pampa, con garantía indistinta de coparticipación federal, regalías, o régimen de retención en la fuente de fondos sujetos a condiciones de fideicomiso o entidades depositarias;

c) instrumentos de deuda emitidos por el Banco Central de la República Argentina;

d) depósitos a plazo fijo o en Caja de Ahorros o Cuentas Corrientes, en moneda de curso legal, en otras monedas extranjeras y/o en títulos valores, en el Banco de La Pampa S.E.M

e) otros instrumentos de inversión o deuda que emita el Banco de La Pampa S.E.M;

f) depósitos a plazo fijo o en Caja de Ahorros o Cuentas Corrientes, en moneda de curso legal, en otras monedas extranjeras y/o en títulos valores en entidades regidas por la Ley 21.526 o la que la sustituya, siempre y cuando garanticen responsabilidad de las operaciones. Las entidades financieras con las que se opere deberán contar con niveles de liquidez y solvencia adecuados y en normal funcionamiento, siendo necesario la realización de un estudio económico financiero previo sobre la situación patrimonial y financiera de dichas entidades, salvo que el Banco Central de la República Argentina las califique como idóneas para recibir depósitos dentro del marco de la Ley 24.241, o la que la sustituya, hasta el quince por ciento (15%) del total destinado a inversiones;

g) préstamos personales, con garantía personal, prendaria o hipotecaria, a sus beneficiarios y afiliados activos con un (1) año o más de aportes, con capacidad de pago, pudiendo disponerse a

este fin hasta el tres por ciento (3%) del total destinado a inversiones líquidas. El Directorio establecerá, mediante resolución normativa, el plazo máximo para devolución de los préstamos y demás requisitos para su otorgamiento y condiciones en general;

h) bienes inmuebles, hasta un diez por ciento (10 %) del total de inversiones, para ser utilizados por la Caja para operaciones de administración o con fines de renta, conforme con valores de mercado;

i) instrumentos financieros emitidos por gobiernos extranjeros y/o institucionales de los que estos sean parte con calificación de crédito aceptada para la Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones reguladas por la Ley Nacional 24.241 o normativa que la modifique o sustituya;

j) instrumentos financieros emitidos por empresas con calificación de crédito aceptada para la Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones reguladas por la Ley Nacional 24.241 o normativa que la modifique o sustituya;

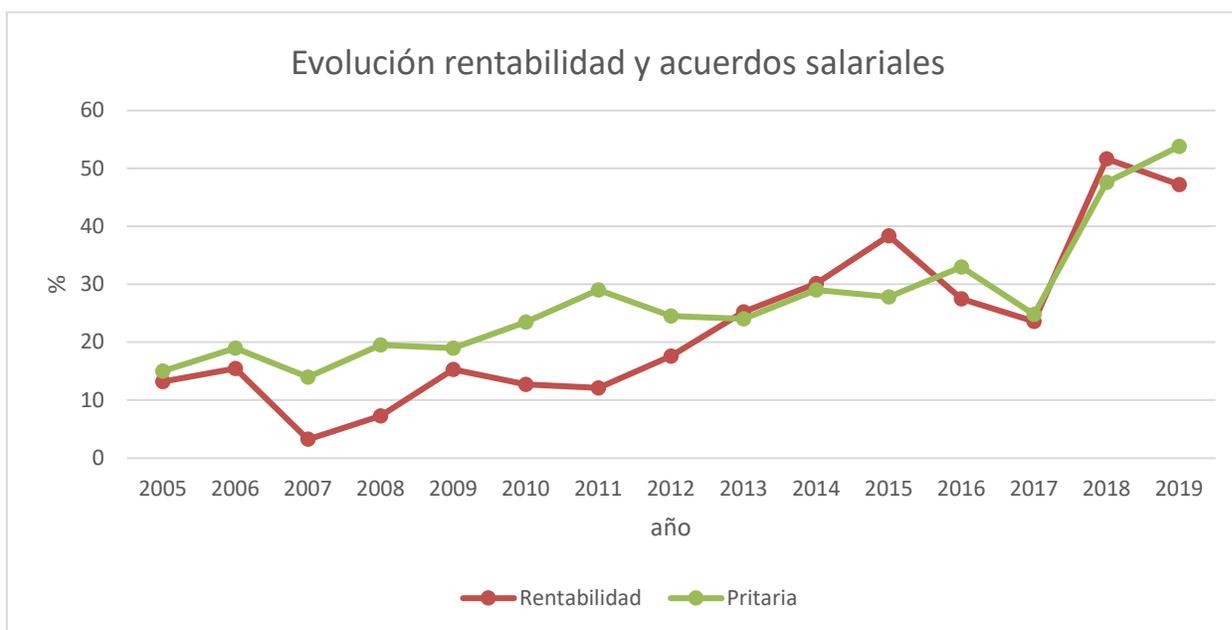
k) fondos comunes de inversión, fideicomisos financieros e instrumentos financieros similares que a modo de canasta de inversiones incluyan instrumentos indicados en los incisos precedentes;

l) contratos que se negocien en los mercados de futuros y opciones sujetos al contralor y supervisión del Banco Central de la República Argentina y/o Comisión Nacional de Valores, sólo como instrumentos de cobertura de riesgos de mercado; ...” (Ley Provincial 2.107, 2004, art. 42)

Por último, el artículo 40, establece una garantización mínima de rentabilidad real, para la que utiliza como parámetro el índice de precios al consumidor (IPC) elaborado por INDEC, con más un 4% anual. El cumplimiento de esta garantía depende de la capacidad de respuesta del fondo de Fluctuación del Rendimiento de las Inversiones que como se indicó en el punto “5.1 Recursos y Financiamiento”, se conforma con el 10% de la rentabilidad de todos los fondos y tiene un tope, fijado en el 30% de la suma las Cuentas de Capitalización Individual y las Reservas Matemáticas. En caso de continuidad de rentabilidades inferiores al IPC más 4%, el fondo se agotaría, y haría imposible el cumplimiento de la garantía normada.

Si analizamos la evolución de las rentabilidades señaladas en la “**Tabla 1**”, podemos afirmar que, la regla que marca su recorrido real es la imprevisibilidad. Como mencionamos en el apartado anterior, desde el año 2005 las tasas reales se muestran por debajo de los aumentos salariales logrados por los empleados activos, lo que implicó el otorgamiento de movilidades jubilatorias en general menores a las obtenidas en paritarias.

Figura 3



Fuente: elaboración propia. Datos extraídos de Memorias y Balances y acuerdos salariales en <http://www.labancaria.org/seccion/1>, consultado el 15/04/2021.

Los rendimientos solo se observan por encima de los acuerdos salariales, si tomamos como no significativas las diferencias de los años 2013 y 2014, en los años 2015 y 2018.

El salto positivo del año 2015 muestra la rentabilidad resultante de la devaluación cambiaria de diciembre, en el marco de una cartera de inversiones mayormente dolarizada, y el del año 2018, además de la devaluación de más del 100% del tipo de cambio, a rendimientos excepcionales por tasas de interés altísimas convalidadas por el Banco Central de La República Argentina con el fin de contener el proceso inflacionario y la escalada cambiaria.

Ahora bien, como indica el título del punto en cuestión, La Caja se encuentra inmersa en una “doble trampa” respecto a la rentabilidad, las cuales definiremos como “empírica” y “teórica o conceptual”, y las desarrollaremos seguidamente.

Como crítica “empírica” podemos mencionar que la concepción inicial de La Caja, como mecanismo para canalizar los fondos aportados por los empleados del Banco de La Pampa en inversiones para el desarrollo productivo o social de la Provincia, se ha visto soslayada por la necesidad de obtener rentabilidades que permitan otorgar aumentos de los beneficios los más cercanos posible a los aumentos logrados por los empleados activos. En este marco, el principio de “seguridad y rentabilidad” consagrado en el artículo 42 de la ley 2.107, respecto al destino de las inversiones, ha llevado a que las mismas se centren en buena medida en especies de fuera del país o, al menos, en colocaciones resguardadas de las variaciones del tipo de cambio. Generalmente opciones en dólares o que ajusten por la oscilación de éste. De hecho, el último balance correspondiente al ejercicio 2019, muestra que un 42.47% de la cartera de inversiones se encuentra en el exterior, y un 70.44% de la misma nominada en moneda extranjera, a fin de proteger el capital de posibles devaluaciones. Así, en el último balance, y de manera similar en los anteriores, la posibilidad inicial de aumentar el desarrollo local mediante inversiones financiadas desde La Caja no ha sido concretada, y la única inversión en la Provincia fue la colocación de Plazos Fijos en el Banco de La Pampa, correspondiendo a una inversión muy marginal de la cartera. Aquí se observa la “trampa empírica” de este sistema, donde la rentabilidad, es la clave para el aumento jubilatorio, lo que significa inevitablemente la búsqueda de las inversiones más rentables, o al menos más seguras, no sólo en el país sino en todo el globo, y dejar de lado inversiones menos rentables, pero que colaboren con el desarrollo provincial.

La crítica “teórica o conceptual” apunta al corazón mismo del sistema de capitalización. Como señalamos, un sistema de previsión social tiene como premisa sustituir la capacidad de consumo de una persona, al producirse alguna de las contingencias para las cuales fue creado, en este caso: vejez, invalidez o muerte. En el caso del sistema de capitalización de aporte definido, que los beneficios sean suficientes para lograr reemplazar la capacidad de consumo del beneficiario, depende, además de los aportes y contribuciones capitalizados al momento de otorgar la jubilación o pensión, del rendimiento de las inversiones efectuadas. La crítica al sistema, más allá del valor

de la tasa de sustitución actual, es la imprevisibilidad que genera, dado que el beneficiario actual o futuro, verá como sus ingresos se ven aumentados o reducidos, en función a los vaivenes de una serie de inversiones efectuadas en Argentina y en el resto del mundo. En todo caso, un sistema de capitalización con aportación definida no puede afirmar si logrará la sustitución del nivel de consumo de un empleado activo al encontrarse en su etapa pasiva, ya que el beneficio a otorgar dependerá de la evolución de las rentabilidades de los fondos aportados.

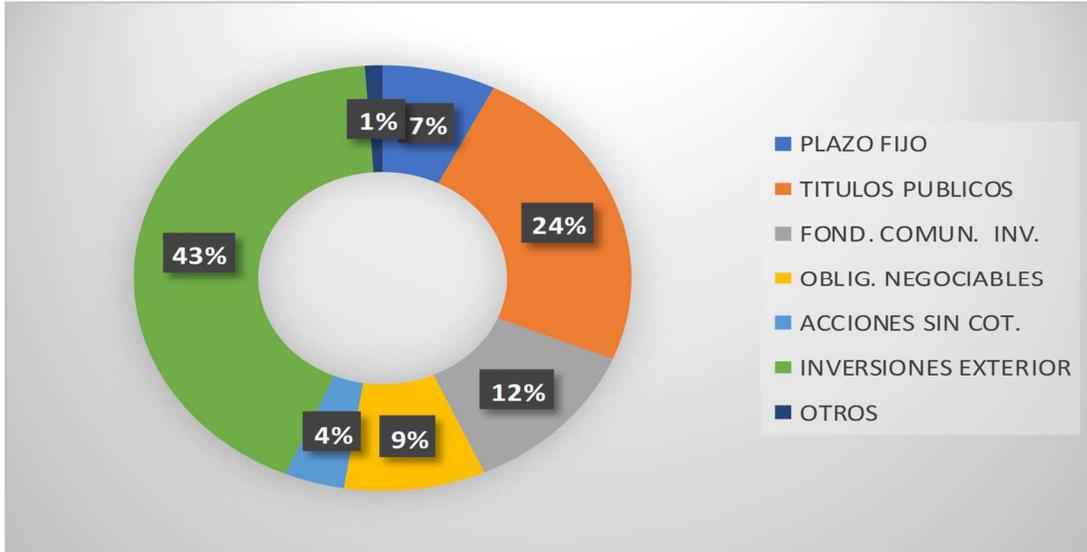
6.3 EL DESTINO DE LAS INVERSIONES

En primer lugar, hay que señalar que el esquema de inversiones de un fondo jubilatorio debe estar regulado estrictamente, ya que, no sólo se necesita de liquidez periódica para atender al pago de los beneficios, sino que, además, debe protegerse el ahorro de manera segura y eficiente, y debe intentarse minimizarse las fluctuaciones propias de los mercados, para apuntar de ser posible, a rentabilidades sostenidas en el largo plazo. De manera general debería buscarse tasas reales positivas, con manejos prudentes del riesgo de inversión y con coberturas de los riesgos inflacionarios.

La composición de la cartera de inversiones a diciembre de 2019 era la siguiente:

Figura 4

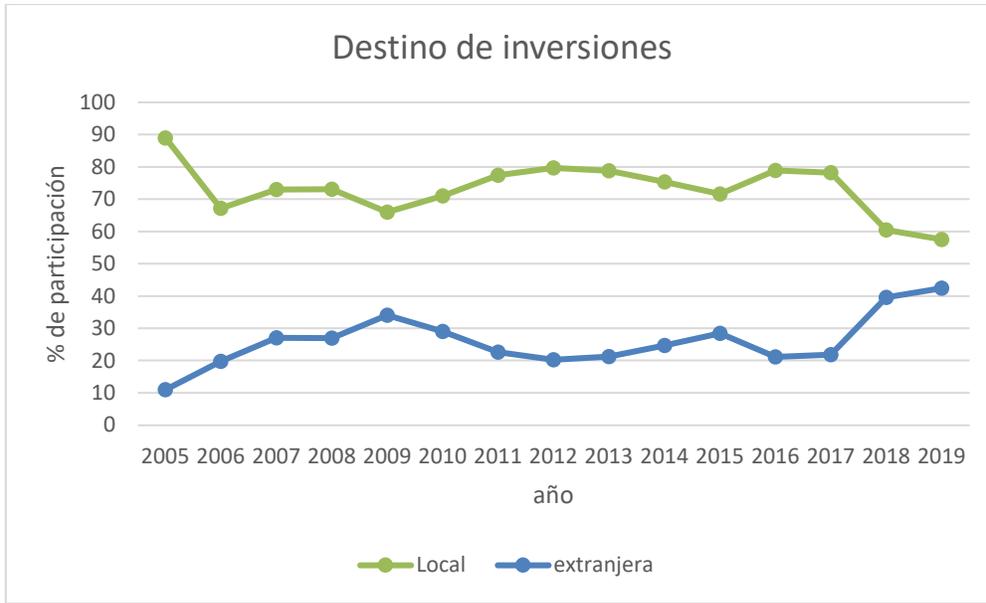
Composición de cartera de inversiones



Fuente: Memoria y Blance 2019.

La participación porcentual de inversiones en el exterior en el período estudiado ha variado en función de la volatilidad de las opciones locales y a la inestabilidad del tipo de cambio. En el gráfico siguiente, se observa un incremento en la participación extranjera desde el año 2017, basado fundamentalmente en la incertidumbre respecto a la capacidad de pago del país, en un contexto de endeudamiento acelerado:

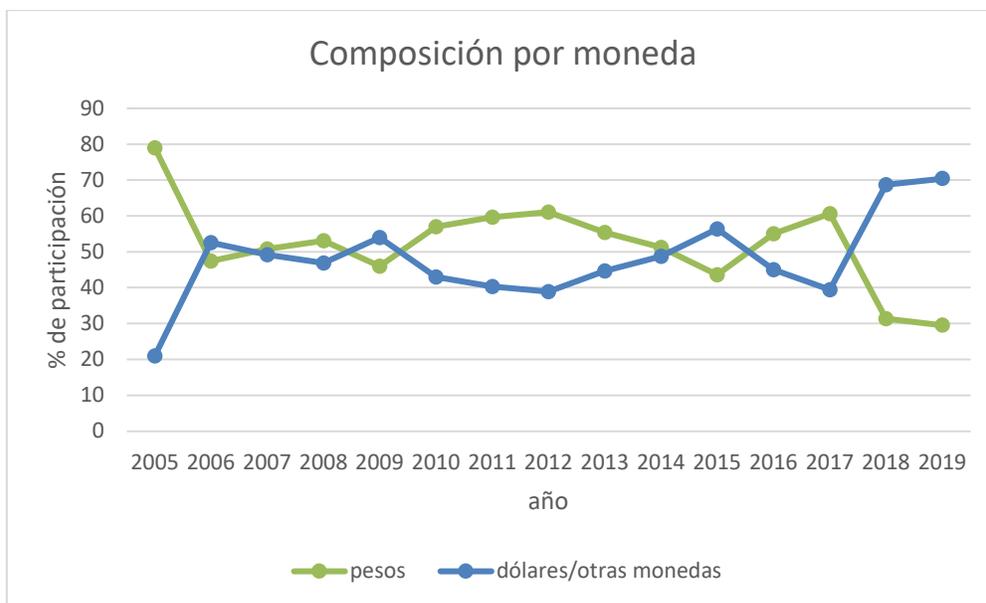
Figura 5



Fuente: elaboración propia en base a Memoria y Balances.

En el mismo sentido, la protección del capital, y la necesidad de un manejo prudente de la cartera de inversiones, llevó a una fuerte dolarización de ésta en los años de aumento significativo de la cotización del dólar y de marcada incertidumbre cambiaria. Si observamos la composición por moneda, desde 2017 se manifiesta un elevado incremento de las nominaciones en dólares. De hecho, la dolarización de los activos llegó al 70.44% de las inversiones en diciembre de 2019:

Figura 6



Fuente: elaboración propia en base a Memoria y Balances.

Como mencionamos anteriormente, el destino de las inversiones se ve sesgado por la búsqueda de rentabilidades positivas y del resguardo del capital. Así, en el marco de lo establecido en el artículo 42 de la Ley Provincial 2.107, las inversiones se han remitido a distintas opciones, según lo marcaba el ritmo de las tasas de interés locales e internacionales y las distintas coyunturas políticas y económicas. Como indicamos previamente, y si bien no es una de las funciones naturales de La Caja, la posibilidad de apoyar el desarrollo provincial mediante la financiación de obras que afiancen la economía regional no ha sido posible, a causa de que el faro de la rentabilidad se hace infranqueable, a sabiendas de que es el único factor posible para el aumento, o al menos mantenimiento, del poder adquisitivo de los beneficiarios.

Al mismo tiempo, el destino de las inversiones da cuenta de la verdadera independencia que han tenido los Directorios de La Caja, con el aliciente de que en la composición del mismo se cuenta con un representante del Estado Provincial. En este sentido, en la composición de la cartera de inversiones no se verifican desvíos de inversiones de fondos para usos locales. Aquí podemos ver que uno de los argumentos a los que se le atribuía el fracaso de las AFJP, que era la intervención del Estado en el destino de las inversiones, no es necesariamente así, ya que, en un marco de libertad de decisión, el proceso evolutivo ha llevado igualmente a un deterioro de las jubilaciones y

pensiones. De hecho, como se mencionó, las inversiones en la provincia de La Pampa se mantuvieron muy marginales en todo el proceso, destinadas sólo a plazos fijos en el Banco de La Pampa, y a inmuebles de valor menor.

6.4 EL PROBLEMA DE LA EQUIDAD HORIZONTAL

Como señala Uthoff (2016), la equidad horizontal se entiende como el concepto que, a personas con idénticas historias laborales, deben corresponderle beneficios equivalentes. En definitiva, e independientemente del momento de análisis, lo más equitativo sería que a dos personas de la misma edad, que aportaron la misma cantidad de años, con los mismos sueldos, y los mismos niveles de cotizaciones, le correspondan los mismos beneficios.

En un esquema jubilatorio como el de La Caja, este principio se deja de lado, por la esencia misma del funcionamiento del sistema. Así, si un empleado aportó y obtuvo beneficios jubilatorios en un período en el que las tasas de interés de las inversiones dieron resultados altamente positivos, tendrá una jubilación mucho mayor que un empleado que hubiese trabajado los mismos años, en el mismo puesto y con el mismo sueldo, pero en un período en el que las inversiones obtuvieron resultados negativos.

Además, cierto es que un esquema de capitalización como el de La Caja, puramente contributivo, nada ayuda a la distribución del ingreso. En todo caso, reproduciría las asimetrías de ingresos de la vida activa sin avanzar en una distribución más igualitaria, y continuaría con las inequidades previas (Calabria, Gaiada, 2019). Sin embargo, como señala Ferro (2003), no hay razón que indique que la edad sea el motivo para empezar un proceso redistributivo. En todo caso si se intenta avanzar en una redistribución del ingreso, no hay ningún motivo que haga que esto sea mejor en personas jubiladas que en trabajadores activos. En el mismo sentido señala *“No hay necesidad de utilizar como elemento redistributivo en la vejez a un sistema previsional de reparto, ya que el objetivo de equidad se puede lograr a través de impuestos progresivos y transferencias, en forma más eficiente”* (Ferro, 2003: p. 11).

Si volvemos al concepto de equidad horizontal, puede afirmarse que el mismo no es cumplido en un sistema de estas características, de hecho, es probable que se generen inequidades e injusticias al analizar periodos de tiempo de larga duración.

6.5 EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

Si bien puede observarse un envejecimiento relativo de la población objetivo de La Caja, formada por los trabajadores activos y pasivos del Banco de La Pampa, la misma no afecta en lo más mínimo al sistema actual, ya que cada empleado ahorra en su cuenta individual para el momento de su retiro. Sin embargo, si se optase por un esquema de prestación definida, acompañado con una financiación por reparto, dado el capital inicial acumulado, y las variables actuales (edad jubilatoria y cotizaciones vigentes), ese no sería un problema en el mediano plazo. En todo caso, las valuaciones actuariales sucesivas indicarán la necesidad de la reforma de algún parámetro, mucho antes de que el sistema entre en colapso.

El envejecimiento poblacional y la maduración natural de los sistemas tienden a reflejarse naturalmente como temas a tratar en los esquemas solidarios. Estas alertas deben ser solucionadas oportunamente, por medio de ajustes en los parámetros definidos.

Al mismo tiempo, la participación del Estado como garante en un esquema de reparto, implicaría una suerte de red de seguridad en caso de agotamiento del capital inicial. Recordemos, además, que los sistemas jubilatorios Nacional y Provincial cuentan con recursos derivados de recaudaciones impositivas o de rentas generales, factor necesario para sistemas en los que lo definido no es el aporte sino el beneficio.

En la siguiente tabla se muestra la evolución de los beneficios otorgados año a año, desde el nacimiento de La Caja:

Tabla 3

Evolución de beneficios otorgados

EJERCICIO	JUBILACION	JUB. INVALIDEZ	PENSION	TOTAL
2005	0	8	4	12
2006	4	4	4	12
2007	27	2	9	38
2008	11	2	1	14
2009	26	1	3	30
2010	23	2	4	29
2011	24	2	2	28
2012	13	1	8	22
2013	28	1	3	32
2014	23	2	3	28
2015	38	2	8	48
2016	40	2	6	48
2017	38	2	5	45
2018	29	1	8	38
2019	36	3	10	49
TOTAL	332	29	73	434

Fuente: Memoria y balance 2019.

Las proyecciones actuariales muestran que el incremento de beneficios otorgados se mantendrá en los próximos años:

Tabla 4

Beneficiarios proyectados por año

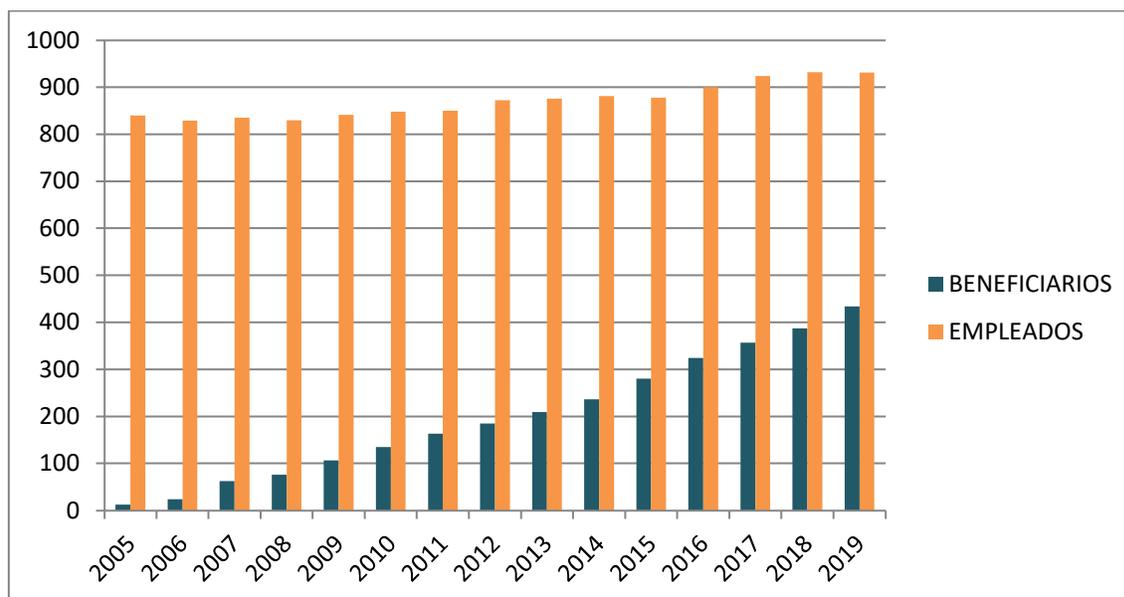
AÑO	CANTIDAD
2020	58 (Cincuenta y ocho)
2021	56 (Cincuenta y seis)
2022	60 (Sesenta)
2023	52 (Cincuenta y dos)
2024	59 (Cincuenta y nueve)
2025	48 (Cuarenta y ocho)
2026	47 (Cuarenta y siete)
2027	44 (Cuarenta y cuatro)
2028	40 (Cuarenta)
2029	41 (Cuarenta y uno)

Fuente: Memoria y balance 2019.

El aumento de las prestaciones otorgadas, y la previsión de incremento de las mismas en los próximos años, hace que empeore la relación activo/pasivo, en función a que la cantidad de empleados no ha variado significativamente, movimiento que denota el proceso de maduración de la población objetivo de La Caja. El siguiente cuadro muestra la tendencia creciente de la participación de beneficiarios sobre empleados activos:

Figura 7

Relación empleados/beneficiarios



Fuente: Memoria y balance 2019.

En definitiva, el envejecimiento de la población objetivo no es un problema que afecte a los sistemas de capitalización con aporte definido como el de La Caja, dada la naturaleza de funcionamiento de estos. Si se optara por un esquema de reparto con beneficio definido, si bien dadas las características financieras y poblacionales actuales de La Caja no se observarían problemas de déficits en el corto o mediano plazo, sí pasaría a tener una importancia clave la revisión actuarial periódica con el fin de adecuar los parámetros del sistema con la antelación correspondiente. Además, debería contarse con una garantía Estatal, financiada con recursos tributarios como el resto de los sistemas de reparto vigentes.

6.6 COMPARACIÓN DE COTIZACIONES

Como mencionamos en el punto “5.1 Recursos y Financiamiento”, La Caja cuenta para el pago de los beneficios con los aportes y contribuciones efectuados por los empleados y empleador,

establecidos actualmente en 13% y 12.26 % respectivamente. Dadas las características del sistema elegido, no cuenta con ingresos adicionales, o con coberturas provinciales o nacionales en caso de sucederse déficits.

En el sistema nacional, la Ley Nacional 24.241, en el artículo 11, establece que para los empleados en relación de dependencia los aportes alcanzarán el 11%, mientras que las contribuciones serán del 16%. En caso de trabajadores autónomos, por no existir la contribución personal, los aportes se elevan al 27%.

Por su parte, La Ley Provincial 15.008, Banco de la Provincia de Buenos Aires, establece en el artículo 14, lo siguiente respecto a las cotizaciones:

“ARTÍCULO 11. El Estado Provincial garantiza las prestaciones establecidas en el presente régimen legal, que se financiarán mediante fondos provenientes de:

- a) El aporte personal del catorce (14) por ciento, a cargo de los afiliados activos sobre las remuneraciones sujetas a aportes de acuerdo al artículo 13;*
- b) La contribución obligatoria del dieciséis (16) por ciento a cargo del Banco sobre las remuneraciones que integran el haber del empleado, conforme al artículo 13;*
- c) El aporte personal del diez (10) por ciento el que podrá ser elevado por el Directorio de la Caja hasta el doce (12) por ciento, a cargo de los jubilados y pensionados sobre sus haberes previsionales;*

Este aporte podrá ser reducido por el Directorio de la Caja hasta el dos (2) por ciento siempre que el resultado operativo financiero de la Caja sea superavitario; ...”

Como vemos, las cotizaciones no sólo se encuentran por encima en un 1% a nivel aportes y en un 3.74% a nivel contribuciones respecto a La Caja, sino que también cuenta con aportes de los empleados pasivos que oscila entre el 10 y el 12% de los haberes previsionales.

En el mismo sentido, el artículo 12 eleva en 7 puntos porcentuales la contribución patronal para el caso de verificarse déficits en el sistema:

“ARTÍCULO 12: El Banco realizará una contribución adicional a la indicada en el inciso a) del artículo 11 de la presente Ley, del siete (7) por ciento sobre las remuneraciones que integran el haber del empleado, conforme al artículo 13, siempre que el resultado operativo financiero de la Caja sea deficitario”

Este punto, implementado con la reforma de diciembre de 2017 impulsada por el gobierno de Maria Eugenia Vidal, se conformó en un tema de debate, al observarse que la responsabilidad estatal de los déficits fue transferida, al menos parcialmente, al empleador. En este marco, el Banco Provincia de Buenos Aires deberá hacer frente a la misma con contribuciones adicionales.

Por último, el Instituto de seguridad social de la provincia de La Pampa, según lo establecido en el artículo 35 de la Ley Provincial 1.170, se financia con aportes personales del 11%, y contribuciones patronales del 17%.

El siguiente cuadro resume lo expuesto precedentemente:

Tabla 5

Comparación de cotizaciones

	Aportes personales	Contribuciones patronales	Total cotizaciones
Caja de Previsión empleados Bco. Pampa	13%	12.26%	25.26%
Anses	11%	16%	27%
Caja de Previsión Banco Provincia Buenos Aires	14%	16%	30%
Instituto de seguridad Social La Pampa	11%	17%	28%

Como vemos, el acumulado de cotizaciones se observa inferior en La Caja respecto a los restantes regímenes. Esto afecta directamente a los beneficios, ya que indefectiblemente deriva en menores montos en las cuentas de capitalización individual y en los restantes fondos de La Caja.

Como mencionáramos, con la sanción de la Ley Provincial 2.771, se produjo un incremento del aporte patronal. Este diferencial fue derivado a un nuevo fondo para complementar la tasa de sustitución otorgada. Los debates del momento giraban en torno a cuál debería ser un porcentaje de aportes patronales justo, tanto para La Caja como para el Banco de La Pampa. En definitiva, el

12.26% terminó por equivaler a lo que debería pagar como contribución el Banco en caso de que aportase al sistema nacional. Así, al 16% correspondiente según Ley Nacional 24.241 se le detrae el monto de los aportes que la entidad podría tomar como crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado, según los porcentajes por jurisdicción indicados actualizados anualmente (Anexo I de la Ley 27.541). Fernando Evangelista, presidente de La Caja durante la modificación normativa indica “...*En definitiva, se intentó no poner en desventaja competitiva al empleador único vinculado con la Caja, respecto a los restantes bancos del país, con excepción del Banco de la Provincia de Buenos Aires, cuyos empleados aportan con régimen propio...*” (Evangelista, F. comunicación personal 20/05/2021).

Más allá de los pormenores, La Caja terminó por contar con una suma de cotizaciones casi 2 puntos por debajo del sistema nacional, 2.74 debajo del Instituto de Jubilaciones de la Provincia de La Pampa y 4.74 puntos porcentuales por debajo del esquema del jubilatorio del Banco Provincia de Buenos Aires, por mencionar algunos ejemplos. En sistemas puramente contributivos como el de La Caja, esto indefectiblemente termina por redundar en menores beneficios.

Horacio Diharce, Gerente de la institución, señala al respecto que “*Los niveles de cotizaciones que obtiene La Caja son razonables. En todo caso una pata de financiación que se encuentra pendiente de obtener son las contribuciones desde el Estado que reciben los distintos regímenes. Los empleados bancarios pagan impuesto a las ganancias, compran con I.V.A, u otros impuestos, pero no ven aumentadas sus jubilaciones por aportes estatales, como sí ocurre con otros sistemas*” (Diharce, H, entrevista personal, 19/05/2021).

6.7 LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN ESQUEMAS PURAMENTE CONTRIBUTIVOS

Al optarse por la capitalización para la definición previsional, se dejan de lado aspectos como la solidaridad y la distribución del ingreso, reemplazados por criterios económicos relacionados a la eficiencia y la sustentabilidad. Sin embargo, como mencionamos anteriormente, nada hace presumir que una distribución del ingreso sea más eficiente y justa en la etapa pasiva de los trabajadores, que en la activa. Entonces, ¿es necesario avanzar en procesos redistributivos en los esquemas jubilatorios? La respuesta negativa inicial encuentra algunos matices al evaluar los

sistemas de capitalización desde una perspectiva de género. Como señala Arza (2017) las mujeres suelen cobrar prestaciones inferiores a los hombres en la etapa pasiva, por causa, en general, a distintas combinaciones de dos factores: las diferentes trayectorias laborales de hombres y mujeres, por un lado, y las reglas de los sistemas jubilatorios, por el otro.

Sabido es que las mujeres, además de poder tener interrupciones en su etapa laboral por dedicar mayor tiempo al cuidado de los hijos o personas mayores, suelen tener sueldos inferiores a los hombres, situación que indefectiblemente tiene como resultado menores jubilaciones en esquemas con fuerte impronta contributiva. En el caso de estudio, por ejemplo, solo un 12.5% de los puestos gerenciales del Banco de La Pampa se encuentra otorgado a mujeres²². Las diferencias salariales entre mujeres y hombres se ponen de manifiesto en sistemas de contribución definida como La Caja, ya que los aportes realizados al sistema, más las rentabilidades logradas, definen los beneficios a otorgar. Para el caso, debemos tener en cuenta además, que, los períodos de licencias por maternidad, o las licencias sin goce de haberes, tomadas mayormente por mujeres en etapa de crianza de niños, también redundan en detracciones a la masa total aportada, que terminarían por menoscabar la jubilación. Arza (2017), menciona que muchos países europeos establecieron “créditos” que reemplazan los ingresos al sistema, para licencias vinculadas a nacimientos y cuidado infantil, y en menor medida de otros familiares, con el fin de aumentar los aportes y no menguar los beneficios de quienes realizan estas tareas, que en la mayoría de los casos son llevadas a cabo por mujeres.

En cuanto a las reglas de los sistemas jubilatorios, mencionaremos las más significativas. En primer lugar, la diferencia de edad jubilatoria no implica diferencias sustanciales en los haberes previsionales de hombres y mujeres en sistemas de reparto, dado que son menguados sus efectos por la prevalencia de otros factores como el haber de referencia la cese, y las prestaciones universales. En los sistemas puramente contributivos, la diferencia de años aportados es fundamental, y afecta a los beneficios por una doble vía: primero, y en función a que como mencionamos, el cálculo de la renta vitalicia será mayor mientras mayores ingresos al sistema se efectúen, por la disminución de la masa total aportada; segundo, por la mayor cantidad de años que

²² Cálculos propios en relación con las autoridades publicadas en: Banco de La Pampa, Nómina de Gerentes, [https://www.bancodelapampa.com.ar/files/files/Nomina%20de%20Gerentes\(4\).pdf](https://www.bancodelapampa.com.ar/files/files/Nomina%20de%20Gerentes(4).pdf), consultado el 15/03/2021.

deberá pagarse la prestación. Entonces, el beneficio inicial de menor edad jubilatoria otorgado a las mujeres, que haría un reconocimiento al doble trabajo hogar/mercado, se termina por conformar en una especie de barrera para hacerse de mejores jubilaciones. En La Caja, conforme lo establece el artículo 5 de la Ley Provincial 2.107, la edad jubilatoria para hombres es de 65 años, y para mujeres de 60.

Otra consecuencia de la forma de cálculo de la renta vitalicia es que, como las tablas de mortalidad utilizadas, muestran una mayor esperanza de vida para las mujeres, la base de cálculo aumenta, y termina por definir menores prestaciones para mujeres en igualdad de condiciones que hombres. Si suponemos un hombre y una mujer, con la misma cantidad de años aportados, los mismos aportes efectuados y jubilados a las mismas edades, el hombre tendrá una jubilación mayor porque la esperanza de vida restante es menor, y se reduce la cantidad de meses entre los que debe distribuirse el capital individual acumulado. Así, como señala Pautassi (2002), la forma de determinación de los beneficios en forma de seguro individual y no social tiene como consecuencia una reducción en las prestaciones en las mujeres respecto a los hombres.

La Caja utiliza las tablas de mortalidad sugeridas en el artículo 43 de la Ley Provincial 2.107: Group Annuitants Mortality 1971 (G.A.M. 71) para el fallecimiento de afiliados “normales”, la Tabla Mortalidad de Inválidos 1985 (MI 85) para la mortalidad de inválidos, y la Pensión Disability 1985 para el cómputo de la incidencia de la invalidez. Las dos primeras, y más significativas en cuanto a su incidencia, cuentan con estimaciones diferenciadas para hombres y mujeres. Sin embargo, y como señala Arza (2017), éste no es el único camino, ya que algunos países con sistemas de capitalización vigente han optado por tablas unisex, para mantener la equidad horizontal entre aportantes de distinto sexo, basados en el principio de solidaridad entre géneros. A las dificultades indicadas, pueden agregarse otras, que, si bien no afectan a las mujeres empleadas en Banco de La Pampa en particular, ni al esquema jubilatorio definido, sí referencian a la misma matriz de desigualdades de género de cara al sistema previsional general. Mencionaremos algunas sólo a efecto enunciativo:

- Trabajo no remunerado: Muchas mujeres no se incorporan nunca al trabajo remunerado, dado que aún son las principales realizadoras de tareas domésticas y de cuidados de personas mayores y menores.

- Trabajo menos remunerado e informal: En general las mujeres acceden aún hoy a trabajos menos remunerados que los hombres, y poseen una mayor inestabilidad laboral.
- Inestabilidad laboral: Las mujeres son más proclives a perder sus empleos en épocas de recesión económica y suelen tener trayectorias laborales más discontinuadas.

7 EL PAPEL DEL ESTADO EN EL ESQUEMA JUBILATORIO DE LA CAJA ¿PARTICIPACIÓN ESTATAL O ACUERDO ENTRE PRIVADOS?

Como se señaló anteriormente, uno de los objetivos fundamentales de los sistemas de previsión social, es la suavización del consumo a lo largo de la vida de las personas. Dado que, a nivel individual, las variables de nivel de ingreso, tiempo de trabajo activo y edad de muerte, son inciertas en mayor o menor medida, se hace necesario efectuar estimaciones sobre variables agregadas. Así la revisión individual es reemplazada por la colectiva y funciona como una especie de seguro de retiro. Hasta aquí, nada refiere a la participación del Estado, sin embargo, existen múltiples motivos para su necesaria intervención.

Como muestran Bertranou, Casalí y Cetrángolo (2019), un factor económico que hace a la participación del Estado son las fallas del mercado. La información imperfecta para la toma de decisiones de inversión aparece como el aspecto más notable, pero también debemos mencionar errores en las estimaciones de longevidad, obligatoriedad y monto de los aportes y contribuciones a efectuar, entre otros aspectos.

Como mencionáramos, otro objetivo del Estado en su participación previsional puede ser la distribución del ingreso, o la reducción de la pobreza, haciendo una utilización de los esquemas previsionales como instrumentos de política redistributiva o de contención social.

Por otra parte, la participación y obligatoriedad de la previsión social encarada desde el Estado, tiene como sustento el supuesto de cierta miopía o falta de certidumbre por parte de los trabajadores presentes, que no ahorrarían voluntariamente durante su vida activa para suavizar sus consumos, y pasarían a depender en edades avanzadas de las transferencias efectuadas desde el Estado, de

ayudas familiares, o por caer en situaciones de pobreza. El papel del Estado también es muchas veces justificado desde esta óptica.

En La Caja, además de regular mediante las Leyes Provinciales 2.107 y 2.771 el funcionamiento de la institución, el Estado participa activamente con la designación de un Director Titular y su correspondiente suplente. Además, como señalamos previamente, el mismo posee funciones indelegables, ya que es necesario el voto positivo de éste para decisiones de trascendencia. Se observa, que, aunque el esquema elegido sea de noción individual, el Estado continúa con su rol de protector del sistema desde su tutela administrativa y legal. No se observan en las Leyes afectaciones de recursos o de garantías de financiamiento, ya que la modalidad de funcionamiento no las requiere por su propia naturaleza.

Como señaláramos en puntos anteriores, en caso de avanzarse en un esquema de financiación solidaria, y de beneficio definido, la garantización de las jubilaciones y pensiones pasaría a ser parte de las responsabilidades inherentes del mismo, aunque esto, dado el capital inicial acumulado por La Caja, podría suceder en el mediano o largo plazo, o incluso, con un monitoreo ajustado, no suceder nunca.

8 PROPUESTA DE INTERVENCIÓN: LAS PERSPECTIVAS FUTURAS DE LA CAJA

La elección de un determinado esquema de administración de la previsión social es, a todas luces, una decisión política, en la cual se ponen de manifiesto objetivos y necesidades contrapuestas. Un aumento en las prestaciones puede llevar a déficit tempranos; que lo definido sean las contribuciones, puede llevar a jubilaciones y pensiones deficientes; la suavización del consumo puede ir en contra de la redistribución de ingresos o de equilibrios presupuestarios; por sólo citar algunos ejemplos.

Dadas las particularidades de la población objetivo de La Caja, con la totalidad de los empleados registrados, con aportes y contribuciones pagados en tiempo y forma, con un capital inicial acumulado más que importante, sería deseable repensar alguno de los criterios actuales.

Cuando se piensa en un sistema de reparto con beneficio definido, con parámetros de años de aportes, edad jubilatoria, tasas de aportes y contribuciones, establecidos al momento inicial, no debe caerse en el error de evaluar estos como definitivos. Los mismos deben ser reevaluados periódicamente, en función a las reservas, a la evolución de los salarios, al envejecimiento de la población, a la relación activo/pasivo, entre otros factores. Debe pensarse en sistemas dinámicos, que acompañen el desarrollo de la institución y de los contextos económicos locales e internacionales.

Sobre fines de 2017, se modificó la Ley Provincial 15.008 (Buenos Aires), la cual regula el sistema jubilatorio de los Empleados del Banco de La Provincia de Buenos Aires. Envuelta en un escándalo, la ley se aprobó, con modificaciones regresivas al sistema: se aumentaba gradualmente la edad jubilatoria para llevarla a 60 años para mujeres y 65 para hombres, se incrementaban de 30 a 35 años la cantidad de años de aportes necesarios para obtener el beneficio, y se reducía de 82% a 70% la tasa de sustitución sobre el Haber de Referencia al Cese. Por supuesto, los empleados del Banco Provincia reclamaron por sus derechos adquiridos, aunque no pudieron detener la reforma, aprobada definitivamente en diciembre de 2017. Mas allá de los fallos judiciales que luego suspenderían la aplicación para algunos casos, el punto sirve de ejemplo para resaltar dos aspectos relacionados a los sistemas de reparto y a su relación con La Caja. En primer lugar, la reforma impulsada por el gobierno de Maria Eugenia Vidal, de clara impronta regresiva y con el solo objetivo de reducir el gasto previsional, podría ser vista como un triunfo para el caso de estudio. Con la Ley Provincial 15.008, más allá de cotizaciones más elevadas, si bien la edad de años de aporte se incrementa a 35, el resto de los parámetros son iguales o mejores que en lo definido por la Ley Provincial 2.107, sobre todo en lo inherente a la tasa de sustitución, donde el 70% ofrecido se observa muy por encima que el 39.9% obtenido por el régimen de capitalización de La Caja en 2019.

Segundo, si bien la modificación paramétrica efectuada es efectivamente negativa para los beneficiarios, y afecta incluso el importe de las jubilaciones, lo último que debe tocarse en un sistema previsional, muestra que las respuestas de modificación al sistema llegan demasiado tarde, y cuando el mismo se encuentra al borde del colapso. Mas allá de la intencionalidad política e ideológica del cambio efectuado, cierto es que los parámetros anteriores habían llevado a la caja a

una serie de déficits recurrentes. Lo significativo es como los colapsos financieros de los sistemas abren puertas a reformas regresivas, que, si hubiesen sido tratadas en su momento, quizás no habrían derivado en determinaciones tan exacerbadas.

Quizás al apuntar a un esquema de reparto, sería bueno pensar en la forma de prima media escalonada, planteando períodos de equilibrio de mediano plazo (entre 5 y 15 años) y en base a mediciones actuariales, efectuar modificaciones periódicas a los parámetros del sistema. Así, el talón de Aquiles de los sistemas de reparto, apuntado siempre a la sustentabilidad de estos, sería un aspecto de tratamiento continuo y no una catástrofe a la que se llega con instituciones totalmente desfinanciadas y al borde de la imposibilidad de pagar los beneficios.

El fondo de reservas de La Caja ascendía a más de 9.000 millones de pesos, según el balance cerrado en diciembre de 2019. Actualmente este fondo se divide entre las cuentas individuales de los aportantes, y los distintos fondos que establece la ley. Al pasarlo a un sistema de reparto, significaría un colchón financiero que, prudentemente invertido, daría sustentabilidad a la caja en el mediano plazo, y de obtenerse resultados positivos, también en el largo plazo.

Para afirmar la concepción dinámica del proceso, el Gerente de La Caja, al evaluar el futuro de la misma señala que “...no debemos pensar en un sistema estático y de duración perpetua. Debemos intentar ver cómo será la sociedad en los 10 o 20 años siguientes, y evaluar un sistema mirando ese futuro, no diagramarlo en relación con los 20 años anteriores. Por ejemplo, la estructura familiar que conocemos hoy no es la misma que hace 20 años, y no será la mismo dentro de 20 años. En este sentido los esquemas de pensiones deben ser redefinidos o al menos, repensados... Pasar a un esquema de reparto, para darle previsibilidad al sistema, pareciera lo más razonable, pero esto no implica descansar de las evaluaciones actuariales, por el contrario, deben continuar haciéndose permanentemente y deberá actuarse en consonancia afectando a los parámetros establecidos oportunamente en caso de que sea necesario” (Diharce, H., entrevista personal, 19/05/2021).

9 CONSIDERACIONES FINALES

Las opciones tomadas con relación a los sistemas previsionales, con variables en juego como la igualdad, la cobertura, la previsibilidad y la sustentabilidad, por sólo mencionar algunas aristas inherentes a la problemática, configuran decisiones de política socioeconómica, y condicionan no solo el presupuesto estatal, sino también el bienestar de generaciones actuales y futuras.

El sistema previsional argentino ha pasado por diferentes etapas desde sus inicios a finales del siglo XIX hasta la actualidad. El cambio hacia sistemas orientados principalmente a la concepción contributiva, con administraciones vinculadas a esquemas de capitalización con aportación definida, no fue exclusivo de Argentina, y mucho menos de La Caja. Los avances en esa dirección desde principios de la década del 80 operaron en todo el continente, promovidos por déficits incontrolables, beneficios paupérrimos, sumados al auge del afianzamiento de doctrinas liberales impulsadas por Estados Unidos con el “consenso de Washington”²³ y de las presiones internacionales de los grupos económicos de capital concentrado. Chile, con el asesoramiento de los “Chicago boys”, fue el pionero en 1981 respecto a las reformas previsionales, conejillo de indias y “modelo” para el resto de la región. Los países que pasaron a sistemas de capitalización puros luego de Chile fueron: Bolivia y México en 1997, El Salvador en 1998, Nicaragua en 2000 y República Dominicana en 2003. En Uruguay (1996), Costa Rica, Ecuador (2001), y Panamá (2002), se instauraron regímenes mixtos, de una prestación pública básica con un componente de capitalización privada complementario. En 1993, Perú y Colombia optaron por regímenes paralelos, que competían entre sí, similares al caso argentino. Las reformas apuntaban a mejorar los índices de cobertura y los beneficios, a equilibrar los déficits previsionales, a desarrollar los mercados bursátiles locales, y a avanzar luego, naturalmente, en la minimización de comisiones por efecto de la competencia entre las empresas encargadas de administrar los fondos captados.

²³ Se llamó “Consenso de Washington” a una serie de reformas propuestas a los países en desarrollo según las concepciones de Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Posteriormente esta expresión se utilizó en sentido más amplio, para hacer referencia a la recomendación o imposición de reformas liberales en estados en desarrollo por parte de Estados Unidos.

Para fines de 2008, en Argentina, todos los argumentos utilizados en favor de la privatización y el cambio de sistema previsional en 1994 habían mostrado resultados inversos a los postulados:

- a) El porcentaje de cobertura había disminuido, tanto por el aumento del desempleo, como del empleo informal y la precarización de éste, resultado de la crisis económica y la flexibilización laboral;
- b) El déficit fiscal había aumentado, por la sangría de aportes y contribuciones antes captados por el Estado, y por el incremento de deuda pública, en gran parte tomada por las AFJP, con la paradoja de que ahora el Estado pagaba intereses por fondos que otrora recibía gratuitamente, y porque el Estado continuaba a su cargo con el pago de la PBU de quienes “optaban” por el régimen de capitalización;
- c) No se evidenció un desarrollo del mercado de títulos y valores argentino, ya que las principales colocaciones de las AFJP eran títulos públicos y colocaciones extranjeras;
- d) Por último, la competencia y asignación eficiente de recursos que haría el mercado redundó, por el contrario, en una concentración en unas pocas AFJP que cobraban comisiones que, sumadas a gastos publicitarios y de administración, oscilaban entre el 30% y el 40% de lo recaudado.

El nacimiento de La Caja como modelo de capitalización con aporte definido, operó en 2004, momento en el que aún se encontraba vigente el esquema de capitalización a nivel nacional. El sistema optado debe entenderse como parte de los coletazos finales del proceso privatizador de la década de 1990 que incluyó a la mayoría de las empresas estatales. En tal sentido, la intención de evitar muchos de los problemas que acarreaban las AFJP, ya conocidos a esta altura, implicó la constitución de una institución local, exenta de muchos de los vicios mencionados anteriormente. Así, podemos afirmar que el caso de La Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa es paradigmático, ya que, sin contar con un fin de lucro que implique comisiones o gastos

en publicidad, sin verse afectada por procesos socioeconómicos que impliquen la merma de aportes y contribuciones, con una población objetivo totalmente formalizada, sin presiones o discrecionalidades manifiestas en los procesos de inversiones, u otros de los motivos atribuidos al fracaso de las AFJP en Argentina, se ha visto igualmente involucrada en un proceso de deterioro e imprevisibilidad de las prestaciones otorgadas.

La rentabilidad es el principio rector en los sistemas de capitalización. En La Caja la misma ha mostrado una tendencia oscilante en los últimos 15 años, respecto a los índices de inflación, pero marcadamente negativa respecto a los acuerdos salariales logrados por los empleados bancarios activos. Es importante aclarar que, en el caso analizado, el ritmo de las rentabilidades no dependió de discrecionalidades en las administraciones de fondos efectuadas por los distintos Directorios de la entidad, que realizaron colocaciones basadas en la rentabilidad y la prudencia, sin separarse además de los conceptos definidos por ley, sino más bien de las coyunturas económicas locales e internacionales.

Del análisis de la serie de rentabilidades versus inflación/salarios, vemos que, a lo largo de los últimos 15 años, la regla ha sido la volatilidad. Así, la supuesta fortaleza del sistema de capitalización, en la que los fondos aportados y la rentabilidad obtenida sobre los mismos financian los beneficios, es en realidad su mayor debilidad, y cierne a La Caja a una doble trampa: en primer lugar dota al sistema de una marcada imprevisibilidad dado que no sólo un beneficiario no sabe cuál será la tasa de sustitución de su beneficio respecto a su sueldo al inicio de su etapa pasiva, sino que tampoco sabe cómo evolucionará en el tiempo; y en segundo lugar, impide colocaciones en la provincia que promuevan el desarrollo social o productivo, dada la necesidad de exprimir al máximo los fondos existentes, a fin de obtener rentabilidades que logren, al menos, acercarse a las paritarias de los activos, y lograr mantener el poder adquisitivo de los jubilados y pensionados. Claro está que, para lograr mantener la capacidad de consumo de un jubilado en el largo plazo, la única posibilidad es el otorgamiento de un beneficio definido, no dependiente de los resultados de los fondos invertidos, y sujeto además a movilidades vinculadas a los incrementos salariales o inflacionarios.

Otro principio que soslaya el esquema actual, abordado en el presente trabajo, es el de equidad horizontal, ya que, dado lo cambiante de los rendimientos, probablemente suceda que dos

empleados con idéntica carrera laboral en cuanto a años y masa salarial, pero en distinto espacio temporal, tengan diferentes beneficios según si sus cuentas individuales fueron invertidas en épocas de prosperidad o en ciclos negativos. La equidad horizontal es impropia de los sistemas de capitalización con aporte definido en el largo plazo. Va en contra de su génesis en la que los rendimientos de las inversiones y la sustentabilidad de las financiaciones se conforman en la piedra angular del modelo y de la determinación de los haberes.

También se abordó la cuestión de género, al hacer foco en las inequidades que generan los sistemas jubilatorios de base puramente contributiva como el de La Caja en las mujeres, que ven mermados sus beneficios por: obtener menores ingresos, por trayectorias laborales más inestables, por licencias por maternidad u otras vinculadas a cuidado de personas, por jubilarse previamente y por tener una esperanza de vida mayor que los hombres. En este punto mencionamos que, si bien no hay elementos para afirmar que es mejor efectuar una redistribución del ingreso en la etapa pasiva que en la activa, si es un momento adecuado para corregir ciertas injusticias, más aún cuando muchas de ellas provienen de la génesis misma del sistema.

Como señalamos al inicio, la elección del sistema de financiamiento y funcionamiento de un sistema previsional conforma una decisión política, social y económica, y la misma se ve influida por múltiples factores y objetivos, muchas veces contrapuestos. Las opciones tomadas para el esquema jubilatorio de los empleados del Banco de La Pampa, con la creación de La Caja en un contexto determinado, derivaron en prestaciones insuficientes, en el marco de un esquema que no adolece de los problemas atribuidos al fracaso de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones en el país, sino más bien a la concepción misma de la capitalización con aporte definido como sistema de administración de la previsión social. Los beneficios otorgados evidencian niveles muy bajos y un deterioro en el nivel de vida de los jubilados respecto a su vida activa, pudiendo llegar incluso a presentar ingresos por debajo de la línea de pobreza en casos particulares. En este sentido cabe preguntarnos si la tan mentada sustentabilidad, si el tan añorado déficit cero, es el único objetivo que buscar, sobre todo si consideramos que la calidad de vida de los jubilados se encuentra del otro lado de la balanza. En este tipo de concepción, garantizar la financiación del sistema descansa en el ajuste (positivo o negativo) de los beneficios. En definitiva, las jubilaciones y pensiones son la válvula de ajuste del modelo.

Claro está que, dada la concepción política que implica la determinación de un sistema previsional, y sus consecuencias en la población, debería dejar de pensarse en soluciones permanentes, de sustentabilidad infinita o de beneficios exagerados, habida cuenta de lo dinámico de los procesos sociales y las coyunturas económicas. Seguramente, la caracterización de un esquema previsional acorde a un momento y contexto determinado no será el óptimo en 50, 20, o quizás en 5 años. El monitoreo consciente y continuo de las diferentes variables y objetivos, es lo único que debe considerarse permanente en un sistema de previsión social, para tomar las decisiones oportunamente y no a la hora de colapsos de sistemas. Sí debería avanzarse en ciertos consensos, coincidencias o lineamientos fundamentales, que nos permitan sentar las bases para desarrollar una vida digna luego de la actividad laboral, con sistemas vinculados a los procesos sociales actuales, y que en definitiva se termine por lograr algo tan básico como que la previsión social sea, ante todo, previsible.

10 BIBLIOGRAFÍA

- Arenas de Mesa, A., 2019. *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*”. Santiago de Chile, Chile: Libros de la CEPAL, N° 159.
- Arza, C., 2017. *El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas Santiago de Chile.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Paris, Francia. Recuperado el 10/01/2021 de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
- Asociación Bancaria, actas de acuerdos salariales, en <http://www.labancaria.org/seccion/1>, consultado el 15/04/2021.
- Banco de La Pampa, Estructura Societaria Básica, en [https://www.bancodelapampa.com.ar/files/files/Estructura%20Propietaria%20Basica\(6\).pdf](https://www.bancodelapampa.com.ar/files/files/Estructura%20Propietaria%20Basica(6).pdf), consultado el 30/03/2021.
- Banco de La Pampa, Nómina de Gerentes, [https://www.bancodelapampa.com.ar/files/files/Nomina%20de%20Gerentes\(4\).pdf](https://www.bancodelapampa.com.ar/files/files/Nomina%20de%20Gerentes(4).pdf), consultado el 15/03/2021.
- Basualdo, E. (coordinador), 2009. *La evolución del sistema previsional argentino*. Argentina: CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. Recuperado el 05/02/2021 de http://aaps.org.ar/pdf/area_politicassociales/Basualdo.pdf.
- Basualdo, E. 2003. *Las reformas estructurales y el plan de convertibilidad durante la década de los noventa: el auge y la crisis de la valorización financiera*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. 2011. *ENCRUCIJADAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL ARGENTINA: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Ginebra, Suiza: OIT.

- Calabria, A., Gaiada, J. C., 2019. *Análisis del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a Diez Años de su Creación. Cobertura, Distribución y Tasa de Sustitución*. LIV Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Política, Bahía Blanca Argentina, en http://www.alapop.org/Congreso2012/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2012_FINAL158.pdf
- Cetrángolo, O. y Grushka C. 2004. *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Comisión Europea, 2012. *Libro Blanco: Agenda para pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*. Bruselas, Bélgica: Comisión Europea.
- Devesa Carpio, J. E., y Domínguez F., 2013. *Sostenibilidad, Suficiencia y Equidad, más allá del factor de sostenibilidad*. España: Fundación de Estudios Financieros.
- Di Costa, V., 2020. *Previsión social en Argentina: principales características de la reconfiguración neoliberal de 2017*, en *Estudios Sociales Contemporáneos*, p. 133-159. Recuperado el 07/03/2021 de <https://revistas.uncu.edu.ar/ojs/index.php/estudiosocontemp/article/view/2736/2576>.
- Ferro, G., 2003. *Regulación y costos variables endógenos en el mercado de Fondos de Jubilaciones y Pensiones argentino*. Buenos Aires, Argentina: Documento de Trabajo 231, Universidad del CEMA.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2014. Índice de Precios al Consumidor (IPC) GBA desde 1943 en adelante (empalme de las series base 1943, 1960, 1974, 1988 y 1999 con la serie base abril 2008=100), nivel general y capítulos de la canasta. Recuperado el 30/03/2021 de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformacionDeArchivo>.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2020. Informe de Evolución de la distribución del ingreso (EPH), tercer trimestre 2020. Recuperado el 30/03/2021 de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_3trim20059C17EA4D.pdf.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2020. Informe de Valorización Mensual de la Canasta Básica Alimentaria y de la Canasta Básica Total, diciembre 2019. Recuperado el 10/03/2021 de https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_01_205D513BB102.pdf

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 2021. Índices y variaciones porcentuales mensuales e interanuales según principales aperturas de la canasta. Diciembre de 2016-abril de 2021. Recuperado el 30/03/2021 de <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31>.
- Ley 14.370. Nuevo régimen de jubilaciones a otorgarse por las Cajas Nacionales de Previsión. 1954. Recuperado el 20/02/2021 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/181726/norma.htm>.
- Ley 14.499. HABERES. Bases para la fijación de haberes a los jubilados y pensionados. 1958. Recuperado el 18/02/2021 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/232870/norma.htm>.
- Ley 24.241. SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES. CREACION. 1994. Recuperado el 15/02/2021 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/639/norma.htm>.
- Ley 24.430, Constitución Nacional de la Nación Argentina, 1994. Recuperado el 17/02/2021 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>.
- Ley 27.426. Índice de Movilidad Jubilatoria. Haberes. Facultades. 2017. Recuperado el 13/03/2021 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/305214/norma.htm>.
- Ley 27.541, Ley de solidaridad social y reactivación productiva, Anexo I, 2019, en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333564/norma.htm>.
- Ley Provincial 15.008, 2018, Buenos Aires. Recuperado el 05/03/2021 de <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xAz9ACoB.html>.
- Ley Provincial 2.301. RATIFICANDO CONVENIO BILATERAL DE FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT PREVISIONAL, 2006. Recuperado el 15/02/2021 de https://www.isslapampa.gov.ar/wp-content/uploads/2016/12/Ley_2301.pdf.
- Ley Provincial 2.771, 2014. Recuperado el 15/02/2021 de <https://cajablp.com.ar/archivos/Ley-2771.pdf>.

- Ley Provincial 2107, CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL, PARA EL PERSONAL DEL BANCO DE LA PAMPA. 2004. Recuperado el 25/01/2021 de <https://cajablp.com.ar/archivos/Ley-2107--Texto-revisado-y-actualizado.pdf>.
- Ley Provincial NJF 1.170 - LEY ORGANICA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA PROVINCIA DE LA PAMPA. 1982. Recuperado el 18/03/2021 de <https://www.isslapampa.gov.ar/naturaleza-juridica/>.
- Memoria y Balance Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa, ejercicio 1, 31/12/2005. Archivo Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa.
- Memoria y Balance Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa, ejercicio 2, 31/12/2006. Archivo Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa.
- Memoria y Balance Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa, ejercicio 3, 31/12/2007. Archivo Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa.
- Memoria y Balance Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa, ejercicio 4, 31/12/2008. Archivo Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa.
- Memoria y Balance Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa, ejercicio 5, 31/12/2009. Archivo Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa.
- Memoria y Balance Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa, ejercicio 6, 31/12/2010. Archivo Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa.
- Memoria y Balance Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa, ejercicio 7, 31/12/2011. Archivo Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa.

- Memoria y Balance Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa, ejercicio 8, 31/12/2012. Archivo Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa.
- Memoria y Balance Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa, ejercicio 9, 31/12/2013. Archivo Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa.
- Memoria y Balance Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa, ejercicio 10, 31/12/2014. Archivo Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa.
- Memoria y Balance Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa, ejercicio 11, 31/12/2015. Archivo Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa.
- Memoria y Balance Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa, ejercicio 12, 31/12/2016. Archivo Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa.
- Memoria y Balance Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa, ejercicio 13, 31/12/2017. Archivo Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa.
- Memoria y Balance Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa, ejercicio 14, 31/12/2018. Archivo Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa.
- Memoria y Balance Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa, ejercicio 15, 31/12/2019. Archivo Caja de Previsión Social para el personal del Banco de La Pampa.
- Menem, Carlos, 1990. *Discurso de apertura de sesiones legislativas del año 1990*. Recuperado el 15/02/2021 de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44272>.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, 2020. Informe de Evolución de las remuneraciones de los trabajadores registrados por sector de actividad

(Serie mensual a cuatro dígitos), septiembre 2020. Recuperado el 10/04/2021 de <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/estadisticasregionales.asp>.

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, 2020. Informe de Situación y evolución del trabajo registrado, septiembre 2020. Recuperado el 10/04/2021 de http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/trabajoregistrado/trabajoregistrado_2009_informe.pdf.
- Organización Internacional del Trabajo, 1952. *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*, (núm. 102). Ginebra, Suiza: OIT. Recuperado el 25/01/2021 de https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312247,es.
- Organización Internacional del Trabajo, 1967. *Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes*. Ginebra, Suiza: OIT. Recuperado el 16/01/2021 de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C128.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2015. *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*. Recuperado el 25/02/2021 de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Panorama-de-las-Pensiones-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), 2019. *Pensions at a Glance 2019*. Paris, Francia: OECD Publishing. Recuperado el 18/03/2021 de https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b6d3dcfc-en/1/2/6/4/index.html?itemId=/content/publication/b6d3dcfc-en&_csp_=a8e95975da55b0299df9e90b37215621&itemIGO=oecd&itemContentType=book.
- Pautassi, L., 2002. *Legislación previsional y equidad de género en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.

- Rapoport, M. 2010. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires, Argentina: Emecé.
- Uthoff, A., 2006. *El Financiamiento de la Política Social*, Reunión de expertos en Gestión y Financiamiento de las políticas que afectan a las familias. Rio de Janeiro, Brasil: CEPAL.
- Uthoff, A., 2016. *Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina*. Chile: CEPAL.