



¿Dónde fueron a parar los Fondos de Pensiones Argentinos?

Resumen Ejecutivo

La confiscación de los fondos de pensiones realizada en Argentina en 2008 es un caso de populismo extremo y, hasta ahora, único en la experiencia mundial por las condiciones en que fue implementada.

Las verdaderas razones para la confiscación fueron políticas y también la necesidad del gobierno de contar con mayores recursos financieros. Fue realizada a pesar que los trabajadores prefirieron el sistema de capitalización individual a través de sus decisiones de afiliación.

La reforma estructural se hizo sin estudios actuariales, con escaso debate público y sin la participación de técnicos y grupos de interés. De hecho, su tramitación parlamentaria se concretó en un plazo inferior a dos meses.

La administración del nuevo sistema adolece de falta de transparencia y autonomía frente al gobierno de turno. Además, no existe una entidad técnica y especializada de fiscalización y las entidades existentes de control tienen fuerte influencia política.

La experiencia post nacionalización muestra que las pensiones y tasas de reemplazo del sistema no han mejorado y que existe alta inseguridad respecto a la capacidad de pago de las futuras pensiones que recibirán los trabajadores. Ello por la insostenibilidad financiera del sistema, el vaciamiento del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) y porque la situación se agravará en el tiempo debido a las tendencias demográficas que afectan a los sistemas de reparto. Todos estos problemas han llevado a que el sistema de pensiones argentino sea muy mal calificado en comparaciones internacionales. De hecho, en el Índice Global de Pensiones de Mercer CFA Institute 2020 se ubicó a Argentina en el penúltimo lugar entre 39 países, recibiendo sus peores calificaciones en sostenibilidad e integridad.

Por lo tanto, el caso argentino muestra un camino equivocado que no deberían seguir otros países de América Latina ni del mundo.

Introducción

El caso argentino de confiscación de los fondos de jubilaciones y pensiones por parte del gobierno es hasta ahora único en el mundo. Significó el traspaso al régimen de reparto del total de los ahorros previsionales acumulados durante 14 años por los afiliados en sus cuentas individuales, más de USD 31.000 millones de ahorros obligatorios y voluntarios, equivalentes aproximadamente a un 12 % del PIB.

El objetivo de esta Nota de Pensiones es compartir los principales aspectos de la denominada re-reforma, que concluyó con la eliminación del sistema de capitalización individual en el 2008, y analizar, con la limitada información disponible, **¿dónde fueron a parar los fondos de pensiones que eran propiedad de los afiliados?** Esta nota de pensiones está elaborada en base a la presentación realizada por Rodrigo Acuña R., consultor y asesor externo de FIAP, en un webinar FIAP realizado en septiembre del 2021¹, en base a publicaciones de especialistas argentinos y de otros países y en informes de organismos internacionales, que están citados al final de esta nota de pensiones.

Cuando en 1994 se creó en Argentina el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, del cual formó parte el sistema de capitalización individual, no se cerró el sistema de reparto, sino que ambos operaron en competencia. En esta competencia el reparto no tuvo buenos resultados, hasta que la capitalización individual fue eliminada en 2008.

En la Figura 1 se puede observar que el Sistema Integrado de Jubilaciones y

Pensiones (SIJJP) estaba conformado en esa época por un primer pilar redistributivo que otorga una Prestación Básica Universal, financiada con una cotización de cargo del empleador que, en teoría, es de 16% del salario, pero que en la práctica es menor.

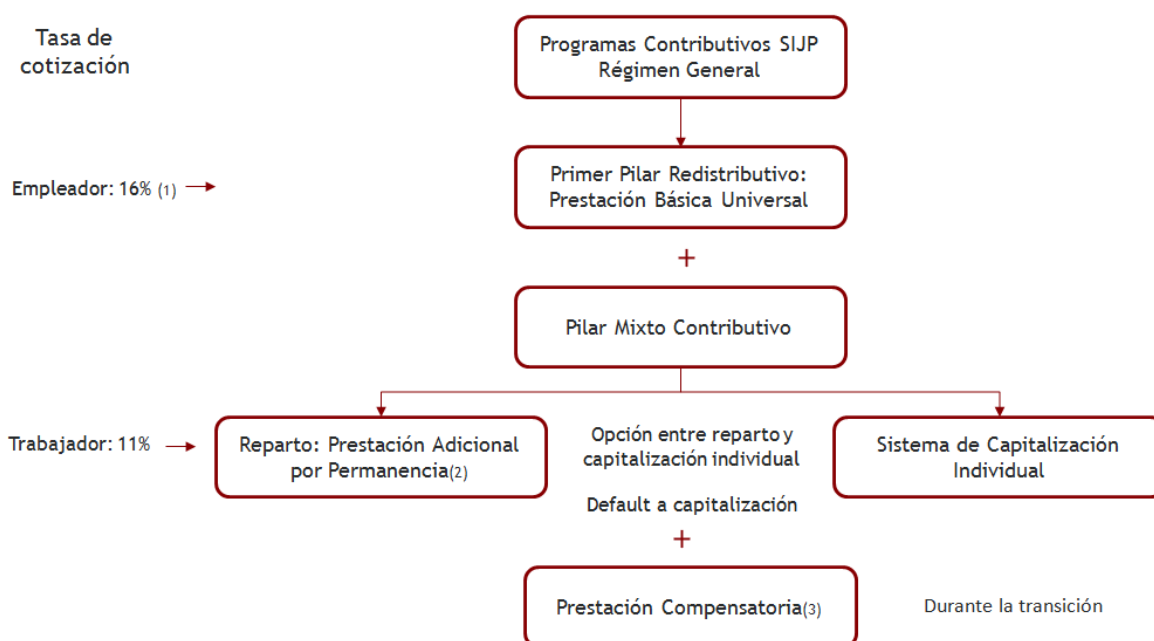
Existía un segundo pilar contributivo obligatorio, que se financiaba con el aporte de 11% del salario de cargo de los trabajadores. En este segundo pilar competían el sistema de reparto, beneficios definidos y administración pública monopólica, con el sistema de capitalización individual de contribuciones definidas administrado en competencia por las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones). En este segundo pilar los trabajadores podían optar entre ambos sistemas; quienes no lo hacían quedaban por defecto en el sistema de capitalización individual.

Adicionalmente, durante la transición se otorgaba una “Prestación Compensatoria” por las cotizaciones que los trabajadores habían realizado al esquema antiguo de pensiones. Es importante destacar que, para obtener la prestación básica universal y la prestación adicional por permanencia en el sistema de reparto, se exige cumplir con 30 años de aportes y una edad de 65 años los hombres y 60 las mujeres.

¹ Para volver a ver este webinar, favor visite el canal de YouTube de FIAP:

https://www.youtube.com/watch?v=6SoRvqS_kbc&t=319s

Figura 1
Estructura del sistema de pensiones en Argentina en 1994

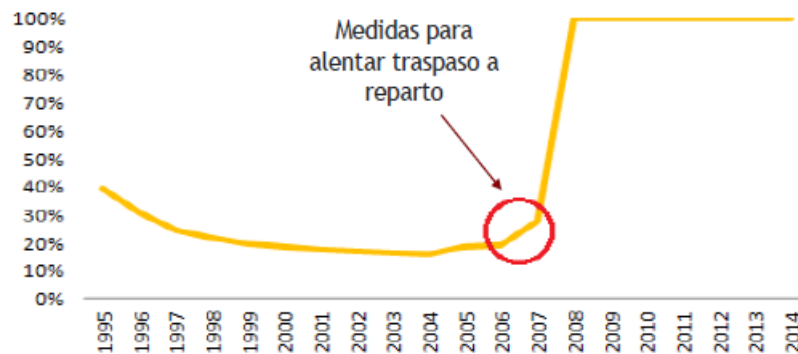


- (1) Esta tasa de cotización ha registrado modificaciones y se diferencia según tipo de empleador. Se estima que en 2017 era de 10,2% para Pymes y productores de bienes y 12,7% para servicios no Pymes.
- (2) Concedida a los afiliados que optaron por permanecer en el régimen de reparto.
- (3) En la transición se estableció que, por los años anteriores al régimen mixto, el Estado reconocería a todos los afiliados esta prestación pagadera por la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social).

Como se observa en el Gráfico 1, los trabajadores argentinos prefirieron el sistema de capitalización individual por sobre el sistema de reparto. En 1994 aproximadamente un 60% estaba afiliado a capitalización individual y un 40% a reparto, pero a lo largo del tiempo fue aumentando la preferencia por capitalización individual hasta el año 2004, en que más del 80% estaba en el sistema de AFJP. Las razones que explican esta preferencia son fundamentalmente las malas experiencias vividas con el sistema de reparto, la exigencia de cumplir con 30 años de aportes para obtener las prestaciones en este sistema, la afiliación por defecto a capitalización individual de quienes no elegían sistema y las ventajas propias de la capitalización individual. Más adelante se verá que, a partir del 2005 y especialmente durante el año 2007, el gobierno adoptó una serie de medidas para alentar el traspaso a reparto, lo que fue un fracaso, pues solo se logró que entre un 5% y 10% de los aportantes decidiera hacerlo, hasta que en 2008 el sistema de capitalización individual fue eliminado con la re-reforma del sistema de pensiones².

² Ley 26.425 promulgada en diciembre de 2008.

Gráfico 1
Trabajadores afiliados al sistema de reparto, 1995-2014 (%)



Fuente: Artana y Susmel (2015).

Explicaciones para terminar con el sistema de capitalización

Entre las principales razones que se argumentaron para terminar con el sistema de capitalización individual estuvo la protección de los afiliados y pensionados ante la desvalorización de las inversiones debido a la crisis financiera internacional del 2008. Entre mayo y octubre de dicho año se produjo una caída de 28% en el valor de los activos de los fondos de pensiones. Sin embargo, esta caída se explicó fundamentalmente por la desvalorización de los títulos públicos argentinos y de las acciones de empresas locales. La inversión en el extranjero era solo del orden de 6% en esa época. Además, al contrario de lo que se argumentó, fue la confiscación de los fondos y la creciente exposición a títulos públicos argentinos y a otras inversiones locales la que provocó una pérdida permanente en el valor de las inversiones, como ha sido reconocido en una publicación del Banco Interamericano de

Desarrollo (BID)³. Estas pérdidas permanentes contrastan con lo sucedido en otros países con sistemas de capitalización individual, en que la pérdida fue solo temporal.

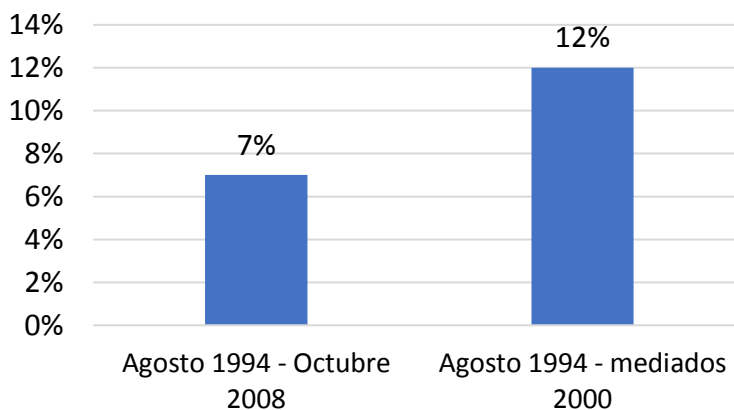
Por otra parte, lejos de lo argumentado por los impulsores de la re-reforma, la rentabilidad de los fondos de pensiones administrados por las AFJP fue bastante razonable, mientras que el desempeño de las inversiones en el régimen público ha sido deficiente, no solo por los resultados alcanzados, sino también por la falta de transparencia que dificulta la evaluación de dichos resultados.

De acuerdo con información del señalado documento del BID (ver Gráfico 2), la rentabilidad real anual de los fondos administrados por las AFJP fue de 12% entre agosto de 1994 y mediados del 2000.

³ Marcel, M. y Tapia, W. (Junio, 2010). "La Nacionalización de los Fondos de Pensiones Privados en Argentina". Capítulo 4 en Documento de Trabajo del BID # IDB-WP-152 "Efectos de la Crisis Financiera sobre las Pensiones en América Latina".

Gráfico 2

Rentabilidad real anual fondos administrados por las AFJP



Fuente: Marcel y Tapia, junio 2010.

Posteriormente, hubo eventos que afectaron negativamente los resultados de las inversiones de los fondos de jubilaciones y pensiones, que no fueron responsabilidad de las administradoras. Es el caso de la cesación de pagos de la deuda pública argentina en 2001 y el proceso de canje de bonos del gobierno a un tercio de su valor nominal que debieron aceptar las AFJP a partir del 2005. Además, hubo limitaciones a la diversificación de los fondos que también incidieron negativamente sobre la rentabilidad y volatilidad de las inversiones, como el límite máximo de 10% de inversión en el extranjero o la exigencia de invertir un porcentaje mínimo en proyectos productivos o de infraestructura.

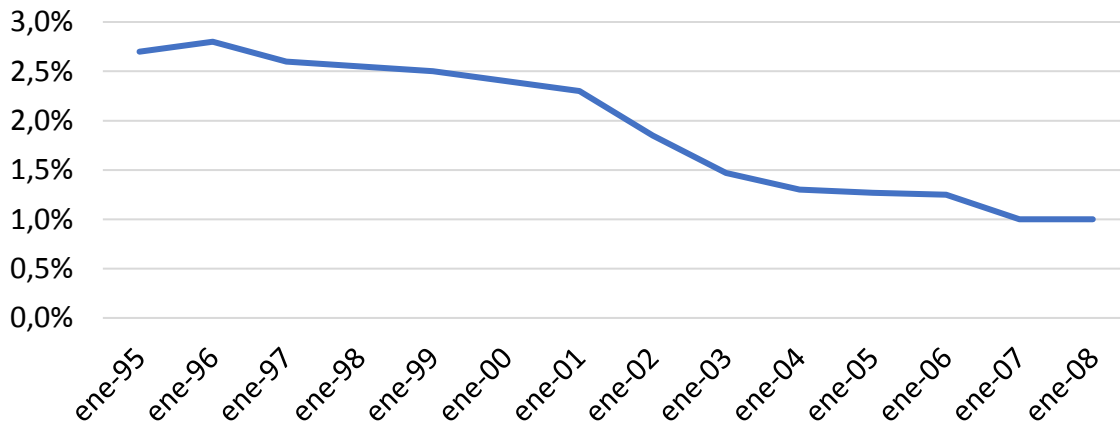
Diversos especialistas argumentan también que el “manejo” del Índice de Precios al Consumidor (IPC) impactó la valorización de un porcentaje significativo de las inversiones de las AFJP que estaban colocadas en títulos públicos. Adicionalmente, la resistencia de las autoridades para dotar a las inversiones de largo plazo de mecanismos de indexación a las variaciones de precios,

afectó la protección de los ahorros previsionales contra el riesgo de inflación. Se estima que el “manejo” del IPC permitió que el gobierno ahorrara USD 16.000 millones solo entre enero de 2007 y marzo de 2009, por diferencias en el pago de intereses.

Con todo, la rentabilidad real promedio anual de los fondos de pensiones gestionados por las AFJP fue de 7% entre agosto de 1994 y octubre de 2008, es decir, todo el periodo en que operó el sistema de capitalización individual.

Otro argumento que se utilizó para impulsar la eliminación del sistema de capitalización individual fue el cobro de altas comisiones por parte de las AFJP. Sin embargo, excluyendo el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia, las comisiones cobradas por las AFJP experimentaron una tendencia descendente a través del tiempo, hasta que en abril del 2007 fueron fijadas por la normativa en un máximo de 1% del salario (ver Gráfico 3).

Gráfico 3
Comisiones promedio cobradas por las AFJP
Porcentaje del salario



Fuente: Superintendencia de AFJP.

Por otra parte, si bien la ANSES, que administra el sistema de reparto, no puede cobrar comisiones, si incurre en costos de administración. Aunque no existen cifras públicas que permitan evaluar la razonabilidad de estos costos, según algunos especialistas argentinos la institución habría aumentado su dotación y remuneraciones en forma sideral, pero por falta de transparencia de los registros esto no puede ser evaluado como si ocurría con las comisiones que cobraban las AFJP.

Una razón adicional que se presentó para eliminar el sistema de capitalización individual fue su impacto sobre las finanzas públicas. Se argumentó que el Estado debió complementar de su presupuesto los recursos necesarios para el pago de las prestaciones del sistema de reparto, ante el desvío de parte de las cotizaciones previsionales a las AFJP. Entre 1995 y 2007 el déficit del sistema jubilatorio fue en promedio de un 2,1% del PIB.

Sin embargo, las cifras de analistas especializados y de organismos

internacionales muestran que el déficit fiscal de la transición al sistema de capitalización individual se había reducido significativamente en el tiempo, siendo casi nulo hacia el 2003. Además, estimaciones del Banco Mundial concluyeron que la mayor parte del déficit del sistema de reparto se explicaba por otras causas, la reducción de las aportaciones de los empleadores y la absorción de doce cajas provinciales deficitarias por parte del sistema de pensiones nacional.

También se argumentó que el sistema privado entregaba bajas tasas de reemplazo y no garantizaba un ingreso estable en la vejez. Ante este argumento, Castorina en 2010 y Urbiztondo en 2020 estimaron que las pensiones que podía entregar el sistema de capitalización individual eran superiores a los beneficios proyectados en el reparto. Ello a pesar de que normas transitorias redujeron las tasas de cotización a las cuentas individuales entre 2001 y 2007. Además, se debe tener en cuenta que los afiliados traspasados al sistema de reparto deberán cumplir con 30 años de

cotizaciones para obtener las prestaciones, lo que dejará fuera de los beneficios a un porcentaje relevante de los afiliados.

Por otra parte, las cifras publicadas muestran que las tasas de reemplazo del sistema de reparto no aumentaron con la reforma estructural del 2008, promediando 38% en los seis años anteriores a dicho proceso y 35% en los seis años posteriores.

Finalmente, se argumentó que los niveles de cobertura del sistema de capitalización

Las verdaderas razones

La verdadera razón principal para la confiscación de los fondos de pensiones fue la posibilidad de contar con mayores recursos para financiar programas que permitieran retener apoyo político, concediendo beneficios sociales amplios y generosos. La crisis financiera internacional y sus efectos sobre los ahorros previsionales fueron solo un pretexto y una oportunidad única para el populismo, en un contexto en que estaban programadas elecciones provinciales y legislativas en el 2009 y presidenciales en el 2011.

Un ejemplo de la expansión de estos beneficios sociales generosos fue el otorgamiento, a partir de 2005, de las moratorias. Se trata de programas que permitieron a cerca de 4 millones de personas recibir prestaciones sin haber cumplido con el requisito de los 30 años de aportes. Estos programas tuvieron un costo fiscal de 15% del PIB entre 2006 y 2014.

Además, el gobierno tenía la necesidad de evitar una crisis fiscal en 2009, cuando Argentina debía pagar montos significativos de su deuda, en un contexto

individual no eran significativamente más altos que con el sistema anterior. Esta situación es atribuible fundamentalmente a la evolución macroeconómica de Argentina, a la alta proporción de trabajadores que no estaban obligados a cotizar en el sistema y a la importante proliferación de mecanismos de contratación informal. Estos factores afectan tanto al sistema de capitalización individual como al sistema de reparto, pero en capitalización individual existen mayores incentivos a cotizar.

de caída de los precios de sus productos de exportación, de impedimentos para obtener nuevos créditos y de una política fiscal más expansiva para enfrentar la crisis de 2008-2009.

El intento del gobierno de la época de financiar parte del costo fiscal alentando a los aportantes a traspasarse al sistema de reparto fue un fracaso, a pesar de los incentivos entregados y de la amplia difusión de la opción, que incluso fue ejecutada y publicitada en un acto público en que el presidente Kirchner ejerció la opción.

Otra razón detrás de la confiscación fue la politización del manejo de las inversiones del ahorro previsional y la posibilidad de nombrar a directores en las principales empresas del país. De hecho, se argumenta que uno de los objetivos de la confiscación de los fondos fue forzar la intervención del Estado en la administración y dirección empresarial, por medio de tenencias accionarias y de la nominación de dirigentes afines al gobierno como directores de las empresas en que están invertidos los recursos previsionales.

La re-reforma

El proceso de re-reforma se concretó en dos etapas. Primero se implementaron medidas para aumentar el rol del Estado en el sistema de pensiones y alentar el traspaso de los trabajadores desde el sistema de capitalización individual al reparto. Destacan entre ellas, el otorgamiento de las moratorias previsionales a partir del 2005 y otras medidas materializadas en el 2007, tales como el incremento de las prestaciones por permanencia en el sistema de reparto en un 76%. También se dio la opción de volver a reparto a quienes estaban afiliados en el sistema de capitalización individual, mientras que los nuevos afiliados indecisos se asignaron al sistema de reparto, en circunstancias que anteriormente eran afiliados a capitalización individual. Algunos afiliados fueron obligados a traspasarse a reparto. Por último, se creó el Fondo de Garantía y Sustentabilidad (FGS), al cual se destinaron los recursos acumulados en las cuentas individuales por los afiliados que pasaron de capitalización a reparto.

Cuando en 2007, un año antes de la reversión, se dio la opción a los afiliados argentinos de traspasar sus ahorros desde las AFJP al sistema de reparto, solo entre un 5% y 10% de ellos concretó el traspaso, lo que muestra que la confiscación de los fondos y la eliminación del sistema de capitalización individual contradujo la voluntad libre y mayoritaria de los trabajadores argentinos. A pesar de estas preferencias por el sistema de capitalización individual y dado el fracaso de las medidas para incentivar la vuelta al reparto, como segunda etapa de la re-reforma, el sistema de AFJP fue simplemente eliminado en el 2008.

La re-reforma no fue sustentada en estudios actuariales que proyectaran no solo el impacto de corto y mediano plazo sobre el sistema de pensiones, sino también los efectos de largo plazo, cuando el sistema de reparto deberá hacerse cargo de pagar las pensiones de quienes se traspasaron del sistema de capitalización individual y que, previo a la re-reforma, iban a ser financiadas con los recursos acumulados en los fondos de pensiones del sistema de AFJP.

En este proceso de re-reforma hubo escaso debate público y discusiones en el Congreso, y no se consideró la opinión de expertos o de grupos de interés. La re-reforma se concretó en un muy breve periodo de tiempo. De hecho, se aprobó en la Cámara de Diputados y en el Senado en menos de dos meses.

Las principales medidas adoptadas fueron la eliminación del sistema de capitalización individual y de las AFJP. Los fondos de pensiones fueron confiscados y transferidos al FGS, que había sido creado en el 2007 y que es administrado por la ANSES.

Los fondos de pensiones traspasados al FGS fueron poco más de USD 31.000 millones, equivalentes a 12% del PIB. Este monto incluye los fondos transferidos en diciembre de 2008 y también recursos que ya estaban previamente en el FGS pertenecientes a trabajadores que habían sido traspasados a reparto antes de la reforma estructural.

Los aportes voluntarios y depósitos convenidos pagados por los trabajadores y sus empleadores a las cuentas individuales de las AFJP también fueron confiscados y traspasados al FGS, y hasta

la fecha solo ha habido algunas recuperaciones vía judicial, con fuertes pérdidas para los ahorrantes por la

fórmula de cálculo de su valor actualizado y la necesidad de incurrir en gastos judiciales para recuperarlos.

El Fondo de Garantía y Sustentabilidad (FGS)

El FGS, al cual se integraron los ahorros previsionales confiscados, tiene un Comité Ejecutivo que está integrado por el director de la ANSES, el Secretario de Finanzas del Ministerio de Finanzas Públicas y los Secretarios de Hacienda y de Política Económica del Ministerio de Hacienda, es decir, existe una injerencia directa del gobierno de turno en la administración del Fondo.

Además, no está gestionado con el objetivo exclusivo de maximizar la rentabilidad-seguridad de los fondos, sino que entre sus objetivos principales está el desarrollo económico.

El Comité Ejecutivo del FGS define sus propias políticas y reglas de inversión en base a las normas legales. No existe una entidad técnica especializada de control, el cual es ejercido por distintos organismos que no tienen poder para tomar decisiones vinculantes. Entre estos organismos se incluye una Comisión Bicameral del Congreso y una Comisión de Seguimiento, integrada por representantes de trabajadores, jubilados, empresarios, legisladores y el gobierno.

De las publicaciones analizadas, se puede concluir que, además del perjuicio causado a los afiliados, las principales consecuencias de la confiscación de los ahorros obligatorios y voluntarios y su traspaso al FGS es un pobre desempeño de las inversiones y un vaciamiento de los ahorros previsionales existentes. Ello ha sido ocasionado por la falta de autonomía en la administración de los fondos y la politización de las inversiones, junto con

la opacidad y las deficiencias de la información pública disponible y la existencia de una fiscalización débil y también politizada.

El FGS no tiene como único objetivo la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad de los recursos administrados, ni tampoco se aplican normas estrictas que aseguren este objetivo. Las decisiones de inversión dependen directamente de funcionarios del gobierno y se han politizado, existiendo operaciones que, según los documentos revisados, no responden a los fines definidos en las leyes. Esta situación no da certeza respecto a la intangibilidad de los fondos. Por ejemplo, especialistas argentinos señalan que se han comprado con recursos de la ANSES acciones de empresas vinculadas a funcionarios cercanos al Ministerio de Economía y se han licitado fondos a bancos para otorgar créditos a tasas subsidiadas.

Por otra parte, el FGS no es una entidad autónoma que sea gestionada por un organismo técnico sin intervención del gobierno, ya que su Comité Ejecutivo de administración de inversiones está integrado exclusivamente por representantes del gobierno.

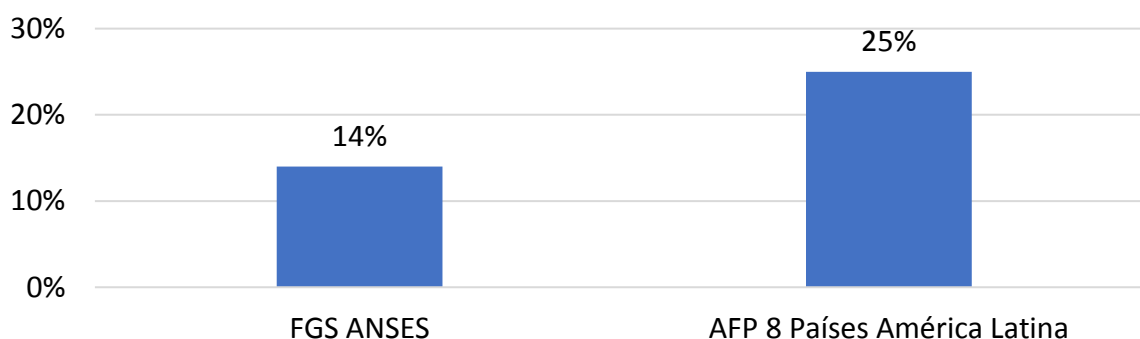
La opacidad y deficiencias en la información pública entregada se manifiestan, por ejemplo, en que no existe transparencia respecto a la valorización y manejo de las inversiones ni tampoco de los resultados de las mismas. Los antecedentes disponibles públicamente son escasos y no permiten determinar claramente los resultados de

las inversiones. La valorización de los instrumentos no refleja los precios de mercado y adolece de errores metodológicos. Han existido firmes reclamos de organismos internacionales para conseguir que se les permita monitorear las cuentas públicas y las estadísticas relevantes.

Por último, las estimaciones sobre la rentabilidad obtenida por el FGS son muy

inferiores a benchmarks internacionales, en parte importante por la politización de las inversiones. Por ejemplo, en el periodo diciembre de 2008 a marzo de 2013, la administración de la ANSES habría obtenido una menor rentabilidad real acumulada de 11 puntos porcentuales en comparación al promedio obtenido por las AFP de ocho países de América Latina que tienen sistemas de capitalización individual (ver Gráfico 4).

Gráfico 4
Rentabilidad real promedio fondos de pensiones diciembre 2008-marzo 2013



Fuente: Artana y Susmel, julio 2015.

Tal como se puede ver en el Cuadro 1, post confiscación y hasta marzo de 2021 hubo un cambio radical en la estructura de las inversiones del FGS, canalizándose en mayor medida a títulos públicos y préstamos a provincias y sociales. En efecto, entre diciembre de 2008 y marzo de 2021 hubo un aumento de 17 puntos porcentuales en las inversiones del Fondo en títulos públicos y se incrementó en casi 10 puntos porcentuales la exposición a proyectos productivos, infraestructura y préstamos sociales. A juicio de analistas

especializados argentinos, los títulos públicos tienen un valor menor al contabilizado y es incierta la capacidad de pago de estos instrumentos. Por otra parte, los proyectos productivos, de infraestructura y préstamos sociales están subsidiados y son de dudosa cobrabilidad. Entre ambos tipos de inversiones suman casi el 90% de los recursos que están en el Fondo de Garantía y Sustentabilidad. Adicionalmente, se prohibió la inversión en el extranjero.

Cuadro 1
Estructura de inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad

Inversiones	Dic-08 (a)	Dic.19 (b)	Mar.21 (c)	Dif. (c) – (a)
Títulos públicos	59,4%	67,6%	76,5%	+ 17,1%
Acciones y títulos privados	10,8%	11,9%	9,9%	- 0,9%
Fondos comunes y fideicomisos	8,9%	1,0%	1,1%	- 7,8%
Emisores extranjeros	5,8%	0,0%	0,0%	- 5,8%
Depósitos plazo fijo	9,8%	1,1%	2,0%	- 7,8%
Proyectos productivos / infraestructura y préstamos sociales	0,7%	17,2%	10,5%	+ 9,8%
Otros	4,6%	1,2%	0,1%	- 4,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	-

Fuente: Urbiztondo, 2020 e Informe Estadístico Trimestral Primer Trimestre 2021 ANSES /FGS.

Todos los antecedentes anteriores nos dan luces respecto a dónde fueron a parar los Fondos de Pensiones argentinos. Sumemos a estos antecedentes dos botones de muestra que resumen lo que ha sucedido con los ahorros previsionales que se habían acumulado y las opiniones de trabajadores y legisladores.

En primer lugar, destacar la constancia dejada en acta por parte de un miembro del Consejo de Seguimiento del FGS, que es representante de la Confederación General del Trabajo en dicho Consejo, quien señaló que considera que “se ha producido un vaciamiento del FGS por parte de la gestión a cargo”. Hay que recordar que este Consejo es uno de los

organismos de control de las inversiones del Fondo.

Por otra parte, en noviembre de 2020 se legisló y publicó la Ley 27254 que se denominó “Defensa de los Activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad”. El nombre de la ley nos indica su objetivo principal. Entre otras disposiciones, esta ley estableció la priorización de las inversiones hacia aquellas que tengan impacto directo en la economía real promoviendo la sostenibilidad del sistema previsional y de la economía argentina en general. También el uso exclusivo de los recursos del Fondo para pagos de los beneficios del sistema previsional y la prohibición de la inversión en el exterior.

Las pensiones

La re-reforma de 2008 no implicó una mejora de las jubilaciones pagadas por el régimen de reparto. De hecho, las tasas de reemplazo del sistema contributivo post re-reforma se mantuvieron en el orden de 40%-42%.

Además, diversas estimaciones proyectaban que las jubilaciones del sistema de capitalización individual serían mayores a las de reparto, excepto para salarios fuertemente crecientes. Se debe considerar también que pocos trabajadores cumplen los requisitos de años cotizados en el sistema de reparto argentino, lo que lo hace altamente regresivo. Las estimaciones señalan que sólo un 47% de los trabajadores que estaban afiliados a las AFJP lograrán cumplir con el requisito de 30 años de cotizaciones para tener acceso a una pensión en el sistema de reparto post confiscación. Es decir, el 53% de los trabajadores cuyos fondos fueron confiscados no tendrán derecho a una pensión bajo el régimen contributivo público, solo pudiesen optar a una moratoria o una pensión no contributiva.

Por otra parte, los futuros jubilados enfrentan la inseguridad respecto a los beneficios que recibirán, por distintos motivos, entre ellos, los problemas financieros y las experiencias históricas negativas con el sistema de reparto. Por ejemplo, la Ley de "Reparación Histórica", que se dictó para aumentar los haberes por juicios iniciados contra la ANSES, implicó que, para acceder a pagos inmediatos, los jubilados recibieron reajustes mucho menores a los que fijaban las sentencias.

También está el riesgo de inflación por cambios a la fórmula de movilidad o de reajuste de los beneficios. Según medios

de prensa, en junio de 2021 se acumuló una pérdida de las prestaciones frente a la inflación de entre 21% y 29% en tres años y medio. Estos mismos medios indican que la ANSES no ha podido bajar el nivel de los juicios pendientes que llegaban a mediados de 2021 a casi 270.000. También se han producido anulaciones de pensiones y malas liquidaciones de las mismas.

Por último, los problemas financieros del sistema de reparto se agravaron con la re-reforma, pues si bien la confiscación de los ahorros previsionales generó un alivio de corto y mediano plazo en las finanzas del sistema, a largo plazo el déficit financiero existente se agravará al tener que asumir el pago de las prestaciones a los afiliados que sin reforma habrían sido financiadas con los fondos acumulados en las cuentas individuales.

Todos estos problemas han llevado a que el sistema de pensiones argentino sea muy mal calificado en comparaciones internacionales. De hecho, en el Índice Global de Pensiones de Mercer CFA Institute 2020 se ubicó a Argentina en el penúltimo lugar entre 39 países, recibiendo sus peores calificaciones en sostenibilidad e integridad. Esta última evalúa la regulación, gobernanza, protección, comunicación y costos operacionales del sistema.

A pesar que el sistema argentino tiene cotizaciones superiores al 20% de los salarios, no es financieramente sostenible sin aportes fiscales. De hecho, los ingresos por cotizaciones deben complementarse con recursos provenientes de rentas generales (IVA, impuesto a las ganancias, entre otros).

El problema financiero se agrava por la dificultad de realizar un buen diagnóstico, por problemas de información, y porque no existen proyecciones actuariales propiamente tal, sino proyecciones de ingresos y egresos.

La insostenibilidad financiera del sistema se explica fundamentalmente por una baja relación entre activos y pasivos, que era de 1,4 en 2018 y que a futuro debiera empeorar, por las tendencias demográficas. Además, se han concedido numerosas moratorias sin los recursos necesarios para su financiamiento.

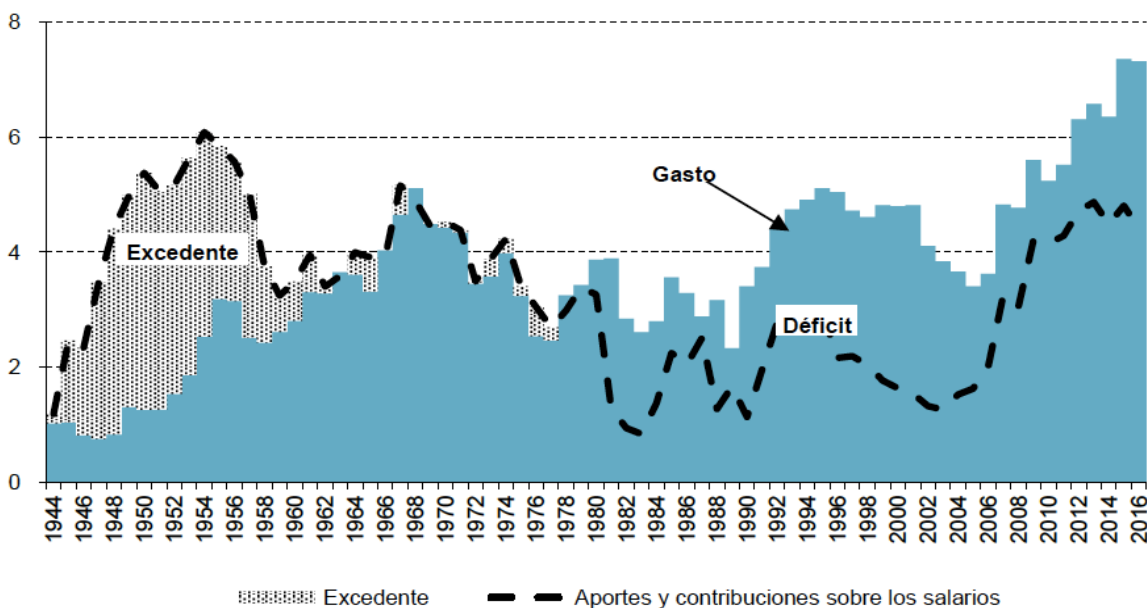
Otro factor que incide sobre el problema financiero es la existencia de regímenes especiales privilegiados, que están actuarialmente en desequilibrio y absorben recursos fiscales sustanciales. También existe una demanda latente de prestaciones a trabajadores informales, que en su mayoría necesitarán una red de protección social.

Adicionalmente, ha aumentado la deuda al interior del sector público, sin que exista capacidad de pago demostrada. Recordar que un porcentaje significativo de los recursos del FGS están invertidos en instrumentos del sector público.

Por último, los analistas argentinos estiman que la larga tradición de desviar fondos hacia propósitos ajenos al sistema de pensiones hace dudar que los recursos disponibles sean resguardados y protegidos para solventar las futuras jubilaciones y pensiones.

El Gráfico 5 muestra la fuerte presión sobre las finanzas nacionales que impone el sistema de pensiones, pues hace largo tiempo que los ingresos por aportaciones son insuficientes para cubrir el gasto en prestaciones, por lo que se requiere complementar las aportaciones con financiamiento proveniente de rentas generales para cubrir el gasto previsional.

Gráfico 5
Prestaciones previsionales y financiamiento contributivo: 1944-2016



Fuente: Cetrángolo y Grushka, 2020.

En el 2017 el déficit entre aportes y gasto previsional fue de un 3,3% del PIB y los recursos tributarios que se destinaron al sistema nacional de pensiones fueron equivalentes a 3,4% del PIB en el mismo año.

Si no se considera el gasto en moratorias previsionales, el déficit de 2017 fue de 0,3% del PIB. Sin embargo, proyecciones realizadas en el 2014 y 2017 estimaron que este déficit aumentaría a entre 3,0% y 3,4% del PIB en el año 2050, aun suponiendo un crecimiento de los

aportantes por encima de la población y de la fuerza de trabajo y una disminución importante de la cobertura en la etapa pasiva.

En cualquier caso, resulta complejo evaluar la sustentabilidad del sistema dada la inexistencia de proyecciones actuariales y la fragilidad institucional del sistema previsional, dominado por medidas de emergencia y medidas recurrentes de ajuste fiscal, donde el gasto previsional es parte sustantiva del presupuesto nacional.

Bibliografía

- Anses (2021). "Informe Estadístico Trimestral, Primer Trimestre 2021. Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino".
- Artana, D. y Susmel, N. (Julio, 2015). "La vuelta al sistema de reparto. El caso argentino". Manuscrito.
- Calabria, A. y Gaiada, J. (Noviembre, 2019). "Análisis del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a Diez Años de su Creación. Cobertura, Distribución y Tasa de Sustitución". LIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Castorina, J. (Marzo, 2012). "Contra-reformas de los Sistemas de Ahorro y Capitalización Individual. El caso argentino. Factores determinantes y efectos ulteriores". Documento preparado para la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones.
- Castorina, J., Lennox, R. y López Santiso, H. (Junio, 2010). "Manotazos a los fondos previsionales". Editorial de la Universidad del Aconcagua.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (Enero, 2004). "Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma". Documento preparado para ser presentado en el XVI Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, 26-29 enero 2004.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2020). "El sistema de pensiones en Argentina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera". Serie Macroeconomía del Desarrollo 208. Cepal, Unión Europea para América Latina y El Caribe.
- Consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (Noviembre, 2019). "Acta Nº 61".
- FIAP (Septiembre, 2020). "Reversiones: Mientras Europa avanza hacia la capitalización individual, en América Latina algunos proponen volver al reparto".
- Hohnerlein, E. (2013). "La re-reforma de pensiones en Argentina". En Revista de Trabajo Nº 10.2013 "Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría".
- Marcel, M. y Tapia, W. (Junio, 2010). "La Nacionalización de los Fondos de Pensiones Privados en Argentina". Capítulo 4 en Documento de Trabajo del BID # IDB-WP-152 "Efectos de la Crisis Financiera sobre las Pensiones en América Latina".
- Salomón, R. (Abril, 2018). "Sistema previsional argentino: la amenaza del agujero negro". Econometría economic research & forecasts. Informe especial.
- Urbiztondo, S. (Junio, 2020). "La corta vida de las AFJP en la Argentina: Visitando el populismo". Presentación en Seminario Libertad y Desarrollo, Santiago, Chile (Vía Zoom).