

Mesa redonda tripartita sobre tendencias y reformas de pensiones

Evaluación general del sistema de pensiones

Argentina (Empleadores)

Pablo Dragún. Sector empleador

El sistema de pensiones de Argentina presenta diferentes grados de cumplimiento de los nueve principios fundamentales incorporados en las normas de la OIT.

La protección social de la población adulta mayor puede calificarse como muy amplia, cumpliéndose en su mayor parte el principio de **Realización progresiva de la cobertura universal**. A partir de la implementación de la moratoria previsional en 2005, el número de beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) aumentó un 60% y la cobertura pasó de cerca del 70% a más del 90% de los mayores de 65 años. Además, la cobertura previsional continuó aumentando en los últimos años como resultado de la introducción de la PUAM y la llamada Reparación Histórica.

En lo que hace a la **Responsabilidad general y primaria del Estado**, el principio se cumple mayormente dado que existe un sistema de reparto administrado por el sector público sobre el que, ante circunstancias imprevistas, se recurre a mecanismos normativos (usualmente decretos presidenciales) que permiten la intervención estatal.

Del mismo modo se cumple la **No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales**. Si bien el debate sobre la inclusión de género estuvo ausente de la reforma estructural, la vuelta al sistema de reparto beneficia principalmente a las mujeres porque da mayor espacio a las transferencias solidarias entre sectores, mientras que la moratoria previsional ha contribuido a la reducción de las brechas de cobertura mediante la flexibilización de las condiciones de acceso.

En relación con la **Gestión y administración transparentes**, la ANSES publica datos periódicamente y es posible acceder a información sobre el manejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS, la participación remanente del sistema privado de AFJP). Sin embargo, demoras en la actualización y numerosos cambios normativos dificultan el seguimiento y la previsibilidad.

Por otra parte, mientras los principios mencionados previamente se cumplen en forma más amplia, otros lo hacen en menor medida. El principio de **Solidaridad social y financiamiento colectivo** se cumple parcialmente, si bien el sistema de aporte individual fue abandonado y actualmente prevalece un sistema de reparto sostenido

por recursos tributarios (provenientes de rentas generales) y aportes y contribuciones sobre la nómina salarial.

Si bien la garantía de la movilidad de ingresos se encuentra establecida en la Constitución Nacional, el **Derecho a beneficios adecuados y previsibles** no siempre se cumple. La elevada inflación y la inestabilidad macroeconómica deterioran las prestaciones y en los tramos más bajos esto ha impactado en la suficiencia de la cobertura además de la previsibilidad. Los sucesivos cambios en las fórmulas de ajuste abonan al mismo resultado.

A partir de la década del '80, el déficit de las prestaciones previsionales respecto a los aportes y contribuciones sobre los salarios ha sido ininterrumpido, amenazando la **Sostenibilidad financiera, fiscal y económica**. Actualmente se encuentra en discusión una nueva fórmula de movilidad con el objetivo de alcanzar una mejora de los haberes previsionales de forma fiscalmente sustentable, así como también cambios en los regímenes especiales para reducir el costo fiscal y mejorar la equidad.

La **Participación de los interlocutores sociales y consultas con actores involucrados** es parcial toda vez que el marco legal nacional no requiere que representantes de las personas protegidas, sindicatos o representantes de los empleadores estén asociados a la administración de regímenes de pensiones o sean consultados en relación con los mismos.

Dada la elevada inflación, la volatilidad macroeconómica y los cambios de fórmulas de ajuste, los haberes reales han registrado fuertes caídas con relación a los salarios y el nivel de vida, no cumpliendo de forma completa con el principio de **Revisión periódica de las pensiones en función de la evolución del costo de vida y del nivel de ingresos**.

Argentina posee un sistema previsional muy heterogéneo, conviviendo el SIPA (87% de los beneficios) con cajas provinciales, municipales y regímenes especiales. Hay diversidad de criterios de acceso, desigualdad de beneficios entre regímenes y problemas de nivel y actualización.

La cobertura mejoró por las moratorias previsionales (en favor de la inclusión de mujeres) y la desigualdad de haberes se redujo inicialmente, aunque con una alta concentración en el haber mínimo. Sin embargo, los problemas de suficiencia se han profundizado con la PUAM y la última fórmula de ajuste, además de aumentar la desigualdad (en parte por la Reparación histórica).

En lo que hace a la sostenibilidad, al evaluar el sistema de pensiones, cabe preguntarse qué sucedería con la cobertura en caso no se implementen nuevas moratorias, ya que los beneficiarios titulares de la mínima (o menor) representan el 50% del total, pero su

masa de beneficios es inferior a la del decil con jubilaciones más altas. En este sentido, la PUAM cumpliría un rol fundamental.

El principal desafío para la cobertura que se presenta es la informalidad, que en Argentina tiene un vínculo directo con el excesivo costo fiscal, pero también se ve influida por la falta de estabilidad macroeconómica y un plan de desarrollo productivo, el rezago en la competitividad y el desacople del sistema tributario respecto a políticas productivas. Las recomendaciones para incrementar el nivel de protección social deberían tener en cuenta mecanismos que vinculen incentivos para ampliar la base contributiva, reducir la informalidad y aumentar las inversiones.

En este sentido, un esquema deseable incluiría la coexistencia de tres pilares, el solidario, el contributivo y el voluntario, fortaleciendo estos últimos. El sector empleador argentino apoya la coexistencia de regímenes de reparto con complementos de capitalización del ahorro privado. Los sistemas de pensiones de países de la OCDE suelen ser mixtos y, ante el debilitamiento financiero de los sistemas de reparto, han fortalecido opciones de ahorro individual mayormente vinculadas al pilar voluntario. Sin embargo, en Argentina, la elevada inflación y costos de administración y la imposibilidad de encontrar inversiones que mantengan su valor llevaron al abandono de regímenes de capitalización, que creemos adecuados y viables para economías más sólidas y predecibles. Alternativamente, el FGS debería tener un rol más destacado en el mercado de capitales local, ya que el mismo posee potencial para dotar de mayor profundidad al hoy pequeño sistema financiero, generando mejores esquemas de ahorro privado y colaborando en minimizar las dificultades de las empresas para obtener financiamiento destinado a inversión y capital de trabajo.

Respecto a la sustentabilidad del sistema, es necesaria una mirada integral y de consenso tripartito. En Argentina deberían discutirse al menos tres aspectos que se presentan como desafíos para la expansión del trabajo y la formalización laboral: la importancia del contexto macroeconómico como condición de base, junto a políticas de desarrollo productivo que incrementen la productividad; factores de competitividad sistémica, como el acceso a infraestructura y financiamiento; y un sistema tributario que acompañe las políticas de desarrollo productivo y guarde relación con los incentivos a la inversión, la transferencia de tecnología y la innovación aplicada.