

Panorama del sistema previsional argentino: una historia de cambios que continúa

Andrés Cappa^I y Pablo Wahren^{II}

Resumen

En el marco de los debates vigentes en la Argentina sobre el (re)diseño del sistema previsional, el presente artículo desarrolla herramientas conceptuales y empíricas para avanzar hacia la construcción de un sistema socialmente equitativo y fiscalmente sustentable. Para ello, se caracteriza conceptualmente el sistema previsional argentino y se analiza la trayectoria reciente de la cobertura y la estructura de las prestaciones, identificando la ponderación diferencial de los objetivos que clasificamos como sociales o individuales. Asimismo, se plantean argumentos en favor de la construcción de un sistema no contributivo de carácter universal.

Palabras clave: sistema de previsión social - Argentina - bienestar - finanzas públicas.

Abstract

In the context of the current Argentine debates about the (re)design of the pension system, this article develops conceptual and empirical tools to advance towards the construction of a socially equitable and fiscally sustainable system. With this purpose, the Argentine pension system is conceptualised, and the recent trajectory of coverage and the structure of benefits is analysed, identifying the differential weighting of the objectives that we classify as social or individual. Likewise, arguments are raised in favour of the construction of a universal non-contributory system.

Keywords: social welfare system - Argentina - wellness - public finance.

I Licenciado en Economía, trabaja en UNLZ-OCEPP. Correo electrónico: cappa.andres@gmail.com

II Licenciado en Economía, máster en Desarrollo Económico, trabaja en CITRA/CONICET-OCEPP. Correo electrónico: pablowahren@gmail.com

Fecha de recepción del artículo: 6 de enero de 2020.

Fecha de aceptación del artículo: 8 de septiembre de 2020.

Introducción

En diciembre de 2019 el nuevo gobierno argentino de Alberto Fernández sancionó la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva.¹ La misma introdujo un amplio paquete de medidas en distintos frentes, sin embargo, ninguna trajo tanta polémica como la suspensión de la fórmula de actualización de haberes jubilatorios para su posterior modificación. Esta medida reavivó debates de largo alcance, que involucran no sólo aspectos coyunturales en el actual contexto de crisis económica, sino que refieren a los propios fundamentos del sistema previsional.

El sistema previsional argentino ha sufrido diversas y radicales transformaciones en sólo tres décadas. Entre ellas se destacan la privatización parcial del sistema en la década de los 90, las moratorias previsionales que permitieron ampliar la cobertura de la mitad de la población a casi la totalidad, la reestatización del sistema en el año 2008 y las modificaciones en torno a la forma de actualizar los haberes previsionales. Los diferentes debates que enfrenta en la actualidad el

sistema previsional argentino no se deben exclusivamente a la crisis económica que atraviesa el país, sino que también se asocian a las características de un sistema que sufrió muchos cambios en los últimos tiempos sin haberse convertido en un sistema socialmente equitativo y fiscalmente sustentable.

En el presente artículo intentaremos aportar a la discusión complementando aspectos conceptuales que definen a los sistemas previsionales con las características, evolución y situación actual del sistema previsional argentino. En la primera sección, se presentará el marco conceptual de los sistemas de previsión social. En la segunda sección, se enmarcará al sistema previsional argentino en las categorías conceptuales presentadas anteriormente. En la tercera sección, se analizará la trayectoria reciente de las prestaciones y la cobertura del sistema. En la cuarta sección, se presentará la distribución actual de los haberes y los distintos regímenes vigentes. Por último, aportaremos algunas reflexiones sobre los debates actuales en torno a esta temática.

1. Marco conceptual de los sistemas de previsión social

La Seguridad Social usualmente se define como el conjunto de programas y políticas que tienen por objeto brindar a la población un seguro frente al riesgo de pérdidas de ingresos o *shocks* de gastos asociados con el retiro en la vejez, la invalidez, enfermedad, maternidad, accidentes o fallecimiento. En particular, la función de los sistemas previsionales es cubrir el riesgo social de la vejez, lo cual supone que la sociedad debe establecer un acuerdo para realizar una transferencia de ingresos hacia la población que, por su avanzada edad, deja de percibir un ingreso laboral. Sobre este punto, los sistemas previsionales

tienen cuatro objetivos (Barr 1993; Barr y Diamond, 2008; Bertranou 2004):

1. *Alivio de la pobreza*: proveen un ingreso ante la ausencia de un ahorro previo.
2. *Redistribución del ingreso*: ligada a la función anterior, pueden introducirse mecanismos distributivos desde las personas con mayores ingresos hacia los de menores ingresos.

¹ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019). Ley N° 27541. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=333564>

3. *Suavización del ingreso*: permite redistribuir ingresos, y por ende consumo, a lo largo del ciclo de vida, desde la etapa activa hacia la edad pasiva.
4. *Provisión de un seguro*: frente a la incertidumbre de la esperanza de vida de cada individuo.

Siguiendo a Bertranou (2004b), los dos primeros pueden denominarse “objetivos sociales”, al vincularse con la noción de solidaridad del sistema. Los sistemas previsionales no son únicamente un mecanismo de redistribución *intergeneracional* del ingreso, sino que también buscan establecer un ingreso mínimo que evite la pobreza a la vez que establecer una redistribución *intrageneracional* del ingreso. Por su parte, los últimos dos objetivos son “individuales”, al ponderar el rol de “salario diferido” del sistema. La clarificación de los objetivos resulta importante porque, como veremos más adelante, la trayectoria reciente del sistema, en términos de la determinación de las prestaciones y las condiciones de acceso, es moldeada por las políticas públicas, y refleja la diferente ponderación de los objetivos *individuales* y *sociales* del sistema.

Una vez definidos los objetivos generales del sistema, analicemos brevemente los grandes tipos de

regímenes existentes, tarea de gran relevancia para analizar la política previsional. Una primera distinción se basa en el financiamiento y la condición de acceso a la prestación. Los sistemas son *contributivos* cuando el acceso a la jubilación viene dado por una trayectoria laboral que implicó la detracción de un *aporte* calculado como una proporción del salario que financia el sistema. En cambio, se denominan *no contributivos* cuando el acceso a la prestación no se vincula con ningún *aporte* específico del beneficiario y el financiamiento proviene entonces de rentas generales.

Asimismo, existen dos grandes formas de realizar las transferencias de ingresos en favor de los adultos mayores: los regímenes de capitalización y los de reparto. En los sistemas de capitalización el financiamiento de las prestaciones viene dado por un fondo que se crea con los aportes de los trabajadores activos, el cual se capitaliza en el tiempo a través de inversiones financieras. Por su parte, el régimen de reparto consiste en financiar las jubilaciones y pensiones con los recursos aportados por la población activa (en rigor, de toda la población) en ese mismo momento. Por ello, estos regímenes son denominados “*pay as you go*” en inglés. Lo que se recauda *hoy* se reparte entre las jubilaciones de *hoy*.

2. Clasificando el sistema previsional argentino

Más allá del margen de maniobra para la discrecionalidad de la política pública, lo cierto es que los objetivos del sistema se reflejan en la fórmula que determina el monto de la jubilación en Argentina, vigente hace 25 años (Ley 24.241), la cual establece dos *pilares*: un primer pilar distributivo a través de la Prestación Básica Universal (PBU), homogénea sin importar la trayectoria laboral previa, a la que se suma un segundo pilar contributivo mediante una Prestación Adicional (llamada “Compensatoria” o “por Permanencia” según refiera a la trayectoria laboral previa o posterior a 1994) que establece una proporcionalidad con el salario percibido en la etapa activa.

$$\text{Jubilación} = \text{PBU} + \text{PC} + \text{PAP}$$

$$\text{Jubilación} = \text{PBU} (\$6.646 \text{ en diciembre de 2019}) + 1,5\% \text{ por cada año de aporte, del salario promedio de los últimos 10 años en actividad.}$$

De esta forma, teóricamente la proporción promedio que representa la jubilación en términos del salario (“tasa de reemplazo promedio”), para un trabajador que se jubila con 30 años de aporte en relación de dependencia, actualmente estaría en torno al 60%. De hecho, si se considera la jubilación media de aquellos que accedieron a la prestación sin utilizar la

moratoria, la tasa de reemplazo promedio del sistema asciende a 67%.

Esta diferencia se explica principalmente por dos motivos: 1) porque existen jubilados con más de 30 años de aporte y por ende con tasas de reemplazo superiores; y 2) porque si bien la jubilación inicial toma en cuenta el salario, su evolución posterior siguió una movilidad que no se basó únicamente en el salario de los activos, sino que, dependiendo de los períodos, estuvo congelada (segunda mitad de la década del 90), se incrementó por decreto (2002-2007),

o tuvo en cuenta la inflación y la recaudación de ANSES, además de los salarios (2008-2019).

En relación al financiamiento del sistema, actualmente, mientras que la tasa general de *aportes personales* destinados a financiar al sistema previsional es 11% –con variaciones entre 8% y 16% según el régimen especial–, la de *contribuciones patronales* es más heterogénea: 12,35% y 10,77% para actividades de servicios y resto del sector privado, respectivamente, 16% para el sector público nacional y 8,67% para universidades, entre otras.²

Cuadro 1
Alícuotas vigentes a marzo 2019 para la determinación de los aportes de trabajadores en relación de dependencia con destino al SIPA, según Régimen, empresas u organismos públicos o privados.

La tasa general de aportes personales destinados a financiar al sistema previsional es 11%, con variaciones entre 8% y 16% según el régimen especial

RÉGIMEN		ALÍCUOTA SISTEMA PREVISIONAL
GENERAL*		11%
DIFERENCIAL CONSTRUCCIÓN (mayores de 55 años)*		16%
ESPECIALES	DOCENTES NO UNIVERSITARIOS	13%
	DOCENTES UNIVERSITARIOS NACIONALES	13%
	INVESTIGADORES, CIENTÍFICOS Y TECN.	13%
	PODER JUDICIAL	12%
	SERVICIO EXTERIOR DE LA NACIÓN	11%
	LUZ Y FUERZA*	13%
	YCRT*	11%
POLICÍA Y SERVICIO PENITENCIARIO	SALTA, MENDOZA, SANTIAGO DEL ESTERO, SAN JUAN, LA RIOJA, SAN LUIS, CATAMARCA	8%
	JUJUY	14%
	RÍO NEGRO	13%
	TUCUMAN	16%

Fuente: ESS, ANSES.

² Estos impuestos se denominan “aportes personales y contribuciones patronales”, para distinguir la alícuota que recae sobre el salario bruto y figura descontada en el recibo de sueldo (aporte), de aquella que, a pesar de aplicarse también sobre el salario bruto, es pagada por el empleador sin figurar en el recibo de sueldo (contribución).

Cuadro 2
Alícuotas vigentes a marzo 2019 para la determinación de las contribuciones de los empleadores con destino al SIPA, AAFP, FNE y PAMI, según tipo de empleador y norma.

La tasa de contribuciones patronales es heterogénea. El régimen general en el sector privado se ubica entre 10,77% y 12,35%

EMPLEADOR		TOTAL	SUBSISTEMA					
			C/ DESTINO ANSES			PAMI		
			PREVISIÓN	AAFF	FNE			
Sector Público Nacional	Administración Pública Nacional	18,00%	16,00%	-	-	2,00%		
	Universidades Nacionales	10,17%	8,67%	-	-	1,50%		
	Empresas Públicas	12,36%	10,77%	-	-	1,59%		
Jurisdicciones provinciales y CABA	General	8,67%	8,67%	-	-	-		
	Policía y servicio penitenciario	Tucumán	22,00%	22,00%	-	-	-	
		Río Negro	18,00%	18,00%	-	-	-	
		Jujuy, Salta, La Rioja, Catamarca, San Juan, San Luis, Mendoza, Santiago del Estero	16,00%	16,00%	-	-	-	
Actividad privada	Régimen General	Locación y prestación de Servicios	20,40%	12,35%	5,40%	1,08%	1,57%	
		Otras actividades	18,00%	10,77%	4,70%	0,94%	1,59%	
	Enseñanza privada	Categoría según zona		14,70%	7,81%	5,25%	1,05%	0,59%
				13,64%	7,25%	4,87%	0,97%	0,55%
				12,61%	6,70%	4,50%	0,90%	0,51%
				11,55%	6,14%	4,12%	0,82%	0,47%
				10,50%	5,58%	3,75%	0,75%	0,42%
				9,44%	5,02%	3,37%	0,67%	0,38%
				8,40%	4,46%	3,00%	0,60%	0,34%
				7,35%	3,91%	2,62%	0,52%	0,30%
				6,30%	3,35%	2,25%	0,45%	0,25%
				5,24%	2,79%	1,87%	0,37%	0,21%
	4,20%	2,23%	1,50%	0,30%	0,17%			

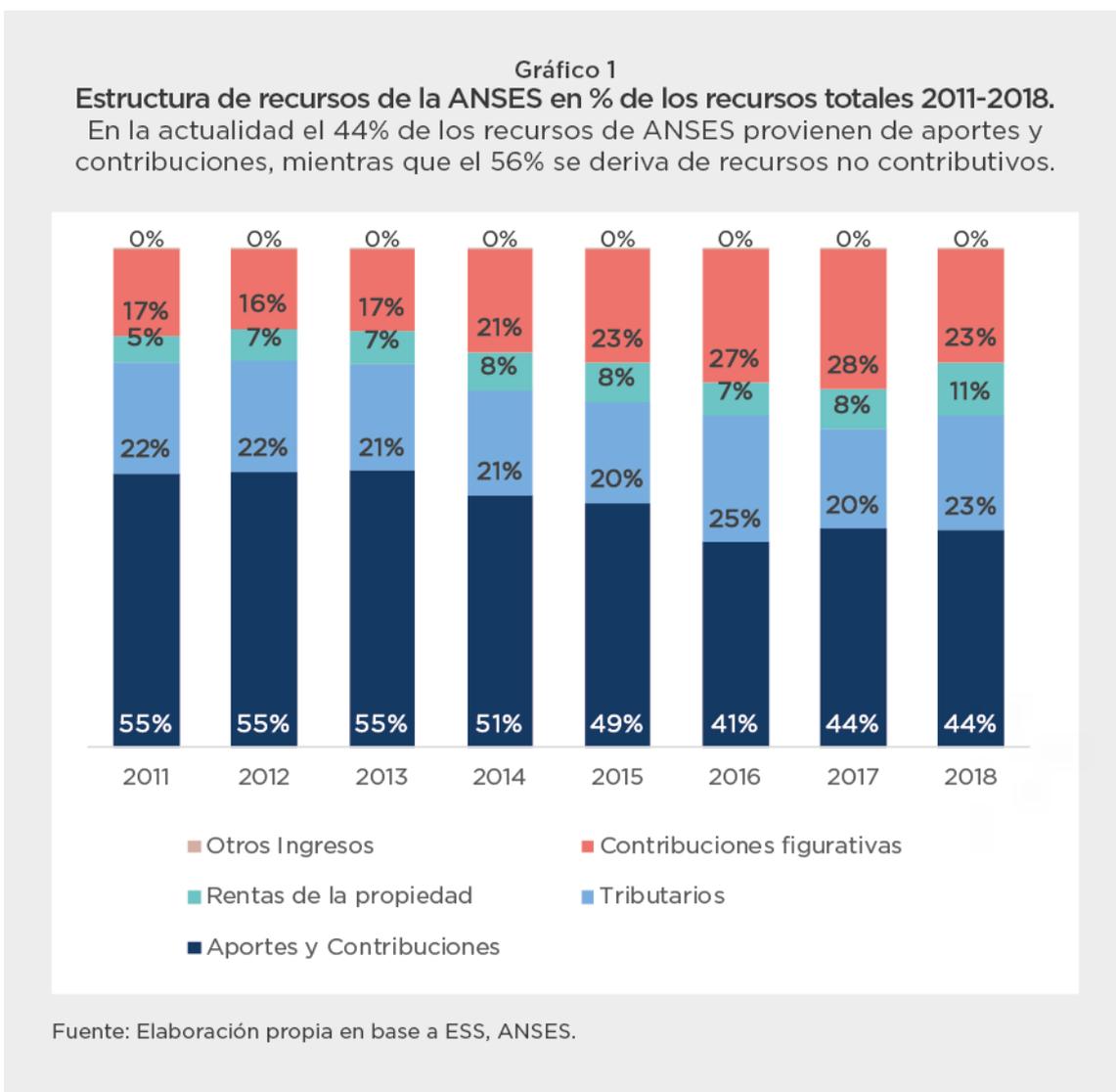
Fuente: ESS, ANSES.

En Argentina, el sistema es *formalmente contributivo*, porque la condición de acceso a la jubilación es contar con 30 años de trabajo registrado que generan una asignación específica de *aportes* para financiar las prestaciones. Sin embargo, en la práctica, el carácter contributivo se desdibuja, tanto por el lado del financiamiento como por el lado del acceso. Esta

situación no es una novedad. Desde fines de la década del sesenta el sistema no es contributivo “puro” en su financiamiento (Cetrángolo y Grushka, 2008). Esto significa que los recursos provenientes de *aportes y contribuciones* que surgen de la masa salarial de los trabajadores registrados no alcanzan para financiar la totalidad de las prestaciones.

Actualmente, sólo el 44% de los ingresos de la ANSES provienen de recursos *contributivos*, mientras que el 56% restante proviene de recursos *no* contributivos (tributarios y rentas del FGS). Los recursos tributarios (incluyendo las contribuciones figurativas del Tesoro Nacional) se asignan a la ANSES a través de diversas leyes:

- 10,31% del Impuesto al Valor Agregado (Ley N° 23.966).
- 100% del impuesto a los débitos y créditos (Ley N° 25.413).
- 100% del impuesto a los Cigarrillos (Ley N° 25.239).
- 70% del monotributo impositivo (Ley N° 25.865).
- 28,69% de lo producido de los impuestos a las naftas, gasolinas, solvente, aguarrás, gasoil, diésel oil y kerosene (Ley N° 23.966 – art 19 d).
- El equivalente al 15% de la Coparticipación Nacional (abonado por el Tesoro Nacional (Ley N° 27.260), según cronograma (9 puntos en 2018, 12 puntos en 2019 y 15 puntos del 2020 en adelante).³



³ Originalmente, la Ley N° 24.130 de 1992 estableció la asignación de 15% de la masa de recursos de la Coparticipación Federal Impositiva. Luego, la Ley N° 27.260 de 2016 estableció un cronograma decreciente hasta su extinción (6 puntos en 2018, 3 puntos en 2019 y 0 puntos del 2020 en adelante), el cual es reemplazado por la asignación de fondos del Tesoro Nacional.

En cuanto a las condiciones de acceso, producto del Plan de Inclusión Previsional instrumentado a través de un conjunto de normas a partir de 2005,⁴ conocido como “Moratoria”, actualmente más de la mitad

de los beneficios (jubilaciones y pensiones) del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) fueron obtenidos sin contar con los 30 años de *aporte contributivo*.

Gráfico 2
Beneficios del SIPA*, según tipo de beneficio, marzo 2019



Fuente: Elaboración propia en base a ESS, ANSES.

*Refiere al sistema formalmente contributivo, excluyendo las Pensiones no Contributivas y la Prestación Universal del Adulto Mayor (PUAM)

En cuanto a la forma en que se realiza la transferencia de ingreso hacia los adultos mayores, cabe señalar que en Argentina durante el periodo 1994-2008 rigió el sistema de capitalización, administrado por las AFJP, en forma paralela al sistema público de reparto. En tanto, desde 2008 el sistema fue nacionalizado y se tornó exclusivamente de reparto.

En suma, repasando las tres características centrales del sistema previsional argentino, tenemos que:

1. Las jubilaciones se financian mayoritariamente con *recursos no contributivos*, y no con aportes y contribuciones sobre la nómina salarial de los trabajadores registrados.

⁴ La Ley N° 25.944 estableció, en primer lugar (Art. 2), la posibilidad de acceder a una Jubilación Anticipada para las personas desempleadas que cumplieren con los años de aportes, faltándoles hasta cinco años para cumplir con la edad mínima. En segundo lugar (Art. 6), se implementó una Moratoria que posibilitó el acceso a una prestación jubilatoria a toda persona que cumplía con la edad mínima pero no acumulaba 30 años de aportes, debiendo los beneficiarios saldar los aportes adeudados en 60 cuotas fijas. La Moratoria se complementó a través del Decreto N° 1.454 de fines de 2005, que modificó la Ley N° 24.476, abriendo un plan de regularización de aportes que adeudaren los trabajadores autónomos, hasta el 30 de septiembre de 1993. Mientras que la posibilidad de ingresar a la moratoria a través de la Ley N° 25.944 finalizó el 30 de abril de 2007, sigue abierta la posibilidad de adherirse a la regularización de deudas según el Decreto N° 1.454 (Balasini y Cappa, 2013).

2. Las jubilaciones se financian mediante una transferencia de toda la población hacia los pasivos, y no se origina en un aporte del pasado capitalizado en el tiempo.
3. Más de la mitad de las prestaciones del *sistema contributivo* han sido a través de moratorias, y no a través de haberse verificado el requisito de 30 años de *aportes*.

A modo de síntesis, el sistema previsional argentino es *formalmente contributivo* pero el financiamiento no es contributivo y más de la mitad de las jubilaciones y pensiones vigentes tampoco lo son. Por estos motivos, decimos que el sistema es en realidad *semicontributivo*. La parte *contributiva* del sistema es lo que da sustento a la idea de que la base material de la jubilación es el aporte que hizo cada uno durante su *etapa activa en el pasado*. Pero, como hemos expuesto, la idea de “salario diferido” no significa el traslado de un supuesto aporte del pasado hacia el futuro. No es así como se financian los sistemas de reparto. Por otro lado, la correspondencia entre *aportes contributivos* y beneficios, asociada a los objetivos *individuales* del sistema, suele reñirse con la realidad. Si nos quedásemos únicamente con el financiamiento contributivo, simplemente no alcanzaría para pagar las jubilaciones.⁵ La diferencia es cubierta, como se presentó en el apartado previo, mediante impuestos generales.

En el siguiente cuadro se muestra la cantidad de aportantes y beneficios (jubilaciones y pensiones) de cada régimen vigente, junto con el balance de recursos contributivos y gastos que permite apreciar el “resultado contributivo puro”. Así, se aprecia que el régimen general tiene más cantidad de beneficios otorgados que aportantes en relación de dependencia, lo que significa una tasa de dependencia mayor a 1. En este régimen, el resultado contributivo puro es deficitario en casi \$45 mil millones de pesos mensuales (dato de marzo de 2019), ya que los aportes y contribuciones representan el 54% del gasto. En

otras palabras, el monto abonado en jubilaciones y pensiones contributivas supera en \$45 mil millones mensuales a la recaudación en concepto de aportes y contribuciones de trabajadores en relación de dependencia. En el total del SIPA (régimen general + especiales), el déficit asciende a \$51 mil millones mensuales y la tasa de dependencia es de 0,97.

Por último, cabe realizar algunas consideraciones sobre la noción de *aporte*. Hemos caracterizado al sistema como *semicontributivo*. Sin embargo, si el régimen de reparto actual fuese *contributivo puro*, es decir, financiado en un 100% con *aportes y contribuciones* sobre el salario de los trabajadores formales, ¿se justificaría en ese caso que se anule su función redistributiva? Por otra parte, ¿el IVA no lo aportan trabajadores al consumir bienes y servicios a diario? La distinción entre recursos *contributivos y no contributivos* pierde sentido al considerar al sistema previsional como lo que es: un mecanismo de transferencia intergeneracional, financiado por todos los que habitan, trabajan y consumen en Argentina.

Pero indagemos un poco más acerca del significado de la correspondencia entre aportes y beneficios del sistema. ¿Cuánto aportaron al sistema las “amas de casa” que accedieron a una jubilación a través de la moratoria? Siguiendo la interpretación formal de lo *contributivo*, podría decirse que nada. Pero esto es un error conceptual. Aportaron su trabajo, no remunerado, en el hogar, que posibilitó la reproducción de su familia. Realizaron un trabajo necesario para la sociedad. Entonces, ¿quiénes aportan para financiar el pago de jubilaciones? Además, ¿sería conveniente que, al contrario de lo que ocurre actualmente, los trabajadores de mayores salarios, que aportan más al sistema contributivo, perciban un monto mayor al que reciben los de menores salarios? Esta pregunta solo puede tener una respuesta normativa, asociada a un determinado criterio de justicia distributiva.

⁵ A excepción del régimen especial de docentes universitarios, debido a que actualmente cuenta con una tasa de dependencia (cociente entre beneficiarios y aportantes) muy baja.

Cuadro 3
Aportantes al SIPA en relación de dependencia, beneficiarios,
recursos contributivos, masa de haberes brutos liquidados y
resultado contributivo puro, según régimen, marzo 2019
 Los aportes y contribuciones representan el 54% del gasto en haberes.

RÉGIMEN	Aportantes	Beneficios	Tasa de dependencia (Benef / Apor.)	Aportes y Contribuciones al SIPA	Gasto: Masa de haberes brutos liquidados	Resultado Contributivo	Aportes y Contribuciones en % del Gasto
TOTAL CON APORTES AL SIPA	7.071.922 ⁽¹⁾	6.856.463	0,97	\$ 59.723	\$ 110.700	-\$ 50.977	54%
GENERAL	6.532.112	6.596.087	1,01	\$ 53.396	\$ 98.544	-\$ 45.148	54%
ESPECIALES	Docentes no universitarios	152.529	0,39	2.519	6.421	-3.902	39%
	Luz y Fuerza	39.124	1,02	961	1.896	-935	51%
	Poder Judicial	7.334	0,43	\$ 837	\$ 1.240	-\$ 403	68%
	Servicio Exterior	688	0,61	\$ 73	\$ 166	-\$ 93	44%
	Invest., cient. y tecn.	7.755	0,25	\$ 542	\$ 620	-\$ 78	87%
	YCRT	490	0,24	\$ 34	\$ 39	-\$ 5	87%
	Docentes universitarios	6.555	0,06	\$ 629	\$ 385	\$ 244	163%
De retiro policía y serv. penit. provincias transf.	45.901	0,57	\$ 734	\$ 1.388	-\$ 654	53%	
Millones de pesos							

Fuente: Elaboración propia en base a ESS, ANSES.

(1) El total de personas no coincide con la suma de los parciales, ya que una persona puede estar en diversos regímenes simultáneamente.

3. La trayectoria reciente

Durante la década del 90, estando las jubilaciones congeladas, la jubilación media se incrementó producto de que el sistema se hizo más restrictivo en su acceso, tanto por el endurecimiento de las condiciones legales para acceder a la prestación como por el deterioro del mercado de trabajo. Estos factores hicieron que las incorporaciones de nuevos jubilados en ese período fuesen de medios y altos ingresos. Esto se expresa, en el incremento del haber medio junto con el estancamiento del

haber mínimo y en el alargamiento de la pirámide de beneficios. Asimismo, en esta etapa se produce una dramática caída en la extensión de cobertura.⁶ El sistema alcanzaba a pocos adultos mayores, y se reforzaba la correspondencia entre jubilaciones y salarios previos, minimizando los efectos redistributivos.

Luego de la caída real en las jubilaciones como consecuencia del salto devaluatorio de 2002, entre

⁶ Refiere a la cobertura de la cantidad de personas elegibles por el sistema (en este caso, varones de 65 años o más y mujeres de 60 años o más).

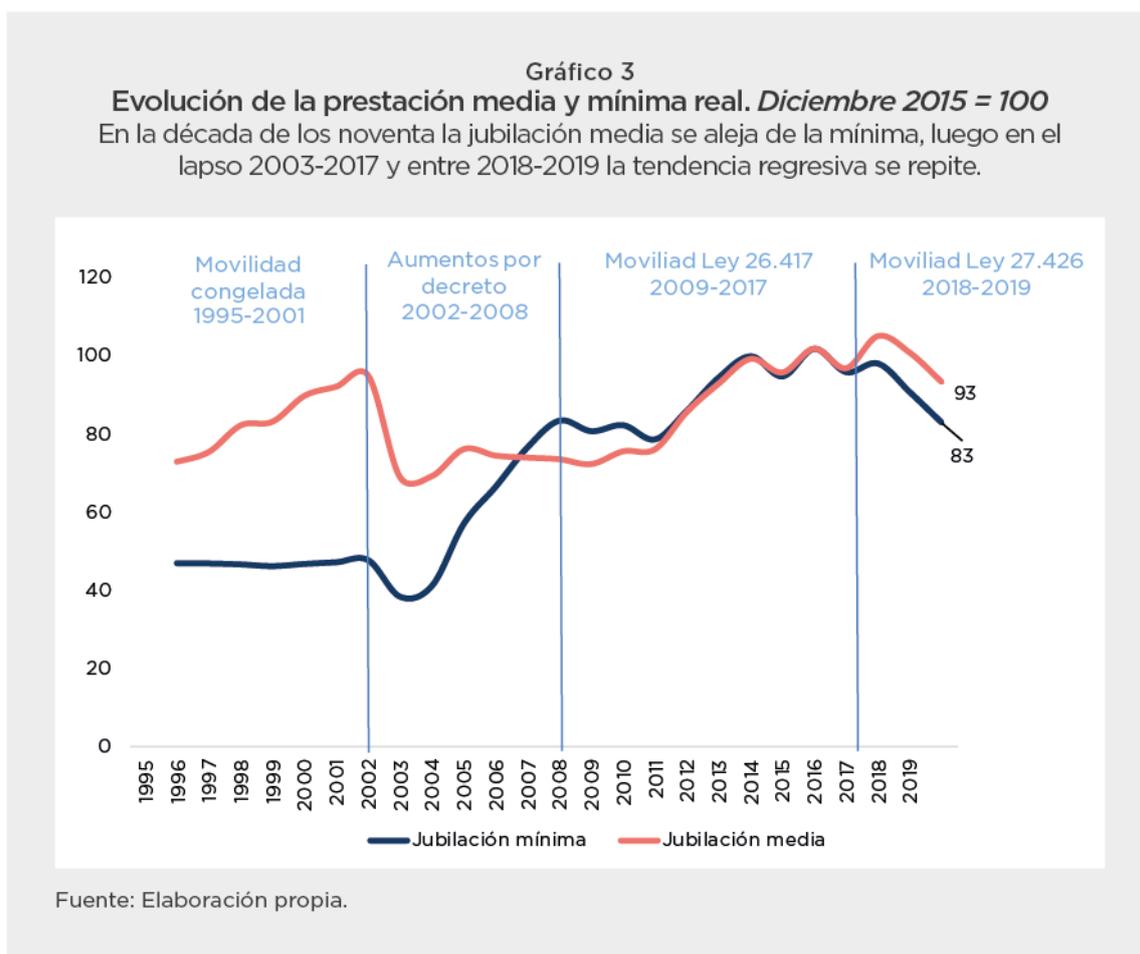
2003 y 2013 se verificó la tendencia contraria: la cobertura se amplía aceleradamente, producto del Plan de Inclusión Previsional (a partir de 2006), y se achata la pirámide de beneficios: las prestaciones mínimas aumentan en términos reales, mientras que la prestación media se estanca, como consecuencia de la propia ampliación de la cobertura: Entre 2002 y 2007 el aumento de la prestación mínima fue absorbiendo a los beneficios superiores y la moratoria previsional implicó la incorporación de más de 2 millones de nuevos jubilados entre 2005 y 2007, que pasaron a percibir el haber mínimo o uno levemente superior. En este período se refleja una política previsional que priorizó los objetivos sociales del sistema (inclusión previsional y redistribución) por sobre los individuales (correspondencia entre ingresos en las etapas activas y pasivas de los individuos). De esta forma, en este período disminuyeron las inequidades internas del sistema, con una significativa mejora de las prestaciones de los primeros 5 deciles de ingreso previsional, junto con un achicamiento de la brecha de género en las prestaciones, aunque esta tendencia se logró mediante mecanismos extraordinarios (principalmente la moratoria y aumentos por decreto para prestaciones mínimas) no institucionalizadas en el sistema (Minoldo, 2015).

Ya con la restitución de la de la movilidad automática (Ley 26.417), en el período 2014-2017 se mantiene el poder de compra de las prestaciones relativamente estable con algunas oscilaciones, y comienza nuevamente una tendencia hacia el alargamiento de la pirámide, por agotarse el efecto de ingreso masivo a través de la moratoria. Nuevamente el sistema contributivo, cuya cobertura dependen del nivel de empleo formal, vuelve a mostrar sus limitaciones para lograr una cobertura extensa.

Finalmente, en 2018-2019, con la nueva movilidad sancionada a través de la Ley 27.426, se refuerza la correspondencia entre la trayectoria laboral en la etapa activa y los ingresos jubilatorios, reflejando la ponderación de los objetivos individuales del

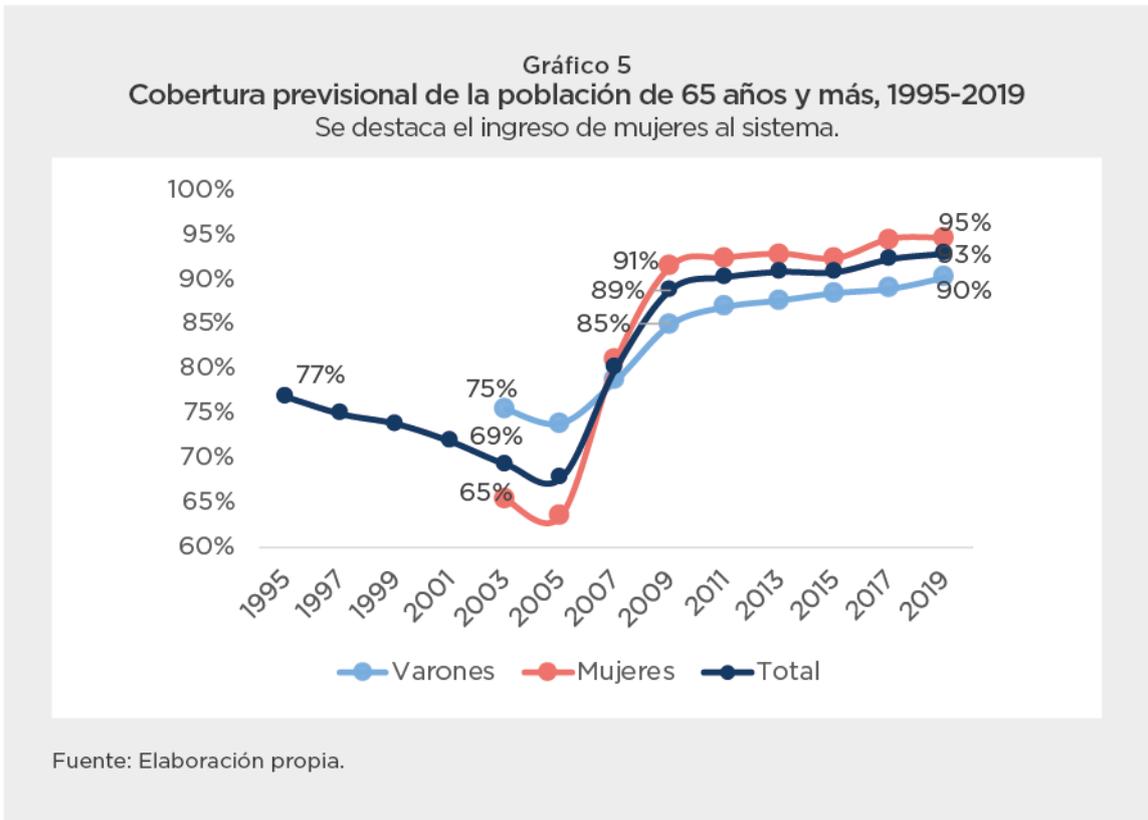
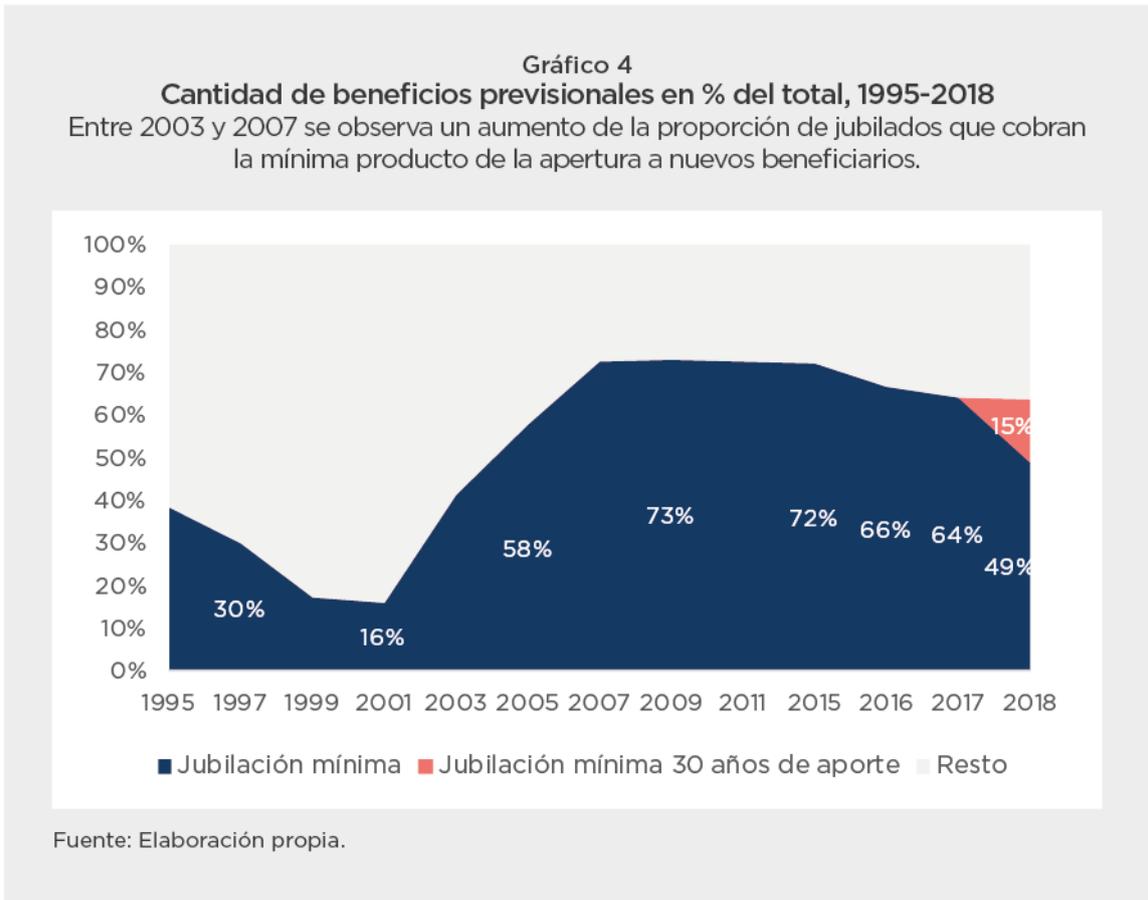
sistema: la jubilación mínima real retrocede aún más que el haber medio real, que también cae. Esto se produce por dos motivos: en primer lugar, debido a que, al aplicarse el nuevo índice de movilidad de las prestaciones, se “salteó” el primer trimestre de 2018. En segundo lugar, porque la fórmula considera en un 70% a la inflación pasada y en un 30% a los salarios, por lo que la caída del salario real implicó una caída de las prestaciones en términos reales. En tercer lugar, en el alargamiento de la pirámide de las prestaciones incide la llamada “reparación histórica” asociada al pago de sentencias judiciales, que implicó un incremento en las jubilaciones medias y altas por sobre el otorgado por la movilidad automática. Esta política generó una erogación permanente con financiamiento transitorio (el blanqueo de capitales). Así, se aumentó un 36% promedio el haber de 1,3 millones de jubilados, lo que tenía pautado el desarme del Fondo de Garantía de Sustentabilidad para financiarlo a futuro (Balasini y Ruiz Malec, 2018). En forma adicional, la “reparación histórica” estableció una diferenciación entre los jubilados y pensionados que accedieron por moratoria y los que no. A éstos últimos le garantizó por ley un haber mínimo equivalente al 80% del Salario Mínimo Vital y Móvil.

La forma de lidiar con la incapacidad del sistema contributivo puro para cubrir a los adultos mayores fue a través de la creación de la Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM), que actualmente alcanza a unas 125 mil personas, lo que se refleja en el muy leve repunte de la cobertura pasiva en 2018. La PUAM consiste en un nuevo beneficio no contributivo para mayores de 65 años (varones y mujeres por igual), equivalente al 80% de la jubilación mínima. Sin embargo, cuenta con importantes limitaciones: no genera pensión por fallecimiento (diferencia con la moratoria previsional), la prestación es muy reducida (\$11.254 pesos en diciembre de 2019), y a partir de 2019 es incompatible con cualquier actividad laboral e impide completar los aportes para alcanzar una jubilación plena, por lo que resulta en la consolidación de un ingreso de pobreza para los adultos mayores.



El siguiente gráfico refleja el aumento de la proporción de jubilados que cobran la mínima hasta 2007, producto de la apertura del SIPA a los nuevos jubilados, en su mayoría mujeres. Luego, en 2018, la proporción de beneficiarios que perciben la mínima desciende abruptamente, quedando por debajo del 50%, como consecuencia de la mencionada diferenciación entre jubilados “de primera” (con 30 años de trabajo registrado) y “de segunda” (ingresados a través de la moratoria previsional), estableciendo un piso de haberes más elevado para los primeros.

A la inversa que la etapa anterior, durante el gobierno de Cambiemos se priorizaron los objetivos “individuales” del Sistema, ampliando la pirámide de beneficios y estableciendo una PUAM acotada en monto y alcance. Esta mirada supuso una vuelta a las políticas neoliberales de segmentación del sistema previsional, que pondera un criterio de “justicia” basado en la correspondencia entre los aportes contributivos y las prestaciones (Dvoskin, 2016).



4. Regímenes y prestaciones en la actualidad

En este apartado se presenta la estructura actual de las prestaciones del régimen general del SIPA y los regímenes especiales. La cantidad total de prestaciones contributivas y no contributivas asciende a 8.427.060,⁷ de las cuales el 78% corresponden al sistema contributivo y 12% son Pensiones No Contributivas (PNC), entre las que se encuentra la PUAM.

El haber medio del sistema contributivo asciende a \$21.796 pesos, mientras que, en el caso de las PNC, el

monto varía según el tipo de prestación, en torno a un promedio de \$11.652 pesos, mientras que la PUAM se ubica en \$11.254 pesos. Por su parte, los regímenes especiales muestran prestaciones promedio por encima del régimen general, en todos los casos, siendo los regímenes del Poder Judicial (magistrados y funcionarios) y del Servicio Exterior (diplomáticos) los que muestran los haberes más elevados (\$228.342 y \$325.733, respectivamente).

Cuadro 4
Cantidad de beneficiarios, haber medio y masa de haberes liquidados, diciembre 2019
El haber medio del sistema contributivo asciende a \$21.796 pesos.

RÉGIMEN		Beneficios	Masa de haberes brutos liquidados ⁽²⁾	Haber medio (En pesos)	% beneficios	% gasto
TOTAL		8.427.060	167.697	21.796 ⁽¹⁾	100%	100%
Presentación Universal del adulto mayor (PUAM)		125.066	1.408	11.254	1%	1%
Otras pensiones no contributivas		1.445.531	16.844	11.652	17%	10%
Leyes anteriores a la Ley N° 24.241		627.623	16.172	25.767	7%	10%
General Ley N° 24.241	Sin moratoria	2.350.364	63.219	26.897	28%	38%
	Con moratoria	3.618.100	53.646	14.827	43%	32%
Especiales	Docentes no universitarios	152.529	8.669	56.832	2%	5%
	Luz y Fuerza	39.124	2.559	65.410	0%	2%
	Investigadores. cient. y tecn.	7.755	837	107.893	0%	0%
	Poder Judicial	7.334	1.675	228.342	0%	1%
	Docentes univ. nac.	6.555	520	79.352	0%	0%
	Servicio exterior	688	224	325.733	0%	0%
	Yac. carbón fisc. Río Turbio	490	53	107.312	0%	0%
De retiro policía y serv. penit. prov. transf.		45.901	1.873	40.815	1%	1%

Fuente: OCEPP en base a Boletín Estadístico de la Seguridad Social.

(1) Haber medio de los regímenes contributivos (excluye PUAM y resto de PNC).

(2) Millones de pesos.

⁷ Esta cifra corresponde al total de beneficios, que es superior al total de beneficiarios, dado que existen personas que perciben más de un beneficio (jubilación y pensión).

Al desagregar jubilaciones según tramos de haber, los beneficiarios⁸ se concentran en el tramo más bajo. Como se puede apreciar en el cuadro, un 50% de los beneficiarios cobran la mínima o menos. En tanto, un 85,9% perciben un haber mensual menor a \$40.530. En resumen, las jubilaciones se concentran en los tramos inferiores y la gran mayoría no supera un haber de \$40.000. En términos del peso de cada tramo en el gasto fiscal. Las prestaciones correspondientes a la mínima, o inferior, representan el 25,9% del gasto. Como es de esperar, su

participación en el gasto total es menor a su incidencia en beneficiarios. Los jubilados que cobran hasta \$40.530 acumulan el 62,5% del gasto.

Actualmente la jubilación máxima es de \$103.038 y 65.361 personas (1,1% del total) cobran ese monto o más y representan el 6,2% del gasto. En la franja de \$40.530 y \$103.038 se encuentran el 13% de los beneficiarios, los cuales representan el 31,3% del gasto.

Cuadro 5
Beneficiarios y gasto mensual según tramo de haber,
diciembre 2019

El 50% de los jubilados reciben la PUAM o la mínima y representan el 25,9% del gasto.

Tramo	Beneficiarios	Gasto mensual (millones de \$)	Participación en beneficiarios	Participación en gasto	Participación en beneficiarios acumulada	Participación en gasto acumulada
TOTAL	5.786.185	\$ 151.444	100%	100%		
PUAM y menos de 14.064	180.436	\$ 1.109	3,1%	0,7%	3,1%	0,7%
14.064 (mínima)	2.710.338	\$ 38.119	46,8%	25,2%	50,0%	25,9%
14.064-20.265	581.355	\$ 9.979	10,0%	6,6%	60,0%	32,5%
20.265- 40.530	1.497.376	\$ 45.494	25,9%	30,0%	85,9%	62,5%
40.530-60.795	413.174	\$ 20.359	7,1%	13,4%	93,0%	76,0%
60.795-81.060	194.224	\$ 13.604	3,4%	9,0%	96,4%	85,0%
81.060-103.038	143.921	\$ 13.450	2,5%	8,9%	98,9%	93,8%
Más 103.039	65.361	\$ 9.330	1,1%	6,2%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a ESS ANSES.

⁸ En este caso, notar que la información referida a los tramos de haberes se presenta para los beneficiarios (personas) y no los beneficios.

5. Reflexiones finales

Si partimos de sostener que una de las funciones esenciales del Estado es redistribuir el ingreso, debemos reconocer que éste cuenta con un margen limitado para hacerlo. Es principalmente el mercado el que determina los ingresos de las personas (distribución “primaria”) y luego el Estado reasigna mediante impuestos y gastos (distribución “secundaria”). Así, coexisten hoy salarios de ejecutivos que ascienden a cientos de miles de pesos a la par del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) de \$16.875 pesos y según datos de la EPH, el 10% de la población más rica percibe un ingreso per cápita familiar promedio equivalente a 23 veces el percibido por el 10% más pobre.

Sin embargo, en la etapa pasiva del ciclo de vida de las personas, el Estado cuenta con mayor injerencia, a partir del sistema previsional público de reparto. Resulta importante remarcar, en función de lo expuesto en este artículo, que cualquier sistema que otorgue a los beneficiarios una tasa de reemplazo homogénea, es decir, un determinado porcentaje fijo del salario, por definición no redistribuye. Es un sistema que pondera los objetivos individuales, asociados a la función de “salario diferido”, por sobre los objetivos sociales, que apuntan a garantizar un ingreso mínimo para disminuir la pobreza en la vejez y redistribuir progresivamente el ingreso. Debe considerarse, además, que los trabajadores de mayores ingresos en su etapa activa cuentan con la oportunidad de acumular activos que posibilitan gozar de rentas con las cuales complementar el haber jubilatorio.

¿Se deben trasladar las desigualdades de ingreso en la población activa hacia la población pasiva? ¿Es deseable que el CEO perciba una jubilación 30 veces superior al empleado doméstico por el hecho de haber contado con un ingreso 30 veces superior en

actividad? ¿Cuál es la tasa de reemplazo que debería percibir una “ama de casa” después de 30 años de trabajo no remunerado en el hogar? ¿Sobre qué salario se calcula, en base a qué “aportes contributivos”?

Si bien hemos resaltado que el sistema previsional se financia con el aporte de toda la población, conformando una transferencia intergeneracional del ingreso socialmente generado, persiste actualmente una situación contradictoria: el financiamiento es mayoritariamente no contributivo, pero el acceso y la determinación del haber, inalterados desde 1994, siguen basándose principalmente en una concepción *contributiva* y asociada al ingreso laboral en el pasado.

Esta situación abre la posibilidad de pensar una reforma, pero no para reforzar el carácter “meritocrático” y los objetivos individuales del sistema sino, por el contrario, en pos de profundizar el carácter solidario y los objetivos sociales y colectivos. ¿No es posible pensar las jubilaciones como un derecho universal y de carácter redistributivo? Si aceptamos esta alternativa, la jubilación podría estar vinculada a un costo reproductivo de los adultos mayores y no a un ingreso previo. En tal caso, se consolidarían los objetivos sociales del sistema por sobre los individuales.

Sobre la base de un consenso acerca de los fundamentos planteados en este informe, la discusión se trasladaría hacia un terreno diferente: la cuestión no sería cuántos adultos mayores tienen acceso “sin haber aportado”, sino de qué monto debería ser el haber mínimo garantizado para cubrir su costo de vida sin poner en jaque la sustentabilidad fiscal del sistema.

Referencias

- Balasini, J. y Ruiz Malec, M. (2019). *El rompecabezas de la seguridad social: una guía para entender hacia dónde va nuestro sistema jubilatorio*. Buenos Aires: Universidad de José C. Paz, Edunpaz.
- Balasini, J. y Cappa, A. (2013). “Sistema Previsional Argentino: Evolución reciente, diagnóstico de la situación actual y alternativas de reforma”. *VI Jornadas de Economía Crítica*. Mendoza.
- Barr, N. (1993). *The Economics of the Welfare State*. Major New Edition, Standford University Press (2da edición).
- Barr, N y Diamond, P (2008). *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bertranou, F. (2004). *Reformas a los Sistemas de Jubilaciones y Pensiones en América Latina: Paradigmas y Temas Emergentes*. Buenos Aires: Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou, F. (2004b). “Lecciones y desafíos de 23 años de reformas estructurales de los sistemas de jubilaciones y pensiones en América Latina”. En Organización Internacional del Trabajo. *El futuro de la previsión social en Argentina y el mundo: Evaluación y desafíos*. Santiago: OIT.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. O. (2008). *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*. Santiago: CEPAL.
- Dvoskin, N. (2016). “La reforma previsional del macrismo en clave histórica: el retorno de la estigmatización”. *Épocas*; 3: 1-11.
- Minoldo, S. M. T. (2015). “La previsión social contributiva como un paradigma en crisis: reflexiones desde el caso argentino”. *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, vol. 9, no 1.