

25 notas técnicas de economía de la previsión social para ser utilizadas en cursos de grado y posgrado universitario.

Manual de economía de la previsión social.

1° edición, 2024.

Hugo D. Bertín

Bertín, Hugo Darío.

Manual de economía de la previsión social / Hugo Darío Bertín.- 1a ed. adaptada.- La Plata; Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Económicas, 2024. 260 pp.

Libro digital, pdf.

Archivo Digital: online.

ISBN 978-950-34-2361-5

1. Seguridad social. 2. Régimen previsional. 3. Ahorro previsional voluntario. 4. Fondos de pensiones. 6. Reforma previsional. 7. Envejecimiento poblacional. I. Hugo Darío Bertín.

CDD 330.0



Editado por: Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE LA
PLATA

A mis hermanas, Graciela y Marta.

Prefacio	4
1. Régimen previsional: objetivos y modelos.....	6
2. Cómo analizar un régimen previsional.....	23
3. Ahorro previsional voluntario.	29
4. Estudio de caso I: hipoteca inversa.	42
5. Las cuentas de ANSES: beneficios, ingresos, egresos y resultados, 1998-2022.	49
6. Evolución del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, 2008-2022.	58
7. La movilidad en el Sistema Integrado Previsional de Argentina, 2000-2023.	65
8. Moratorias previsionales durante este milenio.....	75
9. Regulaciones de los regímenes previsionales distintos al SIPA.	81
10. Regímenes previsionales especiales de alcance nacional.	90
11. Regímenes previsionales con condiciones diferenciales.....	95
12. Regímenes previsionales especiales de alcance provincial.	104
13. Estudio de caso II: los regímenes previsionales especiales en la PBA.....	111
14. Estudio de caso III: los regímenes previsionales especiales en Tierra del Fuego.....	122
15. Régimen simplificado para pequeños contribuyentes (Monotributo)	130
16. Jubilación anticipada por desempleo.....	135
17. Los regímenes de retiro de las Fuerzas de Seguridad de la Nación.	138
18. Pensiones no contributivas asistenciales.	146
19. Pensiones no contributivas gratificables.	156
20. Cómo pensar una reforma previsional en Argentina.	160
21. Estudio de caso IV: la reforma previsional de la Caja del BPBA.....	177
22. Estudio de caso V: la reforma previsional en Uruguay.	187
23. Estudio de caso VI: proyecto de reforma previsional en Chile.	204
24. El desafío del envejecimiento poblacional para los regímenes previsionales.	214
25. ¿La cuenta nocional es el régimen previsional del futuro?	230
Post scriptum. Las reformas previsionales y el Pacto de Mayo.	241
Índice desagregado	244
Índice de figuras.....	252
Anexo I. Las etapas de la previsión social en Argentina, 1904-2022.	256
Anexo II. Línea de tiempo del desarrollo de la previsión social.....	257
Acerca del autor.....	258

Prefacio

Este libro es el resultado de los estudios sistemáticos que he llevado a cabo sobre la previsión social en las tres últimas décadas; primero sobre los regímenes de capitalización individual, luego sobre los regímenes de reparto, y durante parte de este tiempo brindando asistencia técnica en diferentes países de América Latina.

En el año 2017 fui convocado por Marcelo Garriga y Walter Rosales para hacerme cargo del curso de Economía de la Seguridad Social en la Maestría de Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de la Plata; la tarea incluyó la elaboración del programa de estudio, su bibliografía y el dictado de las clases en un ambiente de excelencia académica. En esa oportunidad advertí que, si bien había una extensa bibliografía nacional e internacional sobre temas de la previsión social y, más en general, sobre la protección social, no estaba disponible un manual con los distintos tópicos involucrados en la previsión social argentina; por ello, este libro aspira a convertirse en un conjunto de notas técnicas para un curso de economía de la previsión social, a nivel de grado y posgrado universitario. A este se integran dos libros previos: *Hacia una historia de la previsión social en Argentina: 1904-2018* por un lado y *La previsión social en Argentina: pasado, presente y futuro* por el otro. En ambos analicé la historia de la previsión social en Argentina y son tributo y complemento al ya clásico libro de Feldman, Golbert e Isuani: *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*.

El libro está compuesto por veinte y cinco notas técnicas sobre objetivos y modelos de la previsión social, una metodología para estudiar los regímenes previsionales, los beneficios potenciales del ahorro previsional voluntario -colectivo e individual- para mejorar los ingresos en la vejez, las restricciones que existen en Argentina para implementar las hipotecas inversas como complemento de las jubilaciones, la evolución de las cuentas de ANSES y del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA, los cambios en la movilidad de las prestaciones de la protección social durante este milenio, los efectos de las moratorias previsionales y el examen de regímenes previsionales distintos al SIPA -como son los regímenes especiales en el ámbito nacional y provincial, los regímenes con condiciones diferenciales, las pensiones no contributivas asistenciales, las pensiones no contributivas graciables, el régimen simplificado para pequeños contribuyentes y los regímenes previsionales profesionales.

Uno de los capítulos está destinado a contribuir en la tarea de pensar cómo reformar la previsión social, exponiendo diversos instrumentos técnicos para reformar las jubilaciones y pensiones y alertando sobre la importancia de la economía política de estos procesos de cambio. En el mismo sentido, se analizan tres estudios de caso: la reforma previsional de la Caja del BPBA realizada en el año 2017, la reforma previsional en Uruguay del año 2023 y el proyecto de reforma previsional en Chile.

Las dos últimas notas técnicas están referidas a comprender los desafíos del proceso de envejecimiento poblacional, que está cada vez más próximo. Además, busca evaluar si el régimen de reparto del tipo de cuentas nocionales podría convertirse en una alternativa para congeniar los objetivos de la previsión social -cobertura, suficiencia y solvencia- con sociedades que tengan cada vez menos población económicamente activa para sostener a más adultos mayores por más tiempo.

El mensaje final que deseo subrayar es acerca de la necesidad de construir un régimen previsional único para todos los ciudadanos, en consonancia con los preceptos constitucionales, para contribuir a fortalecer la eficiencia, la equidad y la sustentabilidad financiera de la previsión social en Argentina. Los deseos legítimos de los ciudadanos por mejorar la jubilación del nuevo régimen deberían apoyarse en otros instrumentos disponibles en la experiencia internacional, como el ahorro

previsional voluntario. El camino para transitar este proceso de cambio es el diálogo y la búsqueda de consensos entre los actores de la sociedad civil y los partidos políticos, con el fin de promover una reforma que permita amalgamar el crecimiento económico con la protección social, que trascienda a más de un gobierno y que nos permita prepararnos para el desafío del envejecimiento poblacional. No obstante, no se deja de advertir que el punto de partida es la deslegitimación de la previsión social que existe entre los ciudadanos, muchos de los cuales hoy no esperan poder “vivir de las jubilaciones”.

Agradezco a todas las personas con las que trabajé en estos años en los distintos ámbitos nacionales e internacionales; en particular, deseo destacar a Ignacio Apella, Walter Arrigui, Matías Belliard, Gustavo Demarco, Elsa Rodríguez Romero, Rafael Rofman, Jorge San Martino y Walter Schulthess[†]. Sus enseñanzas me han permitido fortalecer la comprensión de esta rama de la protección social en sus dimensiones interrelacionadas: la social, la económica, la demográfica, la jurídica y la política. Extiendo la gratitud a las autoridades de la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata y de la Especialización en Derecho de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario por la generosidad en la convocatoria como docente. Finalmente, a mis colegas del Centro de Estudios de la Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires por los diálogos permanentes que contribuyeron a mi formación profesional. Las opiniones vertidas a continuación son de mi exclusiva responsabilidad y no comprometen a ninguna institución.

1. Régimen previsional: objetivos y modelos.

En este capítulo se repasan los conceptos de ciclo de vida y su vínculo con las prestaciones previsionales; los conceptos de previsión social, seguridad social y protección social; los objetivos de la previsión social y los criterios para clasificar a los regímenes previsionales; a continuación, se analizan los regímenes de reparto en comparación con los regímenes de capitalización individual respecto a la transferencia de los riesgos asociados (laborales, financieros, de longevidad, entre otros); posteriormente, se presenta la estructura de la previsión social en Argentina y, en particular, la estructura del SIPA, que es el régimen previsional más importante por la cantidad de afiliados y beneficiarios.

Ciclo de vida y programas de protección social

En el ciclo de vida de las personas se pueden distinguir tres etapas considerando la capacidad de generar ingresos.

La primera es de dependencia económica, se extiende desde la gestación y el nacimiento, pasando por la niñez y culminando con el proceso de formación educativa. La segunda, conocida como la etapa activa, abarca a la población en edad laboral. La tercera etapa es la de retiro: incluye la vejez activa y, más adelante, la vejez vulnerable.

La transición de estas etapas se solapa según la forma en que se regulan las condiciones laborales en las distintas experiencias nacionales. Y también, en función de cómo en la práctica las personas entran y salen al mercado laboral formal o informal, especialmente en el seno de actividades familiares. Así, se destacan países que extienden la primera etapa hasta que las personas terminan el proceso de formación en el nivel medio o incluso terciario y universitario, de otros países en que los jóvenes se incorporan más temprano al mercado laboral para contribuir al ingreso familiar. También ocurre la superposición entre la segunda y tercera etapa: sea por motivos económicos, por falta de legislación o, más recientemente, al aumentar la expectativa de vida, la entrada en la etapa de retiro se suele dilatar en el tiempo (Cecchini et. al 2015).

Previsión social, seguridad social y protección social

Desde fines del siglo XIX, y con más decisión en el siglo XX, los estados nacionales han ido regulando la cobertura de la población en la primera y tercera etapa del ciclo de vida con regímenes que brindan asistencia financiera y atención de la salud para esta población; de la misma manera, han regulado las condiciones laborales –derechos y obligaciones- para la segunda etapa del ciclo de vida.

Mesa-Lago y Bertranou examinan la evolución de la seguridad social en América Latina y el Caribe y distinguen tres grupos de países según el grado de antigüedad de sus sistemas de seguridad social: pioneros, intermedios y tardíos. El primer grupo se encuentra compuesto por aquellos países que introdujeron sus sistemas durante las primeras tres décadas del siglo XX: Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay. El grupo de países denominados “intermedios” introdujo sus programas de seguridad social entre los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, lo componen Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. El tercer grupo de países tardíos lo conforman El Salvador, Haití, Honduras, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana, que desarrollaron los programas de seguridad social en los años sesenta y setenta (Mesa-Lago y Bertranou, 1988- Mesa-Lago, 1985).

La Argentina, al igual que otros países de América Latina como Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay, tiene una larga historia previsional. En nuestro país, la previsión social comenzó a inicios del siglo XX

y fue adquiriendo un alcance cada vez mayor, primero en el mercado laboral formal, y más recientemente entre los trabajadores del mercado laboral informal y los desocupados.

En este proceso histórico, la previsión social se ha ido conformando como una rama de la seguridad social, que a su vez forma parte de la protección social.

La previsión social contributiva se integra con los regímenes de jubilaciones por retiro y de pensiones por invalidez o por fallecimiento.

La seguridad social incluye los seguros sociales contributivos de la previsión social, de los riesgos ocupacionales, de las prestaciones por desempleo y de las asignaciones familiares.

Por último, la protección social -el área más amplia- abarca a los tradicionales seguros sociales contributivos de la seguridad social y a los esquemas no contributivos de transferencias de ingresos destinados a aliviar la incidencia de la pobreza en la niñez y entre los adultos mayores.

El financiamiento de la protección social no contributiva se provee mediante rentas generales, impuestos de asignación específica y aportes directos del Estado. Los seguros sociales, por el contrario, tienden a tener una cobertura de la población más reducida, y mantienen un esquema de financiamiento a partir de contribuciones bipartitas o tripartitas (de asegurados, empleadores y Estado) sobre la nómina salarial, aunque cuando estas fuentes son insuficientes reciben también recursos tributarios para su financiamiento (Rofman y Apella, 2014).

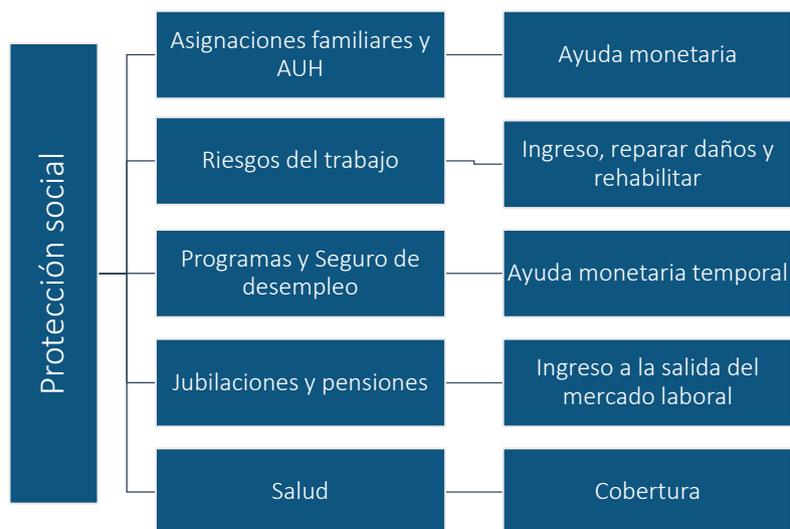
En Argentina, a partir de la década del 2000 se han ido integrando las prestaciones contributivas, propias del sistema de seguridad social, con las prestaciones no contributivas para la niñez y adolescencia (asignación universal por hijo, AUH; asignación prenatal; asignación por adopción, las becas PROGRESAR, entre otras); las prestaciones en la edad activa (programas de empleo, como potenciar trabajo, Argentina trabaja, hacemos futuro, programa de empleo comunitario, jóvenes con más y mejor empleo, seguro de capacitación y empleo, programa de inserción laboral; pensiones no contributivas, PNC; pensiones para madres de siete o más hijos, tarjeta alimentar) y la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Además, a partir del año 2005, se sancionaron tres moratorias previsionales que, por su diseño, permiten a las personas, aún sin años de aportes, "comprar" estos y pagar la deuda a partir de la percepción de la jubilación por vejez; en la práctica, la cobertura previsional en la primera y tercera etapa del ciclo de vida alcanza a más del 90% de ambos colectivos. Además, en el ámbito de las provincias existen programas similares a los mencionados.

Las personas con empleo formal en relación de dependencia, en el ámbito privado o público, tienen la cobertura frente a los riesgos del trabajo, bajo la responsabilidad del empleador, la administración de las ART (o del autoseguro de las propias empresas) y la regulación y supervisión del Estado (Ley 24.557); este seguro cubre el denominado riesgo *in itinere* y las consecuencias de las enfermedades profesionales que contrae el trabajador como consecuencia de la exposición a agentes de riesgo por el tipo de tarea que realiza, o por su presencia en el entorno laboral. Los objetivos del sistema de riesgos del trabajo son la reducción de la siniestralidad, por medio de las acciones de prevención; la reparación del daño derivado de los accidentes o enfermedades profesionales más la rehabilitación; la recalificación o recolocación del trabajador afectado y la promoción de negociaciones colectivas laborales para las medidas de prevención y las prestaciones reparadoras (San Martino, 2022).

Y existe una variedad amplia de programas de cobertura de la salud en el ámbito público a cargo de hospitales provinciales y municipales, y para los adultos mayores a través del PAMI, y en el ámbito privado a cargo de las obras sociales y las empresas de medicina prepaga.

Las prestaciones de la protección social son las siguientes:

Figura 1. Prestaciones de la protección social y ciclo de vida.



Fuente: elaboración propia.

Objetivos de la previsión social

Los regímenes de previsión social tienen por objetivo proteger a las personas cuando salen del mercado laboral por haber alcanzado una edad determinada (vejez), por sufrir un menoscabo transitorio o permanente en la posibilidad de trabajar (invalidez), o a los derechohabientes en caso de muerte del trabajador o del beneficiario de una prestación previsional.

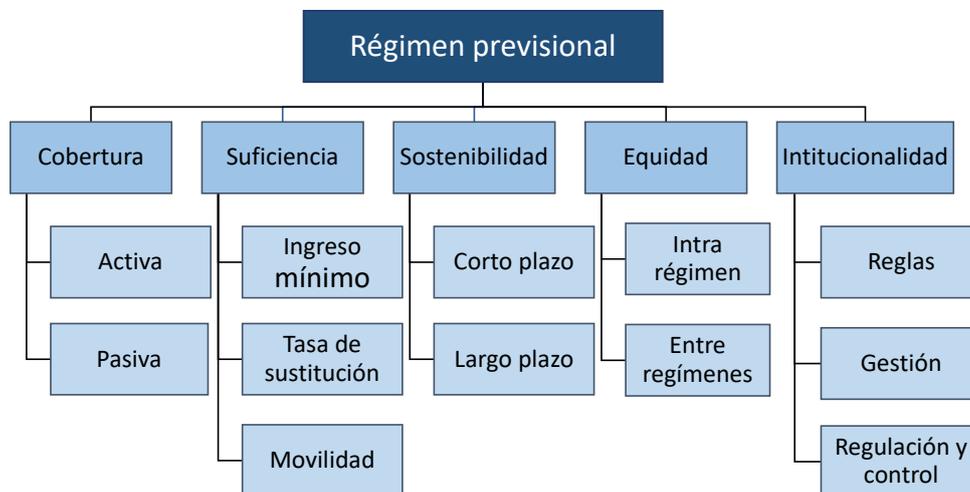
En cualquier caso, el diseño apunta a suavizar la curva de consumo a lo largo del ciclo de vida, y a prevenir la pobreza de los adultos mayores.

En particular, a los fines analíticos se pueden distinguir los siguientes objetivos que, en la práctica, presentan desafíos porque exigen armonizar los efectos cruzados que existen entre ellos.

- i. **La cobertura** se mide en dos momentos del ciclo de vida de las personas:
 - la cobertura activa o densidad de cotizaciones es la proporción de aportes efectivamente realizados respecto a los aportes teóricos que se deberían haber acumulado según las reglas definidas en la legislación.
 - La cobertura pasiva es la proporción de adultos mayores con beneficio previsional en relación con la cantidad total de personas mayores a los 65 años.
- ii. **La suficiencia** tiene tres dimensiones:
 - El ingreso mínimo para aliviar la pobreza de los mayores adultos.
 - La tasa de sustitución para suavizar el consumo en la vejez, que se mide como la proporción entre la jubilación y el salario en actividad.
 - La movilidad de las prestaciones previsionales está asociada al objetivo de suficiencia. La tasa de sustitución es una foto al momento de acceder al beneficio por vejez; por ello, se añade un objetivo adicional relacionado con la regla de ajuste periódico (movilidad) de las prestaciones previsionales para que puedan mantener el poder adquisitivo durante la vida pasiva.

- iii. **La sustentabilidad financiera** surge de la relación entre la masa de ingresos (aportes y contribuciones por la cantidad de cotizantes) y la masa de beneficios (haber promedio por la cantidad de beneficiarios). En los regímenes mixtos se suman los ingresos tributarios destinados al financiamiento de las jubilaciones y pensiones. La evaluación de la sustentabilidad se realiza en el:
 - Corto plazo.
 - Largo plazo a través de proyecciones actuariales y financieras.
- iv. **La equidad** se configura con el diseño de parámetros previsionales similares (tasas contributivas, años de aportes exigibles, edades mínimas para acceder al beneficio por vejez, tasa de sustitución y reglas de movilidad) para empleos similares en términos de salubridad y riesgos laborales. Se puede realizar:
 - Intra régimen.
 - Entre regímenes previsionales.
 - Entre generaciones.
- v. **La institucionalidad** combina el diseño de las políticas públicas en el área previsional, la gestión a cargo de entidades públicas y privadas (recaudación de las cotizaciones, administración de los fondos y el cálculo y otorgamiento de las prestaciones) y la regulación y supervisión del funcionamiento de la previsión social en sus distintos ámbitos (Arenas de Mesa, 2020).

Figura 2. Objetivos de la previsión social.



Fuente: elaboración propia.

Clasificación de los regímenes previsionales

Los regímenes previsionales pueden ser clasificados desde distintas dimensiones:

- i. **Por el alcance**, hay sistemas de cobertura amplia (“a la Bismarck”) y sistemas de cobertura restringida (“a la Beveridge”). En los primeros, la tasa de sustitución pensión/salario es importante, mientras que en los segundos se ubica en un piso mínimo (aliviar la pobreza

extrema) que exige al individuo generar ahorro voluntario por otros mecanismos para el financiamiento de sus ingresos en la vejez.

- ii. **Por la fuente de financiamiento**, los sistemas contributivos en los que el derecho al beneficio requiere del cumplimiento de requisitos legales mínimos, tales como la edad y el número de años aportados, se diferencian de los regímenes no contributivos en los que el acceso al beneficio no implica el cumplimiento de requisitos de aportes mínimos, sino una edad establecida y/o un nivel de ingresos.
- iii. **Por la forma de financiamiento**, se distinguen los sistemas de reparto (o alguna de sus variantes): aquí los aportes que hacen los trabajadores se destinan al pago de las actuales pensiones y, como contrapartida, los trabajadores adquieren el derecho implícito (o registrado en cuentas individuales) a ser financiados por las futuras generaciones (contratos intergeneracionales), y los regímenes de capitalización (individual o colectiva): en estos el trabajador (o su grupo) financia sus propios beneficios futuros (salario diferido) mediante ahorro acumulado en la etapa activa.
- iv. **Por el sujeto administrador**, existen sistemas de pensiones públicos, administrados por el Estado, y regímenes privados administrados por las propias empresas o por intermediarios autorizados, o combinados.

En la práctica, la previsión social puede ser el resultado de una combinación de estas opciones, que incluso pueden cambiar a lo largo del tiempo.

A nivel académico hay sintonía respecto de los objetivos de los regímenes previsionales. Pero subsiste un debate intenso sobre cómo se organizan estos regímenes para alcanzar los objetivos de protección que persiguen, según se enfatizan o combinen características expuestas en esta clasificación.

¿Capitalización o reparto?

A nivel académico hay sintonía respecto de los objetivos de los regímenes previsionales; empero, subsiste un debate intenso sobre cómo se organizan estos regímenes para alcanzar los objetivos de protección que persiguen, según se enfatizan o combinen características expuestas en esta clasificación.

Luego de la introducción del régimen de capitalización individual en Chile en el año 1981 y en varios países de América Latina en las décadas siguientes hubo una presunción que los regímenes de capitalización ofrecía mejores incentivos que los regímenes de reparto en términos de estimular las cotizaciones a la seguridad social y el ahorro en general, fomentar la inversión, profundizar los mercados de capitales domésticos, ampliar los mercados laborales formales, reducir el gasto público, impulsar el crecimiento económico, mejorar la eficiencia en la administración de la previsión social, atenuar los efectos del envejecimiento poblacional, entre otras ventajas; no obstante, como lo evidenció Barr, en realidad esos “mitos” no se reflejaban en la realidad (Barr, 2000).

El diseño de los regímenes previsionales debe estar vinculado con la historia y el contexto de cada realidad nacional, y cada modelo de ahorro para la vejez tiene ventajas y desventajas que hay que evaluar al momento de pensar el régimen previsional más adecuado.

Régimen de reparto

El régimen de reparto es un contrato intergeneracional por el cuál las personas en la edad activa, financian con el pago de los aportes personales y las contribuciones patronales las jubilaciones y

pensiones. La solvencia del régimen, en términos financieros, surge de la comparación entre la masa de ingresos con la masa de egresos; los parámetros de ambas, están constituidos por las tasas contributivas, la tasa de sustitución que ofrecen en términos del ingreso en la actividad y la relación entre activos y pasivos, conocida como tasa de sostenibilidad. En general, son del tipo de contribuciones definidas y beneficios definidos, ya que ambos se establecen en la regulación; por ello, pueden entrar en desequilibrio financiero cuando cambian el resto de los parámetros.

Reparto: parámetros de equilibrio

$$tc \times A \times w = ts \times P \longrightarrow ts = tc \times w \times (A / P)$$

Masa de ingresos	Masa de Egresos
---------------------	--------------------

Donde:

- tc: tasa contributiva (personal + patronal)
- A: aportantes
- w: salario
- ts: tasa de sustitución jubilación / salario
- P: Jubilados
- A / P: tasa de sostenibilidad (aportantes / beneficiarios)

El proceso de envejecimiento poblacional o los mercados laborales duales impactan en la tasa de sostenibilidad, sea por el aumento en P o la disminución en A y afectan la sostenibilidad de los regímenes de reparto. En este sentido, las reformas paramétricas consisten en combinar cambios en estos parámetros, sea aumentando las tasas contributivas, la edad mínima y los requisitos de años mínimos para acceder a las prestaciones por vejez o disminuyendo la tasa de sustitución.

Un subtipo de régimen de reparto, las denominadas cuentas nocionales, será analizado en el capítulo final.

Régimen de capitalización individual

En los regímenes de capitalización, como fuera señalado, hay un contrato individual entre el trabajador y el administrador del programa (privado o público), a través del cual el afiliado acumula los aportes personales en su cuenta de capitalización individual, estos fondos se invierten en instrumentos financieros y con la rentabilidad se capitaliza en el tiempo el ahorro realizado; al llegar a la vejez, el saldo acumulado se transforma en una prestación previsional (retiro programado, retiro fraccionario o diversos tipos de rentas vitalicias). Son regímenes de contribuciones definidas y beneficios indefinidos, porque estos dependen del saldo acumulado durante la vida activa y no están definidos en la regulación como ocurre en los regímenes de reparto (Barassi et. al. 2009).

Capitalización individual

$$SCCI = tc \times w \times (1 + i)^n$$

Densidad de cotizaciones	Rentabilidad
-----------------------------	--------------

Donde:

SCCI	saldo de la cuenta de capitalización individual
tc:	tasa de aporte personal
w:	salario
i:	tasa de rentabilidad de las inversiones
n:	período de capitalización del ahorro previsional

El proceso de envejecimiento poblacional, la densidad de cotizaciones del trabajador y el desempeño de los mercados financieros impactan en la tasa de sustitución de las personas, sea porque acumula menos saldo por la participación intermitente en el mercado laboral, sea porque las crisis financieras, en torno a la edad de jubilación, afectan el capital acumulado; en este caso, nuevos diseños como los “multifondos” con distintas relaciones de riesgo/retorno o los fondos generacionales permiten morigerar estos efectos (Musalem, et. al. 2011. SP. 2022. Viceira, 2007. Sun et al., 2021).

Regímenes previsionales y transferencia de riesgos

En los regímenes de capitalización el afiliado absorbe el riesgo laboral (menor densidad de aportes efectiva durante la vida activa); el costo de la administración; los riesgos financieros, crediticios y de inflación (la rentabilidad en términos reales de las inversiones durante el proceso de acumulación); el riesgo de longevidad en las modalidades previsionales de retiro programado o fraccionario (si la persona vive más años que los establecidos en las tablas actuariales usadas para calcular este tipo de modalidades).

En cambio, en los regímenes de reparto de contribución definido y de beneficio definido, el afiliado absorbe el riesgo laboral; no existen los riesgos financieros, crediticios y de inflación (si el salario de referencia para calcular el haber inicial está debidamente actualizado por inflación), ni el riesgo de longevidad porque el beneficio es vitalicio; de modo que la mayoría de los riesgos son trasladados al Estado (y al resto de los ciudadanos), que financia los beneficios.

Las asimetrías mencionadas se tornan más evidente en los regímenes previsionales que operan en mercados laborales duales, con intermitencias importantes en el empleo formal, más decisivas en las mujeres que en los hombres; en economías de inflación moderada/alta y con restricciones regulatorias para la inversión de los fondos de pensiones en activos financieros externos (MAPFRE Economics, 2021).

Figura 3. Regímenes previsionales y transferencia de riesgos.

Regímenes previsionales: distribución de riesgos								
Tipo de regímenes		Desempleo	Inflación	De mercado	De crédito	Longevidad	Comisiones de administración	
Aporte definido / Beneficio indefinido	Capitalización individual / colectiva	absorbe	absorbe / traslada (RVP indexadas)	absorbe	absorbe	absorbe (retiro programado) / traslada (RVP)	absorbe	
Aporte definido / Beneficio definido	Reparto	absorbe	Absorbe / traslada (movilidad)	traslada	traslada	traslada	traslada	

Fuente: elaboración propia en base a MAPFRE, 2021.

A nivel internacional, las reformas previsionales contemporáneas han ido configurando los denominados regímenes “multipilares”, que combinan componentes de reparto y de capitalización colectiva e individual para balancear mejor estos riesgos (Banco Mundial, 1994. OECD, 2021).

Regímenes previsionales multipilares

Los regímenes multipilares fueron diseñados para poder usar distintos instrumentos en pos de diversos objetivos, como se desarrolla a continuación.

- i. **Pilar 0**, con el objetivo de aliviar la pobreza. Con gestión pública, se financia con rentas generales del Estado y el derecho a la prestación se determina por la condición de ciudadanía (edad mínima y residencia) y a condiciones socioeconómicas.
- ii. **Pilar 1**, de participación obligatoria para los trabajadores, de aportes definidos, ofrece un beneficio definido habitualmente en forma proporcional a los ingresos previos al retiro. Con gestión pública, se suele financiar con contribuciones de trabajadores y empleadores (y en ocasiones del Estado) bajo un esquema de reparto y su objetivo es suavizar el consumo a la salida del mercado laboral.
- iii. **Pilar 2**, también de participación obligatoria, con aportes definidos y beneficios indefinidos, ya que estos dependen de la acumulación de aportes en la vida activa en las cuentas de capitalización. De gestión habitualmente (aunque no necesariamente) privada, funciona como un programa de ahorro colectivo.
- iv. **Pilar 3**, de tipo voluntario, con el objetivo es mejorar la tasa de sustitución más allá de lo ofrecido por los pilares obligatorios. Suelen ser de gestión privada, con aportes individuales que reciben algún tipo de incentivo por parte de empresas o el Estado.

Figura 4. Regímenes previsionales "multipilares".

Pilares de la previsión social						
	Objetivo	Régimen	Carácter	Financiamiento	Beneficio	Gestión
Pilar 0	Alivio de la pobreza	Transferencia	Obligatorio	Impuestos	Ingreso mínimo en la vejez	Pública
Pilar 1	Mantener la pauta de consumo en la vejez	Reparto	Obligatorio	Aportes y contribuciones	Mayormente definido	Pública
Pilar 2	Mantener la pauta de consumo en la vejez	Capitalización colectiva o individual	Obligatorio o cuasiobligatorios	Aportes y contribuciones	Mayormente indefinido	Mayormente privada
Pilar 3	Mejorar la tasa de sustitución de los pilares 2 o 3	Capitalización individual	Voluntario	Aportes personales	Indefinido	Privada

Fuente: elaboración propia.

En la figura siguiente se presentan algunos ejemplos de regímenes previsionales en diversos países. En las reformas previsionales a nivel internacional hay una tendencia hacia los modelos multipilares para usar distintos instrumentos para alcanzar varios objetivos, tal como se observa en una serie de países seleccionados en los distintos continentes; no obstante, en Argentina el SIPA tiene solo dos pilares, luego de la eliminación del ahorro previsional voluntario individual en la reforma del año 2008; existen programas de ahorro voluntario a través de las compañías de seguro de vida, las cajas complementarias o los fideicomisos de ahorro pero no están integrados al régimen previsional. En el capítulo 3 se examinarán opciones para incorporar el ahorro previsional voluntario colectivo e individual

Figura 5. Regímenes previsionales "multipilares" en el mundo.

Regímenes previsionales comparados				
	Pilar 0	Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3
Alemania	si	si	si	si
Argentina	si	si	no	no
Australia	si	no	si	si
Chile	si	no	si	si
Dinamarca	si	no	si	si
Estados Unidos	si	si	si	si
Nueva Zelanda	si	no	si	si
Países Bajos	si	si	si	si
Reino Unido	si	si	si	si
Suecia	si	si	si	no
Uruguay	si	si, integrados		si
China	si	si	si	si

Fuente: Bertín y Rofman, 2022.

Regímenes previsionales en Argentina

En Argentina conviven más de 200 reglas para jubilar a las personas, a nivel nacional, provincial, municipal y en el sector privado. En la mayoría de los casos no se fundamentan en diferencias derivadas de la naturaleza riesgosa o insalubre de algunas actividades laborales determinantes de un prematuro desgaste de su capacidad de trabajo, sino en la capacidad de los colectivos respectivos de haber obtenido regulaciones especiales, mejores que las del SIPA, que generan problemas de equidad, eficiencia y sustentabilidad, como será analizado en el capítulo "Cómo pensar una reforma a la previsión social en Argentina".

En la figura siguiente se presentan las diversas reglas para jubilar a las personas en Argentina, siguiendo las tipologías de regímenes previsionales; el SIPA es el más importante, concentra el 63% de los beneficiarios previsionales de Argentina; por otra parte, cabe aclarar que dentro de los regímenes de las provincias conviven, a su vez, distintas reglas para jubilar a las personas; así, por ejemplo, los regímenes de la provincia de Buenos Aires, que reúnen a la mayor cantidad de afiliados y beneficiarios son administrados por tres institutos públicos, el Instituto de Previsión Social (IPS) en el que hay 12 regímenes previsionales; la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires (Caja del BPBA) y la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la Provincia de Buenos Aires; además hay 13 cajas previsionales profesionales, que totalizan 25 reglas previsionales distintas, que serán examinadas en el capítulo de estudios de casos. En el otro extremo, en Tierra del Fuego existen siete reglas distintas para jubilar a las personas.

Figura 6. Reglas para jubilar a las personas en Argentina.

Nacional (5)	Especiales (5)	Retiro (6) + Policía y Servicio penitenciario de 11 provincias transferidas	Provinciales (13 + 2 bancos públicos)	Municipales (24)	Con condiciones diferenciales (89)	Cajas Complementarias (33)	Cajas Profesionales (67)
SIPA	Docentes	Fuerzas Armadas	Buenos Aires (3 institutos y 13 reglas)		Minería		Buenos Aires: 12
SIPA, Zona Austral	Docentes Universitarios	Policía Federal Argentina	Córdoba		Construcción		Córdoba: 5
Monotributo	Investigadores científicos y tecnológicos	Gendarmería Nacional	Santa Fe		Puertos		Corrientes: 1
Monotributo social	Servicio Exterior	Prefectura Nacional	Formosa		Viñas		Chaco: 5
Personal de casas particulares	Magistrados y funcionarios Poder Judicial	Servicio Penitenciario	Misiones		YCRT		Chubut: 1
		Policía Aeroportuaria	Chaco		Luz y Fuerza		Entre Ríos: 5
			Corrientes		...		Jujuy: 1
			Entre Ríos				La Plampa: 3
			La Pampa				Mendoza: 5
			Neuquén				Misiones: 4
			Chubut				Neuquén: 1
			Santa Cruz				Río Negro: 6
			Tierra del Fuego				Salta: 7
							San Juan: 6
							San Luis: 1
							Santa Fe: 6
							Santiago del Estero: 1
							Tucumán: 4

Fuente: Bertín, 2022.

Estructura del SIPA

Luego de la reforma previsional realizada en el año 2008, con la sanción de la Ley 26.425, que eliminó el régimen de capitalización individual, el SIPA tiene actualmente dos pilares, el pilar cero, con la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM), implementada en el año 2016, a través de la Ley 27.260, y el pilar uno de reparto, con la Prestación Básica Universal (PBU), de suma fija, más la Prestación Compensatoria (PC), que reconoce los aportes realizados antes de la reforma previsional del año 1993 y la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), que reconoce los años aportados después de la mencionada reforma (Ley 24.241). A partir del año 2008¹, ambas se calculan como con un porcentaje (1,5%) de los años aportados a partir del mínimo de treinta y el ingreso de referencia, que es el promedio actualizado de los ingresos de los últimos diez años antes del cese de

¹ Entre los años 1993 y 2008, la PAP reconocía 0,85% por año aportado a partir de los 30 años mínimos; en la reforma del año 2008, el porcentaje se igualó con la PC en 1,85% por año aportado a partir del límite mínimo de 30 años para acceder a la PBU.

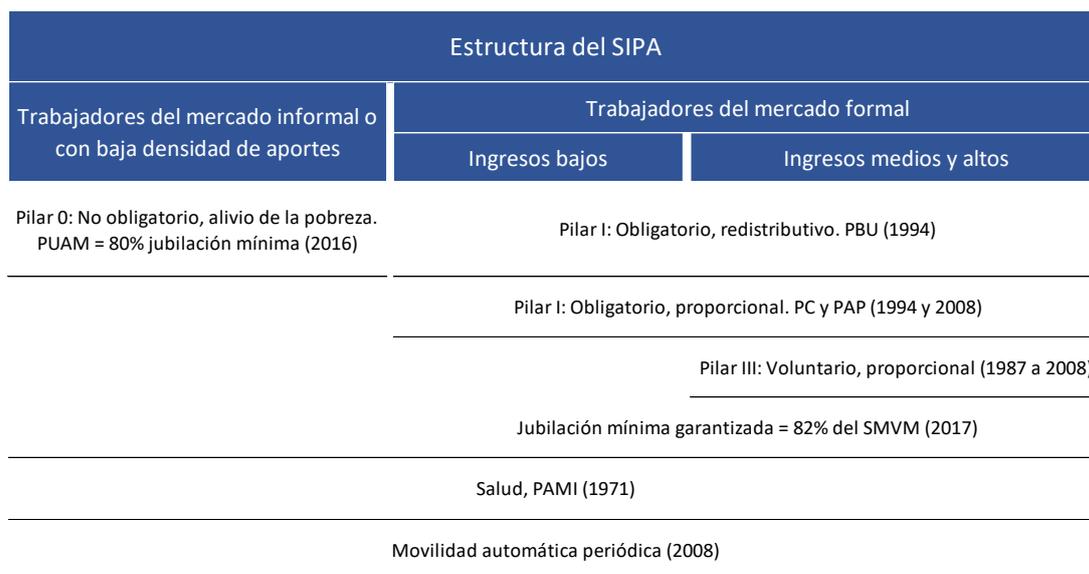
la actividad. En la práctica, dado el requisito de treinta años de aportes para acceder a la jubilación por vejez, estas prestaciones ofrecen una tasa de sustitución mínima del 45% más la PBU.

A partir del año 2009, con la sanción de la primera norma de movilidad de las prestaciones de la protección social (Ley 26.417), la suficiencia de las prestaciones del SIPA fue mejorada, aunque, con los sucesivos cambios en la misma, que serán analizados en el capítulo 6, no alcanzó a compensar los efectos de la inflación sobre las prestaciones previsionales.

Todos los jubilados y pensionados tienen, al menos, la cobertura de salud que brinda el PAMI.

La estructura actual del SIPA es la siguiente:

Figura 7. Estructura del SIPA.



Fuente: elaboración propia.

La arquitectura de dos pilares del SIPA resta grados de libertad para mejorar la tasa de sustitución de las personas que están en condiciones de realizar ahorros previsionales voluntarios para mejorar la prestación en la vejez; dado que existe un ingreso imponible máximo, que es menor en algunos casos al ingreso real.

Algunas enseñanzas de la historia de la previsión social nacional de la Argentina

La previsión social en la Argentina se desarrolló de manera gradual desde fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX; se aceleró a partir de los años 40 para los trabajadores que pertenecían al mercado laboral formal, y recién desde mediados de la primera década de este siglo comenzó a abarcar también a los trabajadores del mercado laboral informal.

En el año 1904 se promulgó la Ley 4.349, que creó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles. Considerada como el primer régimen orgánico de previsión social, se organizó bajo la forma de la capitalización colectiva.

En la primera etapa, entre los años 1904 y 1942, la previsión social se fue construyendo mediante la creación de cajas previsionales por rama de actividad, bajo el esquema de capitalización colectiva con solidaridad hacia el interior de los colectivos cubiertos, en muchos casos con regulaciones parciales, tanto sobre el proceso de ahorro en la vida activa, como durante la percepción de los

beneficios en la vida pasiva. La implantación de los seguros previsionales (contributivos) suplantó a los esquemas graciabiles o semigraciabiles precedentes. Las cajas previsionales funcionaron durante estos años como esquemas cerrados, ya que las personas no podían preservar sus ahorros y sus derechos a la jubilación ante cambios en el empleo en otros sectores económicos. La cobertura fue muy limitada respecto del universo de los trabajadores. El desarrollo de la previsión social en esta primera etapa del sistema exhibió una marcada fragmentación institucional. Los distintos regímenes previsionales tenían parámetros diferentes respecto de las edades mínimas para alcanzar el beneficio en la vejez, los años de aportes exigidos o la forma de cálculo de los haberes previsionales.

En la segunda etapa, entre los años 1943 y 1966, se extiende la cobertura previsional a los trabajadores registrados en relación de dependencia y en menor medida a los autónomos, sin alcanzar todavía a los trabajadores no registrados en el mercado laboral formal. Los derechos a la seguridad social alcanzaron el rango constitucional y la movilidad periódica con la reforma del año 1957. Esta abrió la oportunidad a las provincias para que pudiesen legislar sus regímenes previsionales propios. Los cambios legislativos tendieron a la unificación de los regímenes y la homogeneización de sus parámetros (edad mínima, años de aportes y forma de determinación de los haberes previsionales). Se creó el sistema de reciprocidad jubilatoria que permitió a las personas hacer valer todas sus historias previsionales con independencia de los aportes realizadas en distintas cajas previsionales. En estos años se asistió a la transición de la capitalización colectiva (propia de las cajas profesionales) a la lógica de reparto, con componentes de solidaridad intergeneracional; a partir de entonces, la tasa de sustitución dependió de una escala con independencia de los aportes realizados durante la vida activa y la capitalización obtenida. La centralización de la administración a nivel nacional convivió con la subsistencia de regímenes previsionales provinciales y municipales y con las cajas previsionales profesionales. Las reservas financieras acumuladas en la etapa “infante” de las cajas previsionales se licuaron parcialmente por la política de inversiones, en un contexto de inflación creciente, y por la laxitud en la concesión de beneficios previsionales.

En la tercera etapa, entre los años 1967 y 1992, se realizó una reforma previsional integral, estructural y paramétrica con la sanción del Decreto-Ley 17.310 y del Decreto-Ley 17.575 en el año 1967; el Decreto-Ley 18.037 en el año 1968 y el Decreto-Ley 18.038 a inicios del año siguiente. Por un lado, se agruparon las doce cajas previsionales existentes en dos regímenes: uno para trabajadores en relación de dependencia y el otro para trabajadores autónomos. Por otro lado, aumentaron y se unificaron los parámetros previsionales de las edades mínimas, los años de aportes exigibles y la determinación del haber inicial para las jubilaciones. En el mismo sentido, se centralizó la recaudación previsional en el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS, posteriormente reemplazado por la Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSES), con personería jurídica y autarquía, en desmedro de las funciones que hasta entonces tenían las cajas previsionales. Sin embargo, y en sentido contrario, se crearon varios regímenes previsionales especiales, con requisitos paramétricos más laxos que los establecidos en los dos regímenes mencionados. Además, surgieron los regímenes diferenciados para tareas penosas, riesgosas e insalubres. En el año 1991, en un contexto de reformas económicas y de la instauración de la convertibilidad de la moneda, se intentó derogar numerosos regímenes previsionales especiales, que fueron reestablecidos en el mismo año, evidenciando las resistencias para instaurar reglas iguales para la jubilación de las personas. La extensión de la cobertura formal continuó creciendo para los trabajadores registrados; mejoró su calidad al incorporar la atención de la salud de los adultos mayores con la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP). A mediados de la década de 1960 apareció el déficit previsional “puro”, definido como ingresos por contribuciones menores a los egresos por los pagos de las prestaciones previsionales, que más tarde (desde fines de los años 70)

se volvería crónico, y fue necesario financiarlo con recursos tributarios. En el año 1986 se declaró la “emergencia previsional” que derivó, años después, en una abundante litigiosidad previsional.

En la cuarta etapa, entre los años 1993 y 2007, se realizó la segunda y última reforma integral del régimen previsional nacional: sistémica y paramétrica, a través de la sanción de la Ley 24.241. Por un lado, se introdujo el régimen de capitalización individual que convivió con el régimen de reparto existente. Por otro lado, se cambiaron los parámetros previsionales: aumentaron las edades mínimas y los años con aportes previsionales exigidos con aportes (sin declaración jurada), se modificó la forma de calcular el haber inicial y la tasa de sustitución entre la jubilación y el salario. El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) reemplazó al Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS). La reforma estuvo precedida por varias medidas de política que se podrían considerar como preparatorias, entre ellas la unificación de los requisitos de los regímenes jubilatorios nacionales, la elevación de los aportes personales y patronales y la consolidación de las deudas previsionales analizadas en la sección precedente. Otras, como los pactos fiscales entre la Nación y las provincias, serán abordadas en esta sección. El financiamiento de la seguridad social se fortaleció con la asignación de la recaudación de varios impuestos nacionales coparticipables². En sentido contrario, la instauración del régimen de capitalización individual significó la merma de recursos fiscales para el financiamiento de la previsión social, dado que los aportes personales de sus afiliados se capitalizaban en las cuentas individuales y dejaron de financiar las prestaciones previsionales. Este costo, conocido como de “transición”, impactó de manera directa sobre el déficit previsional y fiscal, ya que el Estado no compensó los menores ingresos previsionales con una baja, al menos equivalente, en el gasto público para que la reforma previsional tuviese efecto neutro. La otra modificación sustantiva en este período fue el fortalecimiento de la incumbencia de las provincias en temas previsionales, ratificada en la reforma de la Constitución Nacional del año 1994³. Las provincias conservaron la potestad para legislar sobre la cobertura de la seguridad social de sus empleados públicos y, también, de los profesionales, que están organizados desde hace años en las cajas previsionales propias.

La última etapa, a partir del año 2008, la reforma previsional del año 2008, realizada a través de la sanción de la Ley 26.425, fue precedida por varias medidas preparatorias, tal como había ocurrido con la reforma del año 1993. En esta oportunidad se fueron realizando cambios importantes en el funcionamiento del SIJP antes de llegar a su reemplazo por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que eliminó el régimen de capitalización individual y mantuvo el régimen de reparto con mejoras en la prestación compensatoria al aumentar de 0,85% a 1,5% el porcentaje a aplicar a los 30 años de aportes mínimos para la jubilación por vejez, entre otros cambios. La litigiosidad previsional continuó creciendo en estos años, e intervino la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) con fallos en contra del Estado nacional y favorables tanto a los jubilados y

² Esta transformación del sistema previsional se llevó adelante en un contexto más amplio de reformas estructurales: privatización de empresas de servicios públicos, desregulación de vastos sectores de la economía, flexibilización del mercado de trabajo (disminución del costo laboral para los empleadores y generalización de modalidades laborales más frágiles), descentralización de varias de las funciones del Estado nacional hacia provincias y municipios, superación de los escenarios de alta inflación e hiperinflación de las décadas previas mediante la denominada Ley de Convertibilidad de la moneda nacional, y prohibición de la indexación de los contratos a favor del nominalismo. En estos años también tuvo lugar el ciclo de recesión interna más extenso del último siglo, y una crisis que terminó con el abandono de la Ley de Convertibilidad y la declaración formal de cesación de pagos por parte del Estado nacional. En el ámbito del mercado de trabajo se verificó la separación cada vez mayor entre el mercado laboral formal (con todos los derechos sociales) y el informal (sin derechos), y el crecimiento de la desocupación laboral a niveles inéditos, que exacerbaban la indigencia, pobreza y exclusión social en un amplio sector de la población.

³ El artículo 125º de la Constitución Nacional de 1994 habilita a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires a conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales, entre otras facultades. Más adelante en este trabajo se cita este artículo en toda su extensión.

pensionados como a las provincias de Córdoba, Santa Fe, San Luis y Formosa, que habían recurrido a esa instancia para recuperar los ingresos de la denominada “pre-COPA”. La cobertura previsional mejoró en calidad y extensión: por un lado, se sancionó la ley de movilidad previsional, que estableció el mecanismo automático para el ajuste periódico de las jubilaciones y pensiones, luego de varios años de discrecionalidad en la determinación de los ajustes periódicos de estos beneficios; no obstante, esta regla cambió tres veces desde entonces, evidenciando la predominancia fiscal por encima del mantenimiento del poder adquisitivo de las prestaciones de la protección social. Por otro lado, el Estado nacional impulsó el Programa de Reparación Histórica para saldar las deudas de los jubilados con o sin juicio por las demandas en reclamos de las deudas previsionales acumuladas hasta el año 2006; y se promulgó la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM), que significó la extensión de la cobertura formal (80% del haber mínimo) a los adultos mayores que no reunían los 30 años de aportes exigibles.

El legado que emerge del análisis de la historia previsional de la Argentina se puede sintetizar en las tendencias que se fueron señalando a lo largo del desarrollo histórico del sistema esbozado en este trabajo, y que se recapitulan a continuación.

Entre las cuestiones que atraviesan la evolución de la previsión social en nuestro país merecen citarse las siguientes: permanece abierta la controversia entre tener un sistema previsional único (con iguales obligaciones y derechos para todos los trabajadores) vs. mantener regímenes especiales. Los intentos por suprimir las inequidades generadas por esta coexistencia tuvieron éxitos en algunos casos, pero fracasaron en otros. Persisten, por tanto, resistencias al cambio y derechos previsionales diferenciados entre los trabajadores y los jubilados que no derivan de los riesgos en las respectivas actividades laborales (penosas, riesgosas e insalubres), sino que se consolidaron por la diferencial capacidad de influenciar sobre las regulaciones, con efectos adversos sobre la eficiencia y la equidad.

La descapitalización de la seguridad social ha sido otra de las constantes desde la década de 1940 hasta nuestros días, sea por el tamaño reducido del mercado laboral formal, sea por el uso no previsional de los recursos del sistema, sea por las gestiones deficientes, sea por la licuación de los beneficios previsionales y de los fondos de reservas en contextos de inflaciones moderadas y altas, sea por la evasión previsional. Una de las consecuencias es el déficit previsional crónico y la necesidad de recurrir a la asistencia tributaria permanente.

Las soluciones de compromiso frente a las restricciones fiscales a lo largo de estos años, bajo la forma de “emergencias previsionales”, provocaron, al menos, tres tipos de efectos negativos: afectaron sistemáticamente los derechos de los jubilados y pensionados, en lugar de corregir los problemas los trasladaron a las generaciones futuras, y provocaron la reacción del Poder Judicial, que “cerró filas”, en sus distintas instancias, declarando la ilegalidad de estas medidas y mostrando, así, el funcionamiento de la división de poderes en el ámbito de la previsión social.

En el largo plazo de la historia del régimen previsional nacional, que suma 119 años desde 1904 a 2023, la República Argentina tuvo gobiernos electos sin restricciones en 73 años (64% del total del período), 23 años con gobiernos de facto (20%), y 18 años con gobernantes electos con restricciones (16%). Confrontando estos períodos con los hechos más significativos expuestos en la línea de tiempo presentadas en los anexos I y II, se advierte que hay mayor densidad de avances en la expansión de la previsión social durante los gobiernos democráticos, especialmente en las dos últimas décadas.

En este sentido, la cobertura previsional se extendió a una proporción importante de los adultos mayores a partir del año 2005, así como la movilidad de las jubilaciones y pensiones, y el Programa Nacional de Reparación Histórica, sancionados por el Congreso de la Nación.

La transición desde la seguridad social hacia la protección social significó una mejora en la equidad. En la rama de la previsión social, a las jubilaciones y pensiones contributivas se sumaron las transferencias (no contributivas) de ingresos destinadas a aliviar la pobreza en los adultos mayores, como la PUAM. Estas compensan, entonces, a quienes han tenido aportes esporádicos o nulos, y pagaron impuestos indirectos mientras rigió el seguro social contributivo. El punto débil (y oneroso) de esta trayectoria es que esta ampliación se hizo sobre la base de regulaciones (moratorias y PUAM) que se introdujeron al sistema, en lugar de resultar de un mercado laboral con mayores niveles de formalidad.

Cabe enfatizar que la reforma -externa al sistema y a sus regulaciones- que continúa pendiente, es la extensión de la formalidad del mercado laboral, que es la fuente más robusta y legítima para el financiamiento de la seguridad social. El número de trabajadores formalizados no creció en las últimas décadas, y no se observa cómo podría expandirse en los próximos años para disminuir la informalidad en el mercado de trabajo e inyectar recursos genuinos al sistema de protección social.

La Argentina disfrutará del “bono demográfico” hasta fines de la década de 2030, aunque hasta el presente no lo está aprovechando (Fanelli, 2018). ¿Cómo cambiar antes de que este efecto se agote? El desafío es diseñar políticas para explotar esta oportunidad mientras persiste: aumentar la productividad y la formalización de la economía pueden mejorar el ahorro y la posibilidad de financiar más inversiones, y permitirían la acumulación de capital y el crecimiento económico (Rofman y Apella, 2021). Al mismo tiempo, es imperativo reconocer que este último deberá portar, finalmente, el peso del gasto en protección social.

Hacia adelante, es prudente recordar que las reformas previsionales con una frágil “legitimidad de origen” no lograron consolidar las soluciones propuestas. Fue el caso de la reforma previsional de 1993⁴, cuyo complejo trámite legislativo dejó abierta la controversia sobre la reforma misma, luego abonada por las inconsistencias que implicó su puesta en marcha, los costos de gestión, y el impacto fiscal negativo que resultó de su instrumentación. En definitiva, los cambios no lograron arraigar, y fueron cancelados años después, con la “contrarreforma” de 2008.

Vivir más años es una buena noticia, sin embargo, el envejecimiento poblacional planteará esfuerzos fiscales aún mayores para financiar las prestaciones, los gastos en salud y en el cuidado de las personas, que entrarán en conflicto por la demanda de ingresos tributarios futuros con otras inversiones reales y en capital humano.

Surgen, así, distintos interrogantes de corto y de mediano plazo que deberán ser abordados por la dirigencia política y por la propia sociedad.

⁴ Isuani y San Martino señalan que: “(...) El trámite legislativo que tuvo la reforma previsional instaurada en 1994 en la República Argentina significó un desafío político para el gobierno que asumió en 1989. Obtener su sanción implicó la modificación sustancial del proyecto originalmente enviado por el Poder Ejecutivo ya que en el transcurso del tiempo y las negociaciones fue cambiando su estructura (...)”. En este trabajo se realiza un exhaustivo análisis de las diferencias entre el proyecto original del Poder Ejecutivo y el régimen aprobado por la Ley 24.241. Isuani y San Martino, 1995, p. 41. En el mismo sentido, Bertín advierte que: “(...) En el caso argentino el debate parlamentario del año 93 fue intenso, el proyecto original del ejecutivo tuvo cambios importantes introducidos por el Parlamento hasta los momentos inmediatos a su aprobación, esta fue lograda en reñidas votaciones, tanto en las votaciones en general como en las correspondientes a cada uno de sus artículos, en ambas cámaras del Congreso de la Nación, y posteriormente, el Poder Ejecutivo introdujo varias observaciones a determinados artículos al promulgar la ley (...)”. Bertín, 2006, p. 115.

A futuro hay que pensar en la creación de un régimen previsional único para los ciudadanos de Argentina y fortalecer los instrumentos de ahorro previsional voluntario, colectivo e individual, para mejorar la tasa de sustitución del nuevo régimen, sin garantías del Estado. Un régimen previsional común sería un paso decisivo para eliminar las asimetrías en términos de equidad, eficiencia y sustentabilidad financiera y para prepararnos para el proceso de envejecimiento poblacional, que está cada vez más próximo.

El camino es el diálogo y la búsqueda de consensos para promover procesos de cambio que permitan congeniar crecimiento económico con protección social; advirtiendo que el punto de partida es la deslegitimación de la previsión social que existe entre los ciudadanos, que hoy no esperan poder “vivir de las jubilaciones” (Bertín, 2006 y 2019).

Referencias

- Arenas de Mesa, A. 2020. “Los sistemas de pensiones en América Latina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19”. CEPAL, *Macroeconomía del desarrollo*, 212. Santiago de Chile.
- Barassi, M.; Bertín, H.; Musalem, A. 2009. “Modalidades previsionales en los regímenes de capitalización de América Latina: renta vitalicia, retiro programado, retiro fraccionario, renta financiera”. Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), octubre. Ciudad de México.
- Banco Mundial. 1994. *Envejecimiento sin crisis*. Oxford, Oxford University Press.
- Barr, N. 2000. “Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choice”. *IMF Working Paper* 00/139. Washington, DC.OECD, 2019).
- Bertín, H. 2006. “Sistemas de pensiones: elementos para el consenso”. En: Berensztein, S., Rodríguez Larreta, H. y Sturzenegger, F.: *El país que queremos. Principios, estrategias y agenda para alcanzar una Argentina mejor*. Buenos Aires, Editorial Temas.
- Bertín, H. 2019. *Hacia una historia de la previsión social nacional en Argentina: 1904-2018*. Editorial Haber-Centro de Estudios en Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata. 2019.
- Bertín, H.; Rofman, R. 2021. “La ‘otra’ política previsional. El ahorro previsional voluntario y los seguros de retiro”. CIPPEC, *Documento de políticas públicas*, 232. Setiembre. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Bertín, H.2 022. *La previsión social en Argentina: pasado, presente y futuro*. Rosario, Ediciones Juris.
- Cecchini, F.; Figueras, S.; Martínez, R.; Rossel, C. 2015. “Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social”. En: Cecchini, F.; Figueras, S.; Martínez, R.; Rossel (eds.): *Instrumentos de protección social Caminos latinoamericanos hacia la universalización: 25-29*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Fanelli, J. M. 2018. “Desperdiciar el bono demográfico es imperdonable”. *La Nación*, 16 de agosto. Buenos Aires.
- Isuani, E.; San Martino, J. 1995. “El nuevo sistema previsional argentino. ¿Punto final a una larga crisis?”. *Boletín Informativo Techint*, 281 y 282. Buenos Aires.

- MAPFRE Economics. 2021. "Sistemas de pensiones en perspectiva global". Fundación MAPFRE, Madrid.
- Musalem, A.; Baer, F. Bertín, H. 2011. "Multifondos, opciones por defecto y riesgos en el ciclo de vida". Mimeo, OECD. Mayo 2011. Paris.
- OECD. 2021. "Pensions at a Glance. OECD and G20 Indicators". Organisation for Economic Co-operation and Development. París.
- Rofman, R.; Apella, I. 2014. "La protección social argentina en un contexto de transición demográfica". En: Gragnolati, M., Rofman, R., Apella, I. y Troiano, S. (editores): *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*: 143-170. Banco Mundial. Buenos Aires.
- Rofman, R.; Apella, I. 2021. "Cuando tengamos sesenta y cuatro: Oportunidades y desafíos para la política pública en un contexto de envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe. El desarrollo internacional bajo la lupa". Banco Mundial, Washington, DC.
- San Martino, J. 2022. "Sistemas de riesgos del trabajo". Ciudad de Buenos Aires.
- Sun, J., Zhu, D.; Platen, E. 2021. "Dynamic Asset Allocation for Target Date Funds under The Benchmark Approach". *ASTIN Bulletin*, 51 (2), 449-74.
- SP. 2022. "Evolución y desempeño individual de los cambios de fondos en el Sistema de Pensiones". Superintendencia de Pensiones, *Documento de Trabajo*, 69. Santiago de Chile.
- Viceira, L. 2007. "Life-Cycle Funds", mayo. Disponible en SSRN: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.988362>

2. Cómo analizar un régimen previsional

La previsión social es una de las ramas de la seguridad social y, más en general, de la protección social.

A nivel nacional, el gasto en protección social representa alrededor del 42% del gasto de la administración pública central, el 75% del cual corresponde a las prestaciones previsionales contributivas y no contributivas destinadas a los adultos mayores. Estos gastos deben ser evaluados año a año para ser incluidos en el Presupuesto Anual que el Poder Ejecutivo envía al Congreso de la Nación para su aprobación. Además, en el análisis de costo-beneficio de un proyecto de normativa vinculado a la previsión social es necesario disponer de la información de personas (afiliados y beneficiarios) y de los recursos y gastos para poder cuantificar su impacto.

En este sentido, es importante aplicar una metodología para analizar el funcionamiento de un régimen previsional que permita examinar la evolución histórica, la situación actual y el comportamiento esperado en los próximos años; así como todas las iniciativas de política pública que tengan efectos sobre el régimen.

A este fin, se expondrá una metodología de nueve pasos, que parte de la identificación del tipo de régimen previsional, la obtención y administración de la información, y la elaboración de los informes de gestión de corto y largo plazo.

Introducción

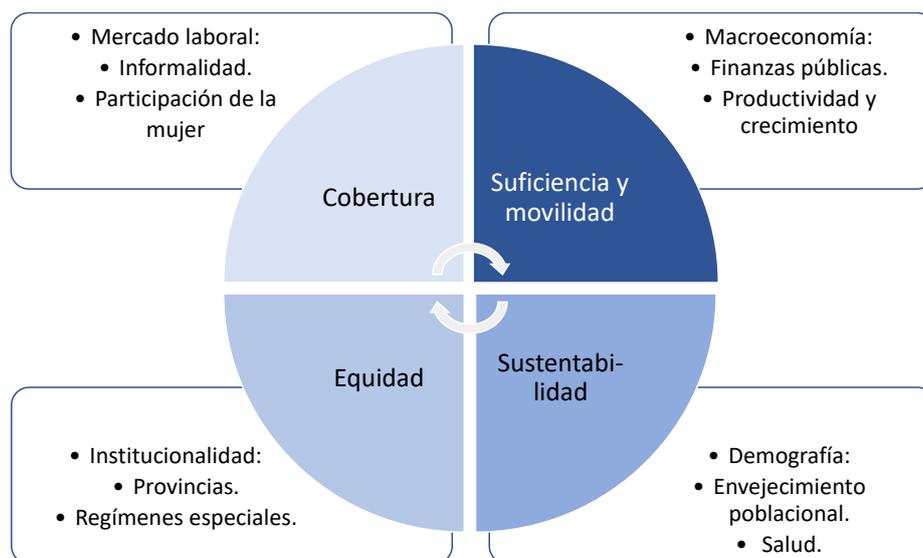
Los regímenes previsionales brindan a las personas la protección frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte; como fuera señalado, sus objetivos son la cobertura previsional, la suficiencia de las prestaciones previsionales y la solvencia financiera.

En la gestión adecuada de los regímenes se busca balancear la administración de estos objetivos, dado que, por ejemplo, una mayor cobertura o tasas de sustitución más alta (suficiencia) impactan en la solvencia.

La evaluación del régimen previsional debe ser examinada, además, contemplando el contexto en el que funcionan; la cobertura y su vínculo con el mercado laboral; la suficiencia y la sustentabilidad con relación al contexto macroeconómico; la sostenibilidad en el largo plazo respecto a la evolución esperada de la demografía y los aspectos institucionales con respecto al resto de los regímenes previsionales.

Por estas razones, es conveniente examinar los objetivos de un régimen previsional en forma conjunta con sus respectivos contextos para poder armonizar su diseño desde la perspectiva de la eficiencia, la equidad y la sustentabilidad financiera.

Figura 8. Régimen previsional: objetivos y contexto.



Fuente: elaboración propia.

Evaluación de un régimen previsional: los nueve pasos

Una de las maneras de examinar un régimen previsional, sea para evaluar su funcionamiento, sea para reformarlo, es disponer de una metodología que permita un abordaje sistémico, tanto para estudiarlo en momentos sucesivos del tiempo, como para analizarlo en forma comparada con otros regímenes previsionales.

A continuación, se presenta la secuencia de los nueve pasos:

- I. Definir el marco teórico para identificar los principales aspectos que describen el funcionamiento de un régimen previsional:
 - De reparto tradicional (beneficio definido) / cuentas nocionales (beneficio indefinido),
 - De capitalización individual / colectiva (indefinido),
 - Financiamiento privado, público / mixto (privado y público).
 - Identificar los pilares: cero, uno, dos y tres.
- II. Describir las regulaciones del funcionamiento del régimen previsional:
 - Estudiar las regulaciones vigentes del régimen previsional, así como los cambios regulatorios en el pasado para entender cómo funciona hoy, y cuáles fueron los principales cambios previos.
 - Las regulaciones permiten identificar los parámetros que explican los ingresos y egresos del régimen previsional de reparto o la acumulación y desacumulación en los regímenes de capitalización.

Figura 9. Parámetros de un régimen previsional.



Fuente: Bertín y Rosales, 2019.

III. Plantear el esquema de funcionamiento:

a. Si se trata de un régimen de reparto:

- Sus fuentes de ingresos: están constituidos por sus afiliados que aportan (A), el salario (w), las tasas contributivas –aportes personales y contribuciones patronales- (Tc) así como otras fuentes de ingresos provenientes de impuestos, rentabilidad de los fondos de reservas, entre otras: masa de ingresos.
- Sus egresos principales: están constituidos por el pago de las prestaciones previsionales: vejez, invalidez y pensiones de sobrevivencia, que resultan de la cantidad de beneficiarios (P) y las tasas de sustitución para las prestaciones previsionales mencionadas (Ts): masa de egresos.

$$\text{Paramétrica o de equilibrio} \\ T_c \times A \times w = T_s \times P \longrightarrow T_s = T_c \times w \times A/P$$

- b. En el caso de un régimen de capitalización hay que expresar la relación equivalente (ver capítulo precedente).

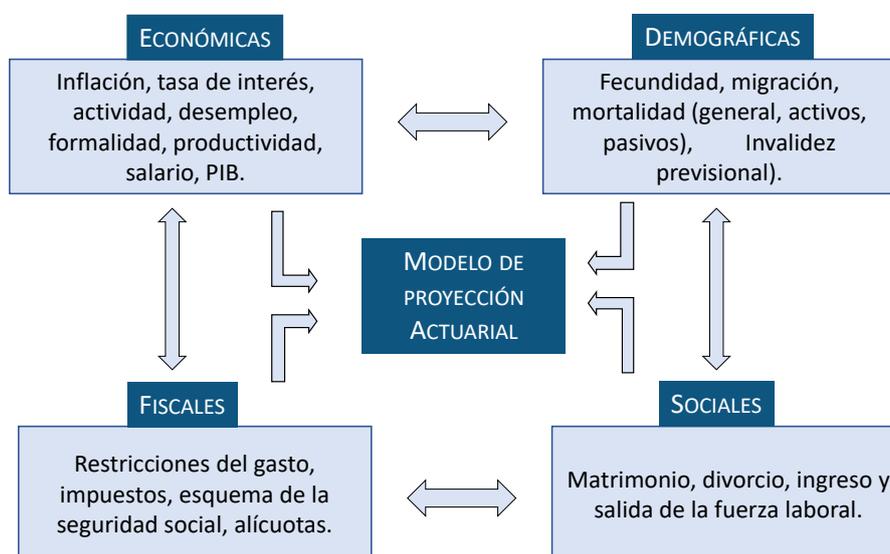
IV. Exponer el modelo matemático para la evaluación del régimen previsional:

- hay que elaborar el modelo matemático que surge del flujo de ingresos y de egresos del régimen previsional y, como diferencia, resultados contributivos y financieros.
- El resultado contributivo, llamado también resultado previsional puro, es la “prueba ácida” del funcionamiento del régimen previsional porque compara la masa salarial de recursos con la masa de las prestaciones previsionales, tanto en el corto plazo como en el largo plazo.
- El resultado financiero total añade al anterior otras fuentes de recursos y de gastos.

- V. Construcción de la base de datos, los indicadores previsionales y el tablero de comando que los resumen para monitorear periódicamente su funcionamiento:
- a. afiliados, beneficiarios, salarios, monto de las prestaciones previsionales, entre otras;
 - b. con la desagregación de estas por edades, género, distribución de los ingresos.
 - c. Si no existiera una base de datos, al momento de construirla se debería intentar tener los datos de un período previo –entre 5 y 10 años- así como actualizarla con una frecuencia que debería ser al menos anual, aunque es recomendable realizarla con frecuencia trimestral.
- VI. Elaborar una proyección financiera de corto plazo, de tres a cinco años, del resultado contributivo y financiero del régimen previsional para vincularlo con los presupuestos anuales de la administración central.
- a. Ingresos por aportes personales, contribuciones patronales, impuestos y otros.
 - b. Egresos por el pago de las prestaciones previsionales: vejez, invalidez y muerte, gastos operativos, y otros egresos.
 - c. Resultado contributivo y
 - d. Resultado financiero.
 - e. Estas proyecciones de corto plazo son insumos para la elaboración de los presupuestos plurianuales de la administración pública provincia o nacional. Estas proyecciones son necesarias para la propia gestión del instituto previsional para anticipar el comportamiento esperado del resultado previsional y financiero, y captar el efecto de variables externas al régimen previsional provenientes del contexto macroeconómico: inflación, fases del ciclo económico, entre otras.
- VII. Elaborar una proyección actuarial y financiera de largo plazo, de 30 a 50 años, de las variables demográficas y financieras de régimen previsional para anticipar estrategias de regulación y el financiamiento:
- a. Las proyecciones no son pronósticos “para acertar el futuro”, sino que permiten evaluar las perspectivas del sistema previsional, dadas ciertas hipótesis razonables y moderadas sobre la evolución a largo plazo de las variables determinantes del modelo: demográficas, sociales, actuariales y financieras (González Martínez, 2023).
 - b. Escenario base:
 - consiste en realizar las proyecciones con los parámetros vigentes establecidos en la regulación: edades mínimas y años de cotizaciones necesarios para el acceso a la jubilación por vejez, requisitos para acceder a las prestaciones por invalidez y sobrevivencia, tasas contributivas, tasas de sustitución más las variables demográficas, financieras y las tablas actuariales necesarias para realizar la proyección.
 - c. Escenarios alternativos:

- se realiza modificando los parámetros de edad, años de cotización, tasas contributivas, tasas de sustitución, variables macroeconómicas, financieras y poblacionales para evaluar posibles reformas previsionales.
- Primero se construye cada escenario en forma aislada.
- Luego de realiza de manera integrada.
- Las modificaciones pueden referirse a los parámetros previsionales, al comportamiento de variables económicas tales como: crecimiento / disminución del empleo, mayor o menor formalización en el mercado laboral.
- El objetivo de los escenarios es brindar respuestas técnicas para fortalecer las deficiencias que puedan surgir en el escenario base y plantear una reforma previsional para fortalecer la cobertura, la suficiencia y la solvencia.

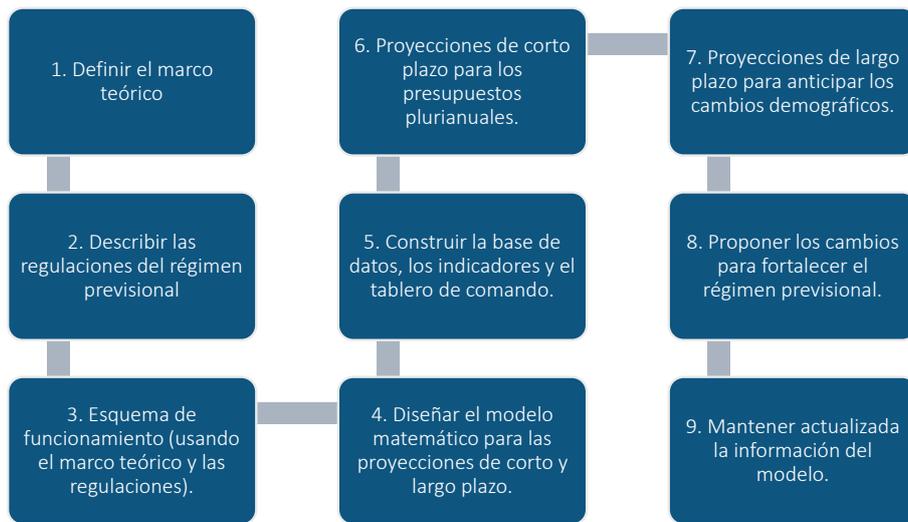
Figura 10. Proyecciones previsionales: interacción entre las variables.



Fuente: elaboración propia en base a Plamondon et al., 2002.

- VIII. Resumir los principales hallazgos, tanto de la historia reciente, como de las proyecciones de su funcionamiento en el corto y largo plazo, así como las opciones de política para su fortalecimiento.
- IX. Actualización continua de la información del modelo, tanto de las bases de datos, como de los indicadores y del tablero de comando que las resumen, de modo de poder ser usadas para la evaluación periódica y la toma de decisiones de corto y largo plazo.

Figura 11. Evaluación de un régimen previsional: los nueve pasos.



Fuente: Bertín y Rosales, 2019.

Referencias

- Bertín, H.; Rosales, W. 2019. "Monitor de la seguridad social de la provincia de Buenos Aires. Informe final". Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata – Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.
- González Martínez, C. 2023. "Demografía y pensiones. Una nueva realidad". En: AAVV: *Pensiones del futuro*: 55-71. Instituto Santalucía. Madrid.
- Plamondon, P.; Drouin, A.; Binet, G.; Cichon, M.; McGillivray, W.; Bédard, M.; Pérez-Montas, H. 2002. "Actuarial Practice in Social Security". ISSA, *Quantitative Methods in Social Protection Series*. International Social Security Association. Ginebra.

3. Ahorro previsional voluntario.

Las reformas previsionales en el mundo tienden a crear los denominados regímenes multipilares, que consisten en integrar distintos instrumentos para alcanzar varios objetivos.

En la reforma previsional en Argentina del año 2008 se eliminó el tercer pilar, a partir de entonces el régimen previsional solo conserva los dos primeros pilares; de este modo, se perdió un instrumento y se priva a las personas de mejorar la tasa de sustitución que ofrece el primer pilar, dentro de un régimen previsional integrado. Si bien existen instrumentos de ahorro voluntario colectivo e individual, como los seguros de retiro, los fideicomisos de fondos de pensiones y las cajas complementarias, estos instrumentos no están integrados al SIPA, funcionan con regulaciones muy dispares y, en casos, como las cajas complementarias, con mecanismos de supervisión débiles o inexistentes.

Por ello, a futuro es necesario incorporar el segundo y tercer pilar para mejorar el diseño del régimen previsional y los haberes de las personas en la tercera etapa del ciclo de vida.

El capítulo está organizado en las siguientes secciones: en la introducción se expone el vínculo que existe entre los desafíos que impone el proceso de envejecimiento poblacional a los regímenes previsionales y una de las respuestas que se podrían ofrecer a través del ahorro previsional voluntario; a continuación se presenta los principios conceptuales que motivan y justifican la existencia de incentivos al ahorro previsional voluntario y la experiencia promovida al respecto por el Banco Interamericano de Desarrollo en América Latina; en la segunda sección se describen seis experiencias internacionales de mecanismos de ahorro previsional voluntario; finalmente, se presentan lineamientos para la introducción del ahorro previsional voluntario que permita la creación de un régimen previsional multipilar⁵.

Introducción

Los sistemas de pensiones enfrentan en el mundo desafíos vinculados con los efectos del envejecimiento poblacional sobre la sustentabilidad financiera. La caída en la tasa de natalidad combinada con el aumento de la esperanza de vida está aumentando la proporción de adultos mayores dentro de la población total. Argentina, aunque a un ritmo menor que los países europeos o Japón, está recorriendo esta ruta y se estima que la proporción de adultos mayores con relación a la PEA pasará de alrededor del 20,3% en la actualidad al 30,3% hacia el año 2050 (+49%) y a 45,5% en el año 2080 (+50%) (OCDE, 2021).

La cobertura previsional de más personas implicará mayor gasto que competirá con otras inversiones, como el financiamiento del capital humano, los gastos en salud, la seguridad, las inversiones en infraestructura, entre otras; de la misma manera, la expansión del gasto impactará en la presión tributaria, en la productividad de la economía y en el proceso de desarrollo económico.

En perspectiva comparada, se advierte que los países enfrentan este desafío combinando múltiples instrumentos. Por un lado, realizan reformas paramétricas en sus regímenes previsionales, como aumentar la edad de retiro, unificarla por género, revisar la tasa de sustitución entre la pensión y el salario, así como los mecanismos de actualización periódica, entre otras; por otro lado, habilitan nuevas formas de ahorro para la vejez que complementan a los sistemas previsionales clásicos, muchos de los cuales funcionan como regímenes de reparto.

⁵ Este capítulo se basa en Bertín, 2019 y Bertín y Rofman, 2021.

En este sentido, se observa una estrategia de combinar los regímenes previsionales tradicionales con los planes de ahorro voluntario colectivo e individual para mejorar los ingresos en la vejez y, al mismo tiempo, descomprimir parcialmente las finanzas públicas en el mediano y largo plazo.

La teoría y la economía política del ahorro voluntario

Los esquemas de ahorro previsional voluntario (APV) permiten mejorar la tasa de sustitución entre la jubilación y el salario y, con ello, el objetivo de suficiencia de un régimen previsional, sin impactar en forma directa sobre aspectos como la equidad y la sostenibilidad. Los ahorros a edades tempranas, por el efecto del interés compuesto, generan más ingresos en la vejez, el tiempo es clave: “cuanto antes, mejor” (Bertín, 2019). No obstante, las estrategias de política pública para promover el APV varían según sea el enfoque que subyace en el diseño de este instrumento (Repetto, 2001).

La teoría económica presenta, al menos, dos visiones alternativas acerca de los mecanismos más idóneos para desarrollar el ahorro voluntario: el enfoque neoclásico y la perspectiva de la economía del comportamiento. La visión neoclásica se apoya en el supuesto del comportamiento racional de los agentes económicos, éstos aprovechan todos los incentivos disponibles: saben lo que quiere, cómo lograrlo, sus preferencias son coherentes y estables, disponen de la información necesaria y usan correctamente las leyes de probabilidades (Modigliani y Brumberg, 1954. Friedman, 1957). Así, las personas que deseen tener una jubilación mayor a la ofrecida por los esquemas previsionales generales buscarían instrumentos para acumular ahorros de largo plazo, que le permitan financiar una mejor tasa de sustitución en el futuro.

En cambio, la perspectiva de la economía del comportamiento sostiene que éste no es el desempeño del “*homo economicus*” (Strotz, 1956. Akerlof, 2002); por el contrario, entiende que existen una serie de factores que impiden que el modelo tradicional neoclásico se refleje en la realidad. Entre estos incluyen que la información no es perfecta y es difícil de procesar para el ciudadano medio, que hay inconsistencia inter temporal en el proceso de toma de decisiones y existen factores de naturaleza psicológica que debilitan el comportamiento racional supuesto por el enfoque neoclásico (Camerer y otros, 2003. Sunstein y otros, 1998. Shefrin y Thaler, 1998). En especial, los sesgos cognitivos que afectan al proceso de ahorro están relacionados con la tendencia a privilegiar el consumo presente por sobre el futuro (aun cuando se tenga conciencia de la necesidad de prever el ahorro para la vejez), la dilación (procrastinación), el exceso de confianza o, simplemente, la inercia en el proceso de la toma de decisiones de bienes de consumo en el largo plazo (Laibson, 1997. O’Donoghue y Rabin, 1999). Por estas razones, los individuos necesitan “ayudas” que los incentive y facilite su participación en esquemas de ahorro previsional voluntario.

Las dos visiones alternativas tienen un impacto directo sobre el diseño de este instrumento complementario del aporte obligatorio: en el enfoque racionalista la intervención del Estado en la regulación de estos contratos debería ser menor o nula, ya que se espera que los consumidores reaccionarán voluntariamente a los estímulos del mercado, como por ejemplo un aumento en la tasa de interés u otras variables explícitas de los instrumentos o programas financieros. En contraste, la economía del comportamiento sostiene que las iniciativas públicas deben ser más directas para superar la conducta típica del consumidor, mediante la combinación de instrumentos para facilitar las decisiones en las distintas etapas del proceso de ahorro (opciones por defecto, también conocidas como opciones automáticas, “pequeños empujoncitos” o “nudge”) con la educación permanente al consumidor sobre los beneficios del ahorro en el ciclo de vida, aunque la eficacia de esta última sea limitada para una población heterogénea (Arnone, 2004. Bernheim y Garrett, 2003. Madrian y Shea, 2001a. Choi et al., 2004. Estrada-Mejía et al., 2023. Thaler y Benartzi, 2004).

En este sentido, abogan por promover el proceso de toma de decisiones para el ahorro voluntario: tanto en la etapa de entrada al plan (“automatic enrollment”), como en la determinación de la tasa de aporte voluntaria, la selección (y cambio) del fondo de pensiones o la cartera de instrumentos de inversión y en la elección de la modalidad para la percepción de los beneficios del plan en la vejez. La inclusión de las denominadas opciones por defecto –el plan prevé una opción cuando el titular no decide explícitamente- suele ser determinante para morigerar los efectos de la inercia o la inacción sobre las decisiones de ahorro voluntario en la vejez y requiere de un diseño bien calibrado para establecer cuál es la mejor opción para el participante en cada etapa del proceso.

Las alternativas para activar la opción por defecto o los “pequeños empujones” son más o menos automáticas, de acuerdo al requisito de: a. “no conformidad” (si calla ... se ajusta a la decisión prevista en el plan para esa etapa específica); b. “conformidad expresa” (la aceptación/negación sobre la opción se debe ejercer, i.e. selección de un fondo de pensión de alta volatilidad); c. inscripción “activa” (se establece un intervalo de tiempo para la toma de decisión, i.e. noventa días desde que se incorpora a la empresa para adherirse al plan, definir con qué tasa de aporte, determinar si esta deducción se realiza con la acreditación del salario mensual, escoger el tipo de fondo o los instrumentos financieros para invertir sus ahorros, entre otras) (Choi, y otros, 2001. Madrian y Shea, 2001a). En general, a mayor automaticidad corresponde menor participación del ahorrista en forma activa; empero, resulta difícil calibrar la regulación de los instrumentos a los distintos perfiles de comportamientos individuales. Por ello, las agencias públicas en diversos países trabajan activamente para diseñar los “nudges” con equilibrio entre los derechos y las obligaciones de las partes intervinientes en el APV.

Chetty y otros analizaron el impacto de dos instrumentos utilizados por el gobierno para impulsar el ahorro previsional voluntario en Dinamarca entre los años 1995 a 2009: los subsidios sobre los precios (descuento sobre la tributación al impuesto a las ganancias) y las transferencias automáticas directas (equivalentes a un porcentaje del salario) a las cuentas de ahorro de los trabajadores. A partir del examen de las bases de datos utilizadas, distinguieron dos tipos de actores: los denominados “ahorradores activos” (disponen de conocimientos financieros, planifican y ahorran para la jubilación) y los “ahorradores pasivos” (carecen de información financiera y por diversos motivos no planifican activamente el ahorro para la vejez); encontraron que los primeros representaban el 15% de la muestra y los segundos el 85% restante. La vía de los subsidios a los precios era poco efectiva para promover el APV (mayor entre los ahorradores activos, pero no era relevante para los ahorradores pasivos), mientras que las contribuciones directas eran más efectivas, especialmente entre los ahorradores pasivos. Las transferencias estatales (“matching contribution”) influyeron en el comportamiento de los ahorradores pasivos, tenían costos fiscales más bajos para el Estado y generaron relativamente poca exclusión (Chetty et al., 2013).

Los gobiernos del Reino Unido, Australia, Alemania, Estados Unidos, los Países Bajos y Singapur han creado equipos de expertos en ciencias del comportamiento encargados de diseñar intervenciones conductuales que tengan el potencial de fomentar el comportamiento deseable sin restringir las opciones, probar esas intervenciones de forma rápida y económica y luego implementar las estrategias que demuestren ser más efectivas para la aplicación de distintas políticas públicas, entre las que se encuentra el incentivo al ahorro (Benartzi et al., 2017. Obama, 2015). Los denominados “pequeños empujones” (o “nudge”) para motivar decisiones en el sentido deseado se complementan con las acciones más tradicionales de los gobiernos, tales como los mandatos, las prohibiciones o los incentivos económicos (subsidios o multas). Aunque los resultados son preliminares, hay evidencia que los “pequeños empujones” pueden tener mayor efectividad que los instrumentos tradicionales para corregir la desalineación entre el interés público y los intereses

privados de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones ante políticas del gobierno porque tienen en cuenta las intuiciones, emociones y los procesos automáticos de toma de decisiones de los individuos (Benartzi et al., 2017). Así, el diseño, la implementación y el control de las políticas públicas se nutren de más instrumentos para alcanzar mayor eficacia y efectividad en la acción colectiva.

En este documento se seguirá el enfoque utilizado por la economía del comportamiento y las recomendaciones de política que se derivan del mismo (Laibson et al., 1998. Repetto, 2005). La opción del ahorro previsional voluntario debe estar abierta a todas las personas, sea que trabajen en relación de dependencia, por cuenta propia como los profesionales o se desempeñen en otras actividades.

Instrumentos para promover el APV en América Latina

El Laboratorio de Ahorro para el Retiro del BID y los gobiernos de Chile, Colombia, México y Perú ensayaron durante cinco años nuevos instrumentos para fomentar el ahorro voluntario sobre la base de los principios de la economía del comportamiento y las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para facilitar el ahorro de los ciudadanos de bajos ingresos. Utilizaron varias estrategias: desde crear mecanismos automáticos de ahorro en plataformas digitales a incentivar instancias de ahorro en transacciones, como en los momentos de compra, pago de impuestos o al final del repago de préstamos.

Esta experiencia regional es útil porque comparte características similares con relación a los mercados laborales duales (formales e informales), la importancia de los cuentapropistas en la economía doméstica y la falta de desarrollo de mercados financieros más profundos con alcance para toda la población.

Por ello, es oportuno transcribir *“los cuatro aprendizajes principales del proyecto: 1) Las soluciones que se vinculan a una fuente de ingreso tienen un impacto destacado en la generación de ahorro voluntario. Sin embargo, escalarlas para la población de trabajadores de bajos ingresos e independientes es desafiante... 2) Los recordatorios son fáciles de escalar y costo efectivos, pero tienen un impacto pequeño en el ahorro para el retiro y no siempre funcionan... 3) Hacer fácil el ahorro debe acompañarse de una mejor educación financiera y previsional... 4) Apostar por el ahorro voluntario para el retiro necesita un liderazgo institucional que permita superar las barreras regulatorias, tecnológicas y las fallas de mercado que dificultan la puesta en práctica de soluciones de ahorro escalables y efectivas”* (Azua et al., 2021: 10).

El diseño del ahorro previsional voluntario y obligatorio en el mundo

Los pilares dos y tres de la previsión social están organizados de diversas formas en el mundo. En esta sección se presentarán algunos ejemplos de países con regímenes previsionales que incluyen programas de ahorro previsional obligatorio o voluntario, a nivel individual o colectivo para extraer aspectos positivos y potenciales restricciones al momento de diseñar una alternativa para complementar las prestaciones del régimen previsional nacional de Argentina⁶.

Alemania

El sistema previsional tiene cuatro pilares. El pilar cero es no contributivo y otorga una pensión mínima focalizada por nivel de ingreso (Grundsicherung im-Alter und bei Erwerbsminderung), es

⁶ En Bertín y Rofman, op. cit., se revisan, además, las experiencias de Australia, Dinamarca, Países Bajos y Uruguay.

financiada con impuestos, de administración pública a cargo del Fondo Federal de Seguros que pertenece al Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales. El pilar uno (Regelaltersrente) es obligatorio, financiado con contribuciones a cargo del trabajador y del empleador, de administración pública bajo un esquema de reparto. El pilar dos está integrado por planes de pensiones ocupacionales (BAV: Betriebliche Altersversorgung), si bien no son obligatorios, desde el año 2002 los trabajadores tienen el derecho a exigir que una parte de su sueldo sea invertido en un plan de pensiones de empresa, pueden ser de contribución definida o de beneficio definido y la administración es privada a cargo de la misma empresa o por gestores independientes. El tercer pilar es de ahorro voluntario individual y está estructurado en dos programas: el Riemer Pensions es un plan que lo puede suscribir cualquier persona que cotice a la seguridad social, los aportes tienen exenciones fiscales y las personas de menores ingresos reciben una subvencionada periódica del Estado en su cuenta individual, son administrados por compañías de seguros, bancos o fondos de inversión. El Rürup Rente es un programa de ahorro pensado para trabajadores independientes cuya prestación es una renta previsional.

En el segundo pilar existen cinco programas, se financian con el aporte de los trabajadores y de los empleadores (o solo de estos), con desgravaciones impositivas y son supervisados por el regulador público. 1) El Direktzusage/Pensionszusage (compromiso directo / compromiso de pensión): el empleador paga a su empleado el beneficio acordado al llegar a la edad de jubilación; funciona con el esquema de una reserva en los libros en las empresas en las que se desempeñan los trabajadores, las empresas no están obligadas a separar legalmente los activos en sus balances; no obstante, algunas grandes empresas optan por establecer un administrador fideicomisario (trust de pensiones de empleo), a través de un fideicomiso contractual pero deben mantener la garantía final sobre el pago de las pensiones. En caso de insolvencia del empleador, los empleados están protegidos por la Pensions-Sicherungs-Verein (PSVaG), que asume el pago de las prestaciones a los trabajadores de la empresa. 2) Unterstützungskasse (fondos de apoyo): las empresas contratan con entidades independientes, como los fondos de pensiones, los programas de retiro, pero mantienen la responsabilidad final en el pago de las pensiones. De manera similar al programa de compromiso directo, los derechos a la percepción de las pensiones de los empleados en caso de insolvencia del empleador están protegidas por Pensions-Sicherungs-Verein (PSVaG). 3) El Direktversicherung (seguros directos): el empleador contrata un seguro de vida para sus empleados con una aseguradora mediante contrato individual o colectivo; es un vehículo de uso frecuente por las empresas en Alemania. El empleador financia la prima y es el titular de la póliza, pero el beneficiario es el empleado o sus supervivientes. Los empleados pueden realizar también aportes, a través del denominado sistema de "sacrificio salarial", que están exentos de impuestos. Las prestaciones son pagadas por la compañía de seguros; no obstante, el empleador sigue siendo responsable último en caso de incumplimiento de la aseguradora. El seguro directo está sujeto a la supervisión estatal por parte de la Autoridad de Supervisión Financiera Federal (BaFIN: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht). 4) El Pensionskasse (fondos de pensión): es un fondo de previsión administrados por una compañía de seguros o por una entidad pública (Aktiengesellschaft). Los fondos de pensiones tienen que invertir sus activos de forma conservadora y están supervisados por la Autoridad de Supervisión Financiera Federal. 5) El Pensionsfonds (fondos de pensión): son programas similares al Pensionskasse, la principal diferencia es que la entidad gestora tiene más grados de libertad para seleccionar los instrumentos financieros para las inversiones. El esquema se basa en el modelo anglosajón y ofrece a empleadores y empleados un mayor grado de flexibilidad que los planes de pensiones convencionales de las empresas. Los fondos de pensiones no están sujetos a las estrictas restricciones de los seguros de vida y pensiones convencionales. (Díaz-Giménez, 2014. Die Versicherer, 2021).

Chile

El sistema consta de tres pilares: el pilar cero es no contributivo, otorga la Pensiones Básicas Solidarias (PBS), de administración pública (a cargo del IPS: Instituto de Previsión Social), focalizado a personas de menores ingresos. Además, el Estado financia los Aportes Previsionales Solidarios (APS), que es un beneficio complementario a las pensiones que los afiliados de menores ingresos reciben del sistema contributivo obligatorio de AFP; ambos beneficios fueron creados a través de la Ley 20.255 del año 2008. El pilar dos es de aporte definido y capitalización individual, administrado por empresas de objeto específico (AFP: administradoras de fondos de pensiones). El pilar tres es de ahorro voluntario con incentivos tributarios en la etapa de aporte o de percepción del beneficio, ambos pilares están regulados por el Decreto Ley 3500 de 1980 y controlados por la Superintendencia de Pensiones⁷.

El ahorro del tercer pilar puede ser canalizado a través de tres instrumentos: a) cotizaciones voluntarias, denominada “Cuenta Dos”, gestionadas por las AFP), b) depósitos de ahorro previsional voluntario y c) depósitos convenidos con administración a cargo de las AFP, las compañías de seguros, administradoras generales de fondos (mutuos y de inversión), corredores de bolsa, agentes de valores y bancos. La suscripción de los contratos puede realizarse a nivel individual (APV) o colectivo (APVC) entre el empleador (en representación de sus trabajadores) y una AFP o institución autorizada que ofrezca estos programas, los aportes están a cargo del empleador y del trabajador o solo por parte de los primeros (Superintendencia de Pensiones, 2021).

Estados Unidos

El régimen previsional tiene cuatro pilares. El sistema público de pensiones se encuentra regulado por la “Social Security Act” de 1935 y la previsión social complementaria por la Ley de Ingresos por Jubilación para el Retiro de los Trabajadores (ERISA) de 1974. El pilar cero otorga un beneficio mínimo, sujeto a condiciones de vida y medios económicos familiares, denominado “Supplemental Security Income”. El pilar uno es contributivo, de beneficio definido, la pensión es un porcentaje del salario, de administración pública, bajo el esquema de reparto (OASDI: Old-Age, Survivors, Disability Insurance) (Social Security Administration, 2020 a y b). El pilar dos es voluntario (sin embargo, pueden resultar obligatorios como resultado de una negociación individual o colectiva), son planes de pensiones colectivos por empresa de contribución definida (más extendido), de beneficio definido o híbridos, y administración privada. El pilar tres es de ahorro individual voluntario no vinculado a una relación laboral, con diferimiento impositivo.

Los programas de ahorro del pilar dos están muy extendidos para los trabajadores en relación de dependencia. Las empresas de mayor tamaño utilizan los denominados “401k”, son de contribución definida, realizada por el empleador a la que puede sumarse el trabajador realizando aportes con diferimiento impositivo sobre las contribuciones y sobre el rendimiento de las inversiones. Las empresas suelen delegar su gestión en administradores independientes. Las empresas de menor tamaño suscriben los denominados “Individual Retirement Account-Savings-SIMPLE” (IRA-SIMPLE). En el pilar tres los trabajadores por cuenta propia pueden contratar un plan de pensiones en los programas IRA (Individual Retirement Account) o un programa con regulaciones más rígidas como los “Keogh”, en ambos los aportes tienen diferimientos impositivos. Una variante son las cuentas Roth IRA en que los aportes no se deducen del pago de impuestos, pero sí al momento del retiro.

⁷ Las Fuerzas Armadas y los Carabineros mantienen un sistema de reparto y beneficio definido.

Nueva Zelanda

El régimen previsional tiene tres pilares. El pilar cero otorga una pensión mínima, de suma fija, asistencial (NZ Superannuation), no contributiva, con requisitos de residencia, financiada con impuestos y con el fondo de reserva estatal creado en el año 2001 (NZ Super Fund). El pilar dos está integrado por planes ocupacionales de contribución definida y administración privada. El empleador inscribe automáticamente al empleado cuando este empieza en un nuevo empleo (auto-enrolment), y el empleado puede solicitar de baja dentro de los dos primeros meses o una vez por año (opt out). El pilar 3 es de ahorro voluntario individual.

El sistema de pensiones de empleo del pilar dos, denominado KiwiSaver, se financia con los aportes de los trabajadores, empleadores y del Estado a través de desgravaciones impositivas. El aporte mínimo del trabajador y del empleador es 3% del salario respectivamente, pero puede subir a 4%, 6%, 8% o 10% del salario bruto. Los ingresos contributivos son gestionados por la agencia de recaudación del Ministerio de Gobierno (Inland Revenue), que actúa como un administrador central y traslada los aportes periódicos al proveedor de pensiones que elija el empleado. Si el empleado no elige proveedor, se destina a uno de los 9 proveedores autorizados por default. Los trabajadores independientes también pueden ingresar al KiwiSaver individual y elegir el destino de sus aportes entre los proveedores mencionados. El asesoramiento a los ciudadanos sobre el funcionamiento de los planes de pensiones individuales o colectivos lo realiza la Comisión para la Capacidad Financiera (CFFC), que es una agencia independiente financiada por el gobierno. (Inland Revenue, 2021. Weidenslaufer y Cifuentes, 2020).

Reino Unido

El régimen previsional tiene cuatro pilares. El pilar cero tiene una prestación asistencial (Guarantee Pension Credit), financiada con impuestos, con requisitos de residencia y focalizada por nivel de ingreso. El pilar uno es contributivo y otorga una pensión básica (NSP: New State Pension, introducida por la "Pensions Act 2014), proporcional a los años de aportes realizados (qualifying year), entre un mínimo de 10 años y un máximo de 35 años para acceder a la pensión total. El pilar dos está constituido por planes de pensiones de ahorro colectivo por empresas con desgravaciones impositivas, están regulados por la "Pensions Act 2008" y por la "Pensions Schemes Act 2015", esta establece la tipología de planes y sus características. El pilar tres es de ahorro previsional voluntario individual, las comisiones de los gestores (compañías de seguros, bancos o fondos de pensiones) están reguladas por el gobierno y no pueden superar el 0,75% de los fondos administrados.

En el pilar dos las empresas tienen que inscribir automáticamente (automatic enrolment) a sus trabajadores en un plan de pensiones empresarial (Workplace Pension Schemes), que pueden ser de aportes definidos (son los más numerosos), de beneficio definido (más frecuentes hasta hace dos décadas) o mixtos. El número de planes de beneficio definido se redujo de 7.751 en 2006 a 5.327 en 2020 y el número de afiliados de 14 millones a 9,9 millones. A fines de 2019, el 55% de los pensionistas tenían esquemas privados de contribución definida y solo el 28% tenía esquemas de beneficio definido (Wolf, 2021). El aporte mínimo equivale al 8% de la "banda de ingresos del empleado" (en el ejercicio fiscal 2019/20 los límites eran de £6.136 y £50.000 respectivamente, y la distribución de los aportes es 3% es a cargo del empleador, 4% a del empleado y 1% de aportación del Estado, que se realiza a través de la deducción fiscal de las aportaciones). Si bien los trabajadores tienen la opción de salir del plan de inscripción automática (y también a reinscribirse), la mayoría (alrededor de 90%) opta por permanecer en el programa de ahorro (Martínez-Cue, 2019: 10). Los programas pueden ser solo para sus empleados, pertenecer a varios empleadores (Group Personal Pension) o directamente ser contratado con empresas especializadas como las compañías de seguro

o entidades independientes autorizadas (Master Trust). En caso de que el empresario no ofrezca su propio plan de pensiones al trabajador, debe auto inscribirlo en el programa de contribuciones definidas (NEST: National Employment Saving Trust). El NEST es un fondo de pensiones de prestación definida, gestionado por el Estado y concentra la mayor cantidad de participantes en el Reino Unido. La ley de Planes de Pensiones de Empleo de 2015 estableció un límite máximo a los gastos de administración y gestión (Cap Charges) aplicados a los fondos predeterminados por defecto utilizados en los programas ocupacionales, equivalente al 0,75% del saldo acumulado; en el año 2017 las comisiones se ubicaban por debajo de este límite (eran de 0,38% anual sobre el fondo administrado en los programas de la empresa, 0,54% en los programas para varios empleadores, de 0,48% en los programas administrados por compañías de seguros y de 0,3% en el NEST) (*Ibidem*: 92-3 y 98). Los programas del pilar dos tienen un desarrollo importante en el Reino Unido como los planes 401k en Estados Unidos (Department for Work & Pension, 2017. The Pensions Regulator, 2017).

Suecia

El régimen previsional tiene tres pilares. El pilar cero otorga una prestación asistencial (Garantipensione), condicionada a la residencia. El pilar uno es contributivo a cargo de empleadores y trabajadores y funciona con el esquema de reparto de cuentas nocionales. El sistema de reparto sueco se complementa con un régimen de capitalizado individual obligatoria y con un sistema de planes cuasi obligatorios por empresa, ambos integran el pilar dos.

El pilar uno es contributivo a cargo de los trabajadores y de los empleadores (6% y 10% respectivamente), denominado pensión ocupacional (Tjänstepension), es de administración pública bajo un esquema de reparto con cuentas nocionales. Los aportes periódicos ingresados en las cuentas individuales se revalorizan anualmente en función del crecimiento medio de los salarios, pero con un mecanismo de ajuste automático para preservar la solvencia financiera del régimen (se reduce el tipo de revalorización si se estima que el activo del sistema será inferior a su pasivo). El importe de la pensión (Inkonstpension) depende del capital nocional acumulado y, básicamente, de la esperanza de vida a la edad de jubilación.

El pilar dos de capitalización individual es financiado con aportes del trabajador equivalentes al 2,5% del salario. Cada cotizante decide la composición de su cartera eligiendo hasta un máximo de cinco planes entre un universo de más de 800 o puede optar por la preselección estatal de los fondos, denominada AP7 Såfa (Statens årskullsförvaltningsalternativ). La gestión de las carteras la realizan fondos de pensiones, pero la agencia de pensiones sueca negocia directamente con los proveedores privados las condiciones contractuales. La pensión premium (Premiepension) se financia con el capital acumulado en las cuentas individuales de los trabajadores, la modalidad de percepción es a través de una renta vitalicia administrada la Agencia de Pensiones de Suecia (Pensions Myndigheten), con comisiones en torno al 0,4% del capital acumulado o el trabajador puede optar por una renta variable (variable annuity) donde los fondos continúan siendo invertidos por el gestor de activos elegido, y el pensionista retiene el riesgo de inversión.

Los planes de pensiones por empresa están muy extendidos (abarcan a más del 90% de los trabajadores, los aportes están a cargo de los empleadores, y los programas pueden ser de aportes definidos o de beneficios definidos. Las cuatro categorías principales de planes de pensiones colectivos son: (i) planes para trabajadores de menor cualificación (SAFLO); (ii) planes para trabajadores cualificados (ITP1); (iii) planes para empleados públicos del Estado (PA 03) y (iv) planes para empleados públicos de las Entidades Locales (KAP-KL). La legislación sueca autoriza a las empresas a financiar estos planes de tres formas: mediante fondos de pensiones, con planes

asegurados o mediante reservas contables. Las reservas contables y los fondos de pensiones se usan en los planes de aportes definidos y los planes asegurados en los planes de beneficio definido.

El pilar uno y el pilar dos del régimen público están integrados y el haber previsional es la suma de la pensión ocupacional y la pensión premium (Inkonstpension y Premiepension). Los beneficios de los programas por empresas se pueden percibir bajo la forma de una renta vitalicia o recibir la totalidad de su capital acumulado en un plazo mínimo de cinco años.

Si bien existen cuentas de ahorro de inversión o de seguro, no están integradas al régimen previsional, a partir del año 2016 los aportes a estas no se benefician del diferimiento de impuestos (Díaz Jiménez, 2014. Pensions Myndigheten, 2021).

Opciones de política en Argentina

El ahorro previsional voluntario, individual o colectivo, permite mejorar los ingresos en la vejez, lo que lo convierte en un mecanismo eficiente para complementar a las jubilaciones de los regímenes previsionales obligatorios.

Existen diversas cuestiones que hay que considerar para diseñar un producto sólido y transparente relacionados con las “reglas” del proceso de acumulación y desacumulación; las opciones por defecto (pequeños empujoncitos o “nudge”); la selección de activos financieros (internos / externos, públicos / privados) para la inversión de los ahorros acumulados; los criterios de gestión de la administración financiera (“back-middle-front office”); los tipos de modalidades previsionales para percibir los beneficios en la vejez; los intermediarios financieros habilitados para la gestión; y los mecanismos de regulación y control de las agencias públicas (Musalem y otros, 2010).

Si bien hoy existen diversos productos desarrollados para el ahorro en la vejez es oportuno revisar sus diseños para integrarlos con las jubilaciones de los regímenes previsionales que funcionan en Argentina.

Los instrumentos de la nueva regulación deberían apuntar a fomentar el ahorro previsional voluntario para los trabajadores afiliados a cualquier régimen previsional (nacional, provincial, municipal o profesional). Fortalecer los programas de ahorro previsional voluntario por empresas, gestionados por entidades financieras y CSR para que los empleadores participen con los trabajadores en los planes de ahorro para la vejez (Matching contribution). Promover un diseño sencillo, uniforme y transparente de planes de aportes definidos y beneficios indefinidos para facilitar su comprensión por parte de un público heterogéneo, sin garantías estatales. Disponer de modalidades previsionales simples para la percepción de los beneficios en la vejez que faciliten el proceso de selección por parte de sus afiliados. Flexibilizar la disponibilidad (liquidez) del ahorro voluntario con penalidades tributarias para las partes (individuos y empresas). Reemplazar la desgravación de la prima personal sobre el impuesto a las ganancias de los montos nominales vigentes hasta el año 2008 por porcentaje sobre el salario (remuneraciones normales y habituales) y estudiar la posibilidad de establecer exenciones por edad para promover el ahorro temprano (como en el caso de Australia). Propiciar la exención del saldo de la cuenta individual del tributo sobre los bienes personales o del capital, así como los resultados de las inversiones de los fondos del APV individual o colectivo. Concentrar la tributación en la fase de percepción de los beneficios bajo las modalidades previsionales habilitadas y/o en los momentos de rescate parcial o total. Permitir la deducción de las primas a cargo del empleador del impuesto a las ganancias. Estimular el ahorro voluntario de los trabajadores de ingresos bajos y medios a través de compensaciones fiscales cuando sean utilizados para mejorar la pensión por vejez. Estudiar la implementación de las opciones por defecto para la entrada al plan, la elección de la tasa de aporte, la selección del fondo de

inversión y la modalidad previsional. Introducir un sistema de comisiones sobre los saldos de ahorro previsional voluntario individual y colectivo en reemplazo de las comisiones sobre los aportes periódicos que estuvo vigente hasta el año 2008 para alinear los incentivos entre administradores y administrados. Explicitar todos los cargos admitidos en el diseño de cada programa. Permitir la diversificación en instrumentos financieros que morigeren el impacto de la de la exposición a la moneda doméstica. Posibilitar la transferencia periódica de las cuentas individuales y colectivas entre los proveedores de los servicios. Fomentar la competencia entre los distintos oferentes del APV. Usufructuar las tecnologías digitales para facilitar el proceso de APV y extender el alcance potencial en todo el país (Bosch y Rubli, 2019. Caballero et al., 2018). Revisar y coordinar las regulaciones sobre el APC entre las agencias que controlan a los proveedores de este servicio; así como las políticas de supervisión de los respectivos intermediarios financieros. Diseñar campañas de educación y de comunicación obligatorias y periódicas sobre el APV (Bertín y Rofman, 2021. Fernández et al., 2014. González, 2018. Madrian y Shea 2001b).

Conclusiones

El ahorro previsional voluntario permite mejorar los ingresos en la vejez, y así complementar a los que se generan en cualquier régimen de previsión social obligatorio.

Empero, implementar programas de este tipo a gran escala enfrenta varios retos en el contexto local. Los problemas de credibilidad de mediano plazo, vinculados a experiencias pasadas y a la dinámica macroeconómica de Argentina en las últimas décadas, se combinan con una natural tendencia por parte de los individuos a preferir consumos en el corto plazo sobre ahorro de largo plazo. Adicionalmente, el diseño de portafolios de inversión diversificados puede representar una limitación a nivel local, considerando la restricción de divisas propia de la economía argentina y la necesidad de financiar los desequilibrios financieros domésticos. La recurrencia de las crisis fiscales, monetarias y cambiarias (con múltiples episodios de confiscación del ahorro en términos reales) en las últimas décadas horadaron precisamente el capital financiero acumulado en cada una de esas oportunidades y, en consecuencia, la confianza en los instrumentos de ahorro. Por ello, la estabilidad institucional y macroeconómica son dos de los requisitos para el fomento del ahorro de largo plazo.

A futuro, la combinación de un régimen previsional único para todos los ciudadanos y con los programas de ahorro previsional voluntario individual y colectivo sería una vía para mejorar la equidad, la eficiencia y la sustentabilidad fiscal de previsión social en Argentina.

Referencias

- Akerlof, G. A. 2002. "Behavioral Macroeconomics and Macroeconomic Behavior". *American Economic Review*, 93 (3): 411-33.
- Arnone, W. J. 2004. "Educating Pension Plan Participants." *Pension Research Council Working Paper*, 7. The Wharton School, University of Pennsylvania.
- Azuara, O.; Bosch, M.; Caballero, G; Cofré, F.; González, S.; Hand, A.; Keller, L.; Rodríguez Tapia, C.; Silva-Porto, M. T.; Vivanco, F. 2021. "Ahorro sin barreras: lecciones de las intervenciones del Laboratorio de Ahorro para el Retiro". Banco Interamericano de Desarrollo, abril.
- Banco Mundial. 1994. *Envejecimiento sin crisis*. Oxford: Oxford University Press.

- Benartzi, S.; Beshears, J.; Milkman, K. L.; Sunstein, C. R.; Thaler, R. H.; Shankar, M.; Tucker-Ray, W.; Congdon, W. J.; Galing, S. 2017. "Should Governments Invest More in Nudging?" *Psychological Science*, 28 (8): 1041-55.
- Bernheim, B. D.; Garret, D. M. 2003. "The Effects of Financial Education In The Workplace: Evidence From A Survey Of Households". *Journal of Public Economics*, 87 (7-8): 1487-1519.
- Bertín, H. 2019. "Ahorro previsional voluntario: cuanto antes, mejor". *Blog de Economía del Sector Público*, 22 de abril. Departamento de Economía, FCE, UNLP.
- Bertín, H.; Rofman, R. 2021. "La 'otra' política previsional. El ahorro previsional voluntario y los seguros de retiro". CIPPEC, *Documentos de trabajo*, 232. Setiembre de 2021. Buenos Aires.
- Bosch, M.; Rubli, A. 2019. "Increasing Retirement Savings through Access Points and Persuasive Messages: Evidence from Mexico". Banco Interamericano de Desarrollo, *IDB-WP-01018*. Washington, DC.
- Caballero, G.; Hand, A.; Keller, L. 2018. "Incentivar el ahorro pensional a través de las redes sociales Diseño de una campaña publicitaria en Facebook para impulsar el ahorro voluntario en México". Banco Interamericano de Desarrollo, Laboratorio de Ahorro para el Retiro, Washington, DC.
- Camerer, C.; Loewenstein, G. 2003. "Behavioral Economics: Past, Present, Future". En: Camerer, C., G. Loewenstein y M. Rabin (eds.): *Advances in Behavioral Economics*: 3-52. Princeton University Press.
- Chetty, R.; Friedman, J. N.; Leth-Petersen, S; Nielsen, T. H.; Olsen, T. 2014. "Active Vs. Passive Decisions and Crowd-Out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark". *The Quarterly Journal of Economics*, 129 (3): 1141-1219.
- Choi, J. J.; Laibson, D.; Madrian, B. C.; Metrick, A. 2001. "Defined Contribution Pensions: Plan Rules, Participant Decisions, and the Path of Least Resistance". NBER. *Working Paper*, w8655.
- Choi, J. J.; Laibson, D.; Madrian, B. C.; Metrick, A. 2004. "For Better or For Worse: Default Effects and 401(k) Savings Behavior". En: Wise, D .A. (ed.): *Perspectives in the Economics of Aging*: 81-121. University of Chicago Press.
- Cronqvist, H.; Thaler, R. H. 2004. "Design Choices in Privatized Social-Security Systems: Learning from the Swedish Experience". *American Economic Review*, 94 (2): 424-8.
- Department for Work & Pension, 2017. "Automatic Enrolment Review 2017: Maintaining the Momentum". Department for Work & Pension, documento presentado al parlamento británico, diciembre.
- Estrada-Mejía, C.; Mejía, D.; Córdoba, P. 2023. "Financial literacy and financial wellbeing: Evidence from Peru and Uruguay". *Journal of Financial Literacy and Wellbeing*: 1-27.

- Fernandes, D.; Lynch Jr., J.G.; Netemeyer, R.G. 2014. "Financial Literacy, Financial Education, and Downstream Financial Behaviors". *Management Sciences*, 60 (8): 1861-2109.
- Friedman, M. 1957. *A Theory of the Consumption Function*. Princeton, Princeton University Press
- González, S. 2018. "Educación financiera y previsional en Chile. Evaluación de impacto del taller Ahorra desde Ahora". Banco Interamericano de Desarrollo, Laboratorio de Ahorro para el Retiro, Washington, DC.
- Laibson, D. 1997. "Golden Eggs and Hyperbolic Discounting". *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (2): 443-78.
- Madrian, B. C.; Shea, D. F. 2001a. "The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior". *The Quarterly Journal of Economics*, 116 (4): 1149-87.
- Madrian, B. C.; Shea, D. F. (2001b), "Preaching to the Converted and Converting Those Taught: Financial Education in the Workplace," University of Chicago, Working Paper.
- Martínez-Cue, F. 2019. "Automatic Enrolment Británico". UNESPA, octubre.
- Modigliani, F.; Brumberg, R. H. 1954. "Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross Section Data". En: Kurihara, K. K. *Post-Kenesian Economics*: 388-436. New Brunswick, Rutgers University Press.
- Musalem, A. R.; Bertín, H. D.; Calvo, R.; Souto, P. 2010. "Governance and Social Security. ISSA Good Governance Guidelines for Social Security Institutions". International Social Security Association (ISSA). Ginebra.
- Obama, B. 2015. "Executive Order. Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People". *The White House*, 15 de setiembre.
- OECD. 2021. "Pensions at a Glance. OECD and G20 Indicators". Organisation for Economic Co-operation and Development, París.
- O'Donoghue, T.; Rabin, M. 1999. "Doing It Now or Later". *American Economic Review*, 89 (1): 103-24.
- Pensions Myndigheten. 2021. "El sistema de pensiones en Suecia". Consultado el 2-06-21: <https://www.pensionsmyndigheten.se/other-languages/espanol-spanska/espanol-spanska/su-pension-consta-de-varias-partes>
- Repetto, A. 2005. "Promoviendo el ahorro personal. El poder de la inercia". En: *El fortalecimiento de los nuevos sistemas previsionales: el rol de cada pilar en la solución de cada problema de las pensiones*: 193-206. FIAP, editor CIEDESS. Santiago.
- Repetto, A. 2001. "Incentivos al ahorro personal: lecciones de la economía del comportamiento". En: Felipe Morandé y Rodrigo Vergara (eds.). *Análisis empírico del ahorro en Chile*. Banco Central de Chile. Santiago.

- Rofman, R. 2021. "Los regímenes previsionales de excepción en Argentina". CIPPEC, Documento de políticas públicas, 230. Buenos Aires.
- Shefrin, H. M.; Thaler, R. H. 1998. "The Behavioral Life-Cycle Hypothesis". *Economic Enquiry*, 26 (4): 609-43.
- Social Security Administration. 2020a. "Supplemental Security Income (SSI)". Social Security Administration, *Publication No. 05-11000*, setiembre. Maryland.
- Strotz, R. H. 1956. "Myopia and Inconsistency in Dynamic Models of Utility Maximization". *Review of Economic Studies*, 23 (3): 165-80.
- Sunstein, C. R.; Jolls, C.; Thaler, R. H. 1998. "A Behavioral Approach to Law and Economics". *Stanford Law Review*, 50: 1471-1550.
- Superintendencia de Pensiones. 2021. "¿En qué consiste el Ahorro Previsional Voluntario (APV) y la Cuenta de Ahorro Voluntario?". Superintendencia de Pensiones, Santiago de Chile.
- Thaler, R. H.; Benartzi, S. 2004. "Save More Tomorrow: Using Behavioral Economics to Increase Employee Saving". *Journal of Political Economy*, 112 (1): S164-S187.
- The Pensions Regulator, 2017. "Automatic enrolment detailed guidance". The Pensions Regulator, Londres.
- Thomsen, J.; Andersen, J. V. 2007. "Longevity Bonds – a Financial Market. Instrument to Manage Longevity Risk". *Monetary Review*, 4° trimestre: 29-44.
- Wolf, M. 2021. "Radical reform of British pension provision is urgent". *Financial Times*, 13 de junio.

4. Estudio de caso I: hipoteca inversa.

La idea es promisorio, se trata de hacer líquido el patrimonio inmobiliario para que pueda servir de complemento a la jubilación; en particular, para las personas que dispongan de una o más viviendas en la tercera etapa del ciclo de vida (stock), pero que perciban, por diversas razones, jubilaciones de montos menores que el ingreso que tenían en la actividad (flujo).

El origen de los productos relacionados con el uso del valor de la vivienda, convirtiéndola en un bien líquido, hay que situarlo en el Reino Unido (en la década de 1930) y en Estados Unidos (en la década de 1980), expandiéndose de forma significativa a otros países de anglosajones como Canadá, Australia y Nueva Zelanda bajo la adopción de diferentes formatos.

Si bien en los países desarrollados, se observa una tendencia creciente a diseñar productos que permitan monetizar o hacer líquido el patrimonio inmobiliario con el objetivo de poder utilizarlo como complemento de la jubilación, su desarrollo es aún gradual porque tiene que superar obstáculos financieros y culturales.

En Argentina, la implementación de las hipotecas inversas (HI) debe enfrentar varios problemas adicionales, de naturaleza compleja, que van desde la calidad de las viviendas, la posibilidad de crear un mercado de HI y, su complemento, el mercado de securitización⁸ de los créditos hipotecarios, hasta el escenario adverso, caracterizado por inestabilidad macroeconómica e inseguridad jurídica.

En la presente nota técnica se define el concepto de HI; los aspectos críticos para su implementación; el rol de la securitización de los créditos; los factores de naturaleza cultural que pueden retrasar el desarrollo del mercado; los riesgos asociados que tienen las HI para las contrapartes (los propietarios y los inversionistas); el rol del Estado en la regulación y la supervisión para administrar las asimetrías de información; en la última sección se presentan las conclusiones⁹.

Definición

La HI forma parte de una familia más amplia de instrumentos financieros para usar a la vivienda como fuente de financiación de las necesidades de gasto de los adultos mayores (Holzmann, et al., 2019. Ong, et al., 2013).

La HI es un crédito hipotecario dirigido a personas en la tercera etapa del ciclo de vida; al igual que una hipoteca tradicional, permite a los propietarios de la vivienda pedir dinero prestado, usando dicha vivienda como garantía. En otros términos, permite convertir una vivienda (activo ilíquido) en una fuente de ingresos líquidos, con la particularidad de que el propietario mantiene el derecho de uso y goce de la vivienda hasta su muerte (y la de su cónyuge) o cambia de hogar. Por ello, este instrumento suele ser examinado como una fuente adicional a las jubilaciones para complementar los ingresos en la vejez.

A diferencia de una hipoteca tradicional, en una HI, los prestatarios no hacen pagos mensuales para la cancelación gradual de la deuda (aunque en algunos contratos sí abonan los intereses de la deuda); el préstamo se paga cuando el prestatario ya no vive en el hogar (muerte o traslado a otra unidad, como por ejemplo, a una institución de cuidados de adultos mayores); así, durante cada mes del contrato, los intereses, seguros y gastos en general se suman al saldo del préstamo; además, los

⁸ La securitización es un mecanismo financiero que permite movilizar carteras de créditos relativamente ilíquidos, por medio de un vehículo legal, a través de la creación, emisión y colocación en el mercado de capitales de títulos valores, respaldados por el propio conjunto de activos que le dieron origen.

⁹ En base a Bertín, 2023.

propietarios de la vivienda están obligados a pagar los impuestos y tasas, el seguro de la propiedad, utilizar la propiedad como residencia principal y mantener la vivienda en buenas condiciones. El título de propiedad del hogar continúa estando a nombre del propietario hasta la extinción del contrato.

La HI comienza con el acuerdo entre el propietario y el inversionista sobre del valor presente de la venta futura de la vivienda, llamado “límite de principal neto”, y continúa con la determinación de cuál de las varias formas se usará para que el inversor entregue al propietario dicho valor: a) un capital total, desembolsado al inicio y que va acumulando intereses a través del tiempo para ser pagados todos juntos al final; b) desembolsos periódicos, mensuales, trimestrales o como se acuerde en el contrato respectivo, que vienen a representar, en cierta forma, una especie de renta fija o vitalicia; c) pueden también ser dados como una línea de crédito, para ser utilizada a medida que las necesidades del propietario de la vivienda las requiera para afrontar pagos extraordinarios, cuestiones de salud, transferencias, con toda libertad de utilización. La variedad de HI es amplia, dependiendo fundamentalmente de la forma en que se pagan los intereses, las opciones para la recepción de los desembolsos y el momento de la entrega de la vivienda o pago del capital de la deuda (Reifner, et al., 2009).

Los factores determinantes del precio/costo de las HI son: 1) la esperanza de vida de los prestatarios; 2) la conformación del grupo familiar; 3) el costo de la vivienda (el original y su plusvalía/depreciación posterior) y 4) la tasa de interés (variable) (Barassi et al., 2009).

Una característica importante es que, por su naturaleza, este tipo de créditos solo está disponible para personas de cierta edad, que ya sean propietarias de su vivienda. En el caso de Estados Unidos y Canadá solo se puede acceder a estas hipotecas revertidas a partir de los 62 años; en algunos países de Europa recién a los 65 años (Holzmann et. al, 2019. Rocha y Thorburn, 2007).

Aspectos críticos

Uno de los aspectos críticos es definir cuál es el valor presente esperado de venta del inmueble; para ello, se requiere identificar las variables claves que inciden en esta valuación: 1) la edad del propietario (a mayor edad, menor es la expectativa de duración del contrato, por lo que el “límite de principal neto” aumenta); 2) la longevidad del propietario (a la inversa, a mayor longevidad, mayor es la duración del préstamo, mayor es el tiempo de entrega de renta vitalicia, por tanto el “límite de principal neto” es menor, así como la renta vitalicia percibida); 3) el valor corriente de vivienda (a mayor valor actual de la vivienda en el mercado, mayor es el “límite de principal neto”); 4) la valorización anual de vivienda (a mayor valorización anual, mayor es la expectativa de venta de la propiedad al término del préstamo, y por tanto mayor es el “límite de principal neto”); 5) la tasa de interés sobre préstamo (a mayor tasa de interés, mayor la tasa de descuento de valores futuros lo que reduce el “límite de principal neto”); 6) los pagos asociados a la operación, como las primas de los seguros, los costos vinculados a la tasación y los gastos operacionales del contrato, entre otros (a mayores pagos asociados a la operación, queda un menor valor como “límite de principal neto”); 7) la tasa de inflación (a mayor inflación, mayor es la tasa de descuento de valores futuros lo que reduce el “límite de principal neto”); 8) el riesgo país (en la medida que el contexto nacional sea incierto, volátil, con episodios de incumplimiento de las reglas, la “prima” para cubrir el “riego país” será mayor, menor el “límite de principal neto”, y menor la renta vitalicia).

Otro aspecto a destacar de las HI es que el “límite de principal neto” (lo que recibe el propietario al inicio del contrato en cualquiera de las modalidades previstas) es sustantivamente menor al valor actual de la vivienda, dado que el vendedor no sólo recibe su mensualidad, sino que además ocupará

la residencia hasta la extinción del contrato (el inversionista recibirá la propiedad sólo después de varios años y, por el efecto del interés compuesto, dicho monto suele ubicarse en torno al 50% del valor corriente de la vivienda, porcentaje que puede variar sustantivamente según las características específicas del contrato y, también, por el grado de desarrollo del mercado de capitales local.

Un tercer aspecto está relacionado con la calidad de la vivienda; en la medida que no exista calidad constructiva de las viviendas; no dispongan de todos los servicios básicos o estén emplazada en lugares con deficiencias en la calidad del hábitat, será más difíciles que puedan aplicar a los programas de HI.

En cuarto lugar, la promoción de este producto presenta dificultades que están vinculadas con la complejidad técnica de comprensión para los demandantes, y de asesoramiento y difusión para los oferentes; por otra parte, existen los riesgos de la venta cruzada con otros productos financieros del vendedor (prohibida por el Congreso de Estados Unidos en el año 2008, Leondis, 2009); el marketing agresivo en general y la difusión de información engañosa a los potenciales suscriptores. En consecuencia, es determinante generar mecanismos de asesoramiento al consumidor para que pueda conocer los alcances del producto, los riesgos involucrados y los costos completos. En este sentido, debería existir un entorno institucional de regulaciones de protección al consumidor y, también, al ejercicio de los derechos del acreedor, dado que difícilmente quiera entrar en controversia con su cliente, considerando las características de este, adultos mayores de ingresos bajos o medios.

La existencia de intermediarios especializados en esta operatoria, un marco jurídico explícito y un funcionamiento de la justicia adecuado son, también, elementos necesarios para el crecimiento del mercado de LH.

La HI es un producto complejo (y costoso) porque es un contrato de largo plazo entre las partes, con una variedad de riesgos asociados, tanto para el propietario como para el inversionista, dado que intervienen múltiples actores.

El propietario puede enfrentar elevados gastos de gestión, tanto en el origen del préstamo como en la cancelación y en todos los seguros o primas que intervienen en el diseño del producto; estos serán más elevados cuando los mercados intervinientes sean menos completos y profundos.

Si bien, para simplificar se engloba a una de las contrapartes bajo el concepto “inversionistas”; en la práctica, están compuestos por una red de agentes con la capacidad logística y bagaje técnico para poder operar un instrumento de esta naturaleza a una escala adecuada, sean bancos, compañías de seguro, cajas de compensación, inmobiliarias, tasadores, notarios, estudios jurídicos, entre otros. Cada uno de ellos representan, a su vez, mercados particulares que deben estar desarrollados para cumplir los roles respectivos.

Securitización de deudas hipotecarias

Otro elemento crítico es la posibilidad de securitización de las deudas hipotecarias; es decir, la posibilidad de agrupar y certificar los riesgos de un número elevado de HI de propiedad de un inversionista -v.gr. banco- para su venta a inversionistas institucionales -v.gr. fondos de pensiones, compañías de seguros- y, así, inyectar fondos frescos al mercado de HI. Precisamente, uno de los riesgos más complejos de abordar para esta industria es la incertidumbre de lograr el nivel crítico de “originación” de contratos que permita la securitización de la deuda. En la operatoria corriente, en especial en la fase inicial de desarrollo del mercado, el inversionista acumula contratos que debe respetar y que significan un desembolso constante de recursos para el pago periódico de las

mensualidades de la renta vitalicia, sin contrapartida de ingresos; en consecuencia, si no logra securitizarlos podría tener que enfrentar problemas de liquidez y, en el límite, de solvencia; de hecho, un mercado muy pequeño o un comienzo muy lento de las operaciones pueden ser unas de las limitaciones fundamentales para esta industria.

La minimización de este riesgo es muy compleja y no se debería descartar la posibilidad de disponer de apoyo gubernamental en la forma de regulación para estandarizar y dar confianza a los propietarios, generar facilidades de liquidez ante desfases de egresos e ingresos, dar garantías ante pérdidas ocasionadas por la retención de contratos, entre otros.

En varios países que han desarrollado las HI, se implementaron mecanismos para fomentar el mercado de HI (y para evitar la existencia de abultadas primas por estos riesgos, que encarecerían el producto) a través de garantías estatales, aunque también deben ser evaluadas y gestionadas para evitar el “riesgo moral”. En Estados Unidos existe el denominado “Programa Hipotecario de Conversión de Capital Inmobiliario”, que protege a los acreedores contra los riesgos propios del producto (longevidad, tasa, valor de la vivienda), y se financia a través de una prima que se cobra a todos los préstamos. Además, la Asociación Hipotecaria Federal Nacional, institución paraestatal, que también garantiza las hipotecas que origina, titulariza (“securitiza”) y compra a originadores privados. Adicionalmente, en regímenes previsionales “multipilares” con ahorro previsional colectivo e individual, habría externalidades positivas, dado que los administradores institucionales de fondos de pensiones sería un vehículo idóneo, por cuanto disponen de recursos para invertir en instrumentos de largo plazo, si estos cumplen con los requisitos establecidos en el marco normativo que los regula, y si las condiciones de rentabilidad y riesgo de los títulos generados son convenientes, respecto de la competencia con otros instrumentos de largo plazo del mercado, en cada momento del tiempo (Barassi, op. cit.).

Factores culturales

Existen también factores culturales que pueden inhibir o demorar el desarrollo del mercado de HI, como es “el valor atribuido a la vivienda como herencia”, que puede ocasionar que, a pesar de tener todos los riesgos adecuadamente cubiertos, de existir apoyo del gobierno, de contar con actores claves en toda la cadena de la industria, y de ser un intercambio económico mutuamente beneficioso para el inversionista y el propietario, este último no quiera tomar la HI para no quitarles a sus hijos e hijas el derecho a heredar la vivienda familiar. En un sentido similar, cuando se considera a “la casa como protección”, muchos propietarios ven a su vivienda como un patrimonio que da protección frente a necesidades mayores (enfermedad prolongada, gastos hospitalarios no cubiertos), razón por la cual son reacios a transformarla en una HI.

Riesgos asociados

Los riesgos asociados a este contrato son varios e impactan tanto al propietario como al inversionista (banco).

El inversionista debe hacer frente a los siguientes riesgos:

- los riesgos derivados del deterioro del valor de la vivienda por mal uso; el riesgo de mantenimiento proviene del desgaste que ocasiona el clima, el tiempo, y el uso de la vivienda. Dado que los plazos de los contratos de las HI son largos, este riesgo no deja de ser un elemento considerable. En mercados más desarrollados existe la posibilidad de diseñar fondos de garantía de disposición diferida en los contratos; éstos operan reduciendo el

monto de la renta vitalicia al inicio, pero son retornados al propietario a medida que las inspecciones rutinarias comprueben el estado satisfactorio de la vivienda

- Los riesgos por siniestros de la vivienda, son eventos fortuitos e impredecibles que reducen drásticamente el valor de la vivienda, el caso más común es un incendio. Cabe señalar, que existen en el mercado diversos seguros que pueden complementar el contrato original, requiriendo primas adicionales que deben ser consideradas al momento de determinar el “límite del principal neto”.
- El riesgo de sobrevivida del propietario respecto a la calculada con las tablas de esperanza de vida; si los recursos entregados al inicio del contrato más el interés compuesto acumulado terminan siendo mayor que el valor de venta de la vivienda tras el deceso del propietario, el inversionista incurrirá en pérdidas. Si bien es factible contratar los seguros de sobrevivida o, en caso extremo, de longevidad, esta solución está supeditada a que efectivamente se logre la masividad necesaria para que aplique la ley de los grandes números, o bien a la existencia de apoyo gubernamental (Berstein y otros, 2015. OECD, 2014. Thomsen y Andersen, 2007).
- Los riesgos del valor de la propiedad, que proviene de la posibilidad de que se reduzca el precio de la vivienda respecto al estipulado en el contrato original, sea por una tendencia general a la baja, sea por un shock negativo al momento de la venta asociado al ciclo económico y al mercado inmobiliario; esta disminución es muy sensible para la rentabilidad del instrumento y ocasionará pérdidas en cuanto su disminución exceda el nivel original al que fue tasada la vivienda; empero, en términos agregados y de largo plazo, los precios de los bienes raíces han mostrado una tendencia general al alza en las últimas décadas.
- Los riesgos de acumulación de contratos en mercados sin instrumentos de “securitización” de activos financieros, que fue desarrollado en la sección anterior.

El inversionista tiene diversos instrumentos para morigerar estos riesgos, uno de los más eficientes es recurrir al reaseguramiento, con los costos asociados. Además, el inversionista puede disponer de bases de información sobre el valor de las viviendas, aplicar una política conservadora de tasación, tener conocimiento sobre obras públicas pertinentes para la vivienda, así como aumentar la selectividad de clientes, esto último permite enfrentar el riesgo de una reducción sectorial o barrial de precios, pero no el riesgo general de la cartera.

El propietario enfrenta los siguientes riesgos:

- Necesidad de abandonar la vivienda: el riesgo más grave para el propietario es la coyuntura que por motivos de salud deba mudarse a un hogar para el cuidado de adultos mayores. En dicha circunstancia deberá dejar la vivienda y, por tal motivo, se “gatilla” la deuda contraída. Esta situación puede dejar al propietario con la necesidad de vivir en una institución, pero sin los medios para los gastos correspondientes. En algunos contratos se puede estipular tal salida en el contrato original, pero los costos asociados son mayores e impactan en el valor de la renta vitalicia inicial.
- Riesgos similares devienen de no poder pagar los impuestos, tasas y los gastos asociados al mantenimiento de la vivienda. Para evitar ello, el contrato puede estipular que se descontarán los impuestos antes de pagar la mensualidad.
- Riesgos de la tasa de interés: los riesgos de variaciones en la tasa de interés, que normalmente es variable, impactan en el valor del contrato; si bien en teoría puede disponer de conocimiento sobre los niveles de largo plazo de las tasas de interés, de manera evaluar

la pertinencia de la tasa de interés al momento de firmar el contrato; en la práctica, dada la asimetría de información entre las partes, es improbable que pueda disponer de esa información.

- Riesgos de la inflación: si los desembolsos se pactan a través de una renta vitalicia nominal, también quedará expuesto al riesgo de inflación.
- Quiebra del inversionista (banco): en este escenario se interrumpe el cobro de la renta vitalicia. Para evitar problemas vinculados con el capital (la vivienda); la forma usual es fijar la condición de transferencia de la propiedad a la finalización del contrato de la HI.

Si bien, en la teoría, los riesgos descritos pueden ser mitigados con distintos instrumentos; en la práctica, muchos de ellos no están desarrollados en el mercado doméstico y los restantes tienen costos altos, derivados de la incertidumbre económica y la inseguridad jurídica, que impactan en el diseño de este producto.

Regulación y supervisión

La HI es un producto financiero complejo, dada la multiplicidad de variables que intervienen en la definición de las condiciones del contrato y pueden ser particularmente críticos para los propietarios. De ahí la necesidad de crear sistemas de protección al consumidor (como en Estados Unidos con asesores certificados e independientes), obligando que consulte agencias asesoras certificadas para que se informe bien de las ventajas y desventajas de la HI.

Por ello, se requiere un ente regulador creíble, que fije las reglas del juego, que incluyan la estandarización de contratos; el establecimiento de códigos de conducta; la fijación de criterios mínimos, entre otros elementos, son claves para instalar un mercado de esta naturaleza que, en el mediano plazo sea de confianza para los propietarios.

Finalmente, al momento de pensar en el diseño y desarrollo del mercado de HI no es de poca relevancia considerar el hecho de que este instrumento opera con el hogar de las personas, que posiblemente sea su mayor riqueza durante su época vital más vulnerable.

Conclusiones

Existen varias vías alternativas (y a veces complementarias) por las que los hogares pueden movilizar su riqueza inmobiliaria a lo largo del ciclo de vida. La opción preferida depende de la situación personal del propietario. Por ejemplo, las necesidades específicas de la edad, la situación de salud, el apego psicológico a la vivienda, el consumo y el control del uso de la vivienda, los motivos de herencia, el grado de desarrollo de red de seguridad y protección, el contexto macroeconómico y legal, entre otros.

La hipoteca revertida es una innovación que tiene el potencial de convertir un activo ilíquido (la vivienda propia) en un flujo de ingreso significativo para personas en la tercera edad, que suelen ser más pobres en flujos de ingreso que en activos reales y financieros.

La HI no es un sustituto a una mejora en el sistema de pensiones, pero puede ser un valioso complemento para mejorar los ingresos en la vejez.

La función real y potencial de los sistemas de movilización de capital para complementar los ingresos de jubilación, dentro de los cuales está la HI, depende no solo de los factores del mercado de la demanda (actitudes hacia la herencia, actitudes hacia la adopción de disposiciones financieras para la jubilación, relación calidad-precio y riesgo, entre otros) y la oferta (riesgos para los proveedores,

restricciones de requisitos normativos y de capital, etc.) sino también de los esfuerzos de regulación y de las intervenciones de las políticas públicas.

En lo inmediato, en Argentina, el contexto de inestabilidad macroeconómica y de inseguridad jurídica de las últimas décadas no brindar el marco adecuado para el desarrollo de este mercado.

La idea es promisoría, su puesta en práctica es más complicada.

Referencias

- Barassi, M.; Bertín, H.; Musalem, A. 2009. “Modalidades previsionales en los regímenes de capitalización de América Latina: renta vitalicia, retiro programado, retiro fraccionario, renta financiera”. Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), octubre. Ciudad de México.
- Bertín, H. 2023. “Hipoteca inversa, la idea es promisoría, su puesta en práctica es más complicada”. *Blog de Economía del Sector Público*, 29 de agosto. Departamento de Economía, FCE, UNLP.
- Berstein, S. ; Morales, M.; Puente, A. 2015. “Rol de un seguro de longevidad en América Latina: casos de Chile, Colombia, México y Perú”. Banco Interamericano de Desarrollo, *Nota técnica*, 1334. Washington, DC.
- Holzmann, R; Ayuyo, M.; Bravo, J. 2019. “Hacer uso de la garantía hipotecaria: el potencial del patrimonio familiar para mejorar la seguridad de la jubilación”. BBVA, Documento de Trabajo, 28. Madrid.
- Leondis, A. 2009. “Reverse mortgages may be the next subprime crisis, according to the National Consumer Law Center (NCLC)”. *The Seattle Times*, 6 de octubre.
- OECD. 2014. “Mortality Assumptions and Longevity Risk. Implications for pension funds and annuity providers”. Organisation for Economic Co-operation and Development, 8 de diciembre, París.
- Ong, R.; Haffner, M.; Wood, G.; Jefferson, T.; Austen, S. 2013. “Assets, Debt and the Drawdown of Housing Equity by an Ageing Population”. Australian Housing and Urban Research Institute, *Positioning Overmortgage Paper*, 153, Melbourne.
- Reifner, U.; Clerc-Renaud, S.; Pérez-Carillo, E.; Tiffe, A.; Knobloch, M. 2009. “Study on Equity Release Schemes in the EU”. Institut für Finanzdienstleistungen e.V., *General Report*. Hamburgo
- Rocha, R. y C. Thorburn. 2007. “Developing Annuities Markets. The Experience of Chile”. The World Bank. Washington, DC.
- Thomsen, J.; Andersen, J. V. 2007. “Longevity Bonds – a Financial Market. Instrument to Manage Longevity Risk”. *Monetary Review*, 4° trimestre: 29-44.

5. Las cuentas de ANSES: beneficios, ingresos, egresos y resultados, 1998-2022.

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) fue creada en el año 1991 con la sanción del Decreto 2741/91, en reemplazo del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS). ANSES es un organismo descentralizado, en jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; es responsable de la administración del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) y de la gestión y pago de los beneficios contributivos y no contributivos de la protección social nacional.

ANSES es una de las agencias públicas más grandes de Argentina (junto a la AFIP y el Banco de la Nación Argentina); tiene 385 dependencias (213 unidades de atención integral -UDAI- y 172 oficinas) distribuidas en todas las provincias; cuenta con 13,8 mil agentes; la gestión de los trámites y la atención al público se realiza desde las dependencias, las unidades de atención móvil (UDAM), en forma telefónica y en la plataforma on line; y realiza los pagos mensuales de las prestaciones de la protección social a través de transferencias bancarias a las cuentas de los beneficiarios. En el último año se atendieron 9,2 millones de consultas (85% presenciales y 15% en terminales de autoconsulta).

En la primera sección se presenta la evolución de los beneficios previsionales a cargo de ANSES; a continuación, se analiza la evolución de los ingresos, egresos y del resultado financiero de ANSES entre los años 1998 y 2022 y la última sección está destinada a las conclusiones.

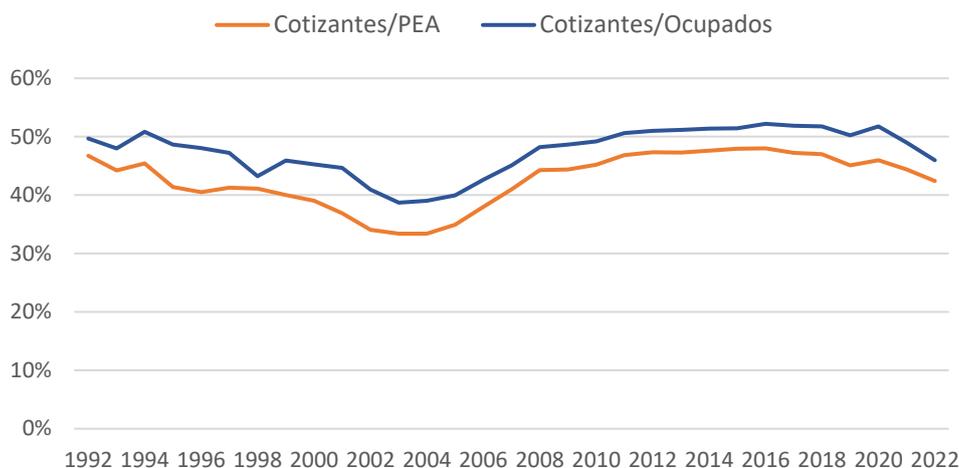
Beneficios de la protección social

A partir del nuevo milenio la cobertura social en Argentina se transformó desde el seguro social contributivo a la protección social, incorporando prestaciones no contributivas para las personas que pertenecen a las tres etapas del ciclo de vida. Hasta entonces, la seguridad social funcionaba como un seguro, para acceder a los beneficios de las asignaciones familiares, el seguro de desempleo y las jubilaciones y pensiones había que contribuir con aportes personales y contribuciones patronales; posteriormente, con cambios en las regulaciones se incorporaron beneficios no contributivos como las AUH, las becas PROGRESAR, las asignaciones por embarazo, los programas de empleo, la PUAM, las moratorias previsionales y la expansión de las PNC por invalidez.

En la actualidad la cobertura alcanza a más del 90% de las personas en la primera y en la tercera etapa del ciclo de vida; sin embargo, no fue el resultado del crecimiento del mercado laboral formal, que es la fuente más eficiente y robusta para proteger a las personas, sino de cambios normativos impulsados por el Poder Ejecutivo Nacional o leyes sancionadas por el Congreso de la Nación.

En la figura siguiente, se observa la modesta performance del mercado laboral formal en las últimas dos décadas; la relación entre aportantes y la población económicamente activa nunca superó el 50% y los aportantes en relación con los ocupados no superó el 55%.

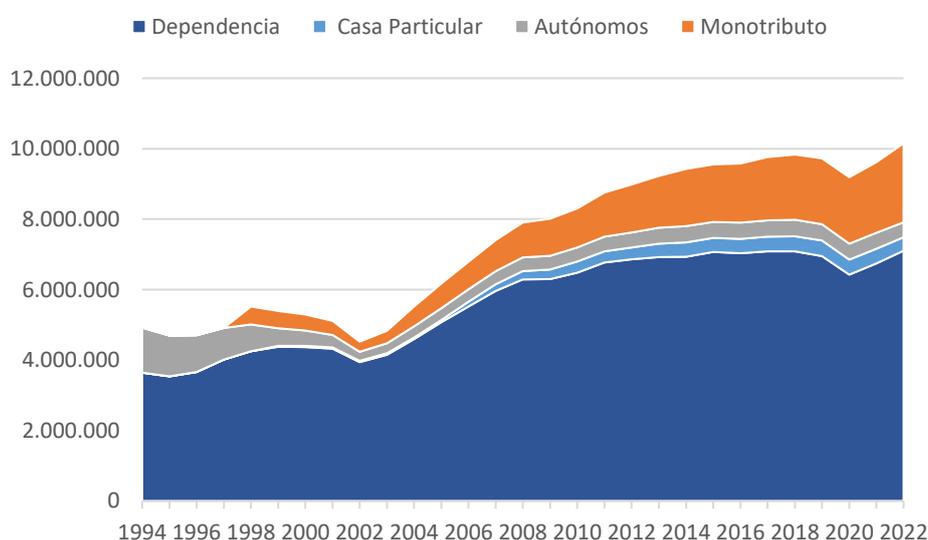
Figura 12. Aportantes / PEA y Aportantes / Ocupados, 1992-2022.



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

La cantidad de aportantes al SIPA era de 10,3 millones en el mes de octubre del año 2022; 69% eran empleados en relación de dependencia, 4% eran autónomos, 22% monotributistas y 4% empleados de casa particular¹⁰. En la última década, los aportantes totales aumentaron 14%, pasando de 9,1 millones en el año 2012 a 10,3 millones en el año 2022; no obstante, los trabajadores en relación de dependencia solo crecieron 4%, los monotributistas aumentaron 65%, el empleo de casa particular 14% y la cantidad de autónomos se mantuvo constante.

Figura 13. Evolución de los cotizantes al SIPA por tipo de empleo, 1994-2022.



Fuente: elaboración propia en base a Boletín Estadístico de la Seguridad Social, diciembre de 2022.

¹⁰ No incluye aportantes jubilados ni aportantes con deudas mayores a 12 meses.

Al examinar la evolución de los beneficios que abona la ANSES se pueden advertir, al menos, tres hitos en la transición de la seguridad social a la protección social¹¹:

- 1) Pensiones no contributivas por invalidez: en el año 2003, con la promulgación del DNU 583/03, modificatorio del art. 40 de la Ley 25.725¹², se dejó de lado el criterio a través de la cual cada alta de una PNC por invalidez debía estar precedida por una baja¹³ y se flexibilizaron las partidas presupuestarias para permitir la expansión de las PNC; estas pasaron de 344 mil en el año 2003 a 1,8 millón en el año 2022 (+423%).
- 2) Las moratorias previsionales del año 2005 (Decreto 1475/05, que modificó la Ley 24.476) y del año 2014 (Ley 26.979); estos planes de pago permitieron abonar la deuda en cuotas deducidas del haber previsional); las jubilaciones y pensiones crecieron de 2,9 millones en el año 2003 a 6,9 millones en el año 2022 (+140%); los beneficios por moratorias representaron el 53% de los beneficios del SIPA y el 65% de las altas en el último año.
- 3) La creación de la AUH en el año 2009 (Decreto 1602/09); las asignaciones familiares aumentaron de 2,9 millones a 7,6 millones entre los mismos años (+162%); las AUH fueron equivalentes al 56% de las asignaciones familiares en el año 2022.

Con estos tres programas, que son los más importantes que administra ANSES, los beneficiarios pasaron de 6,1 millones en el año 2003 a 16,4 millones en el año 2022 (+166%).

En la figura siguiente se expone la evolución de los beneficios totales de la protección social que paga mensualmente ANSES entre los años 2013 y setiembre del año 2022, básicamente están concentrados en la primera y tercera etapa del ciclo de vida de las personas; mientras que el Ministerio de Desarrollo Social gestiona y paga los distintos programas de empleo para las personas en la edad activa. Los cambios en los tres programas mencionados concentran en la actualidad el 97,6% de los beneficios que abona la ANSES.

¹¹ Se consideran solo los programas que gestiona ANSES; por lo tanto, no se incluyen los programas de empleo que pertenecen al Ministerio de Desarrollo Social, que llegan a alrededor de 1,2 millones de personas; las becas PROGRESAR a cargo del Ministerio de Educación, que suman 536 mil personas al mes de octubre del año 2022, entre otros.

¹² Artículo 1º — Incorporase, como último párrafo del artículo 40 de la Ley Nº 25.725, el siguiente texto: "Consideranse exceptuadas de la limitación dispuesta en el párrafo anterior, las pensiones no contributivas a la vejez, cuyo otorgamiento es reglamentado por el Decreto 582 del 12 de agosto de 2003, siendo su gasto atendido con fondos provenientes de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)".

¹³ En las leyes del presupuesto nacional de esos años se incluía un artículo similar al del presupuesto del ejercicio 2003, Ley 25.727, art. 40: "El otorgamiento de nuevas Pensiones no Contributivas quedará supeditado a una baja equivalente en los beneficios otorgados dentro de los créditos asignados por la presente ley para la atención de dichos beneficios de manera de no afectar el crédito presupuestario anual con tal finalidad".

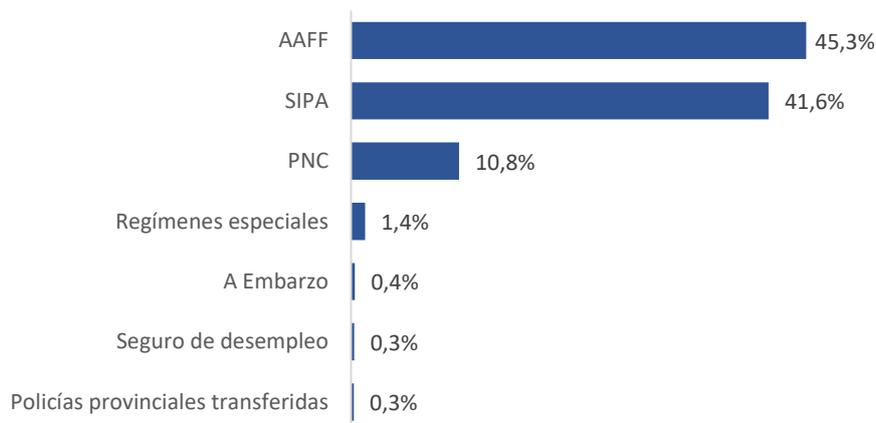
Figura 14. Beneficios a cargo de ANSES, 2013-2022.

Período	AAFF	Asignaciones por embarazo	Seguro de desempleo	Previsional		PNC	Policías provinciales transferidas	TOTAL
				SIPA	Regímenes especiales			
2013	6.613.130	65.918	94.245	5.729.814	170.547	1.402.192	39.379	14.285.772
2014	7.277.549	75.363	85.456	5.773.475	175.659	1.498.370	40.056	15.101.587
2015	6.878.104	78.865	70.055	6.235.286	185.361	1.528.839	40.657	15.202.528
2016	7.751.126	78.873	77.013	6.533.323	191.503	1.503.697	41.903	16.368.941
2017	8.135.216	82.429	100.509	6.691.869	200.683	1.523.706	43.036	16.978.131
2018	8.111.637	80.298	101.419	6.713.933	208.944	1.558.972	44.145	17.028.292
2019	7.912.934	78.684	118.008	6.713.829	217.205	1.582.033	45.582	16.885.480
2020	7.965.865	67.110	126.628	6.685.311	222.649	1.609.099	46.362	16.945.673
2021	8.006.072	75.476	139.302	6.611.634	226.571	1.696.293	46.837	17.028.756
2022	7.598.955	65.618	53.824	6.738.444	234.964	1.806.344	47.731	16.780.844
% del Total en 2022	45,3%	0,4%	0,3%	40,2%	1,4%	10,8%	0,3%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a ANSES. Estadísticas de la Seguridad Social, III. Trimestre de 2022.

En el mes de octubre del 2022, los beneficios a cargo de ANSES fueron 16,8 millones con la siguiente estructura.

Figura 15. Composición de los beneficios a cargo de ANSES, octubre de 2022.



Fuente: elaboración propia en base a ANSES. Estadísticas de la Seguridad Social, III. Trimestre de 2022.

Ingresos, egresos y resultados, 1998-2022

Ingresos

Los ingresos totales de ANSES en el año 2022 fueron de \$ 8.378 mil millones (MM), equivalentes al 10,1% del PIB. Los aportes personales y contribuciones patronales representaron el 41% del total, 28% correspondieron a las denominadas contribuciones figurativas que, en la práctica, es el financiamiento que realiza la administración pública central para completar las fuentes de ingresos¹⁴,

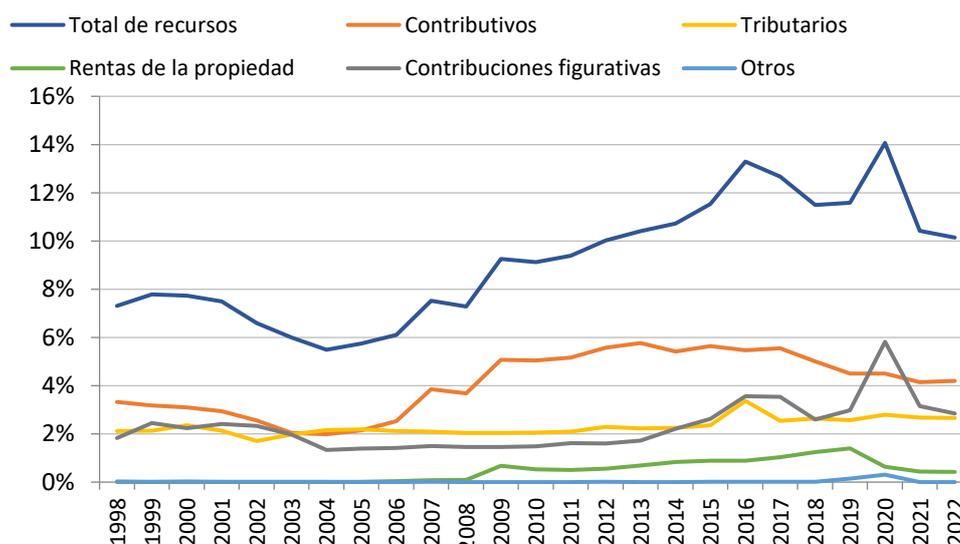
¹⁴ Hasta el año 2017 las contribuciones figurativas representaban, principalmente, los ingresos por la pre-coparticipación de impuestos en favor del SIPA; en el año 2016 se firmó el "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales", ratificado por la Ley 24.130, modificado por la Ley 27.260, cuya cláusula primera estableció la devolución

26% fueron ingresos tributarios de asignación específica y el 4% restante fueron rentas de la propiedad.

El promedio de los ingresos contributivos entre los años 1998 y 2022 fue equivalente al 45% de los ingresos totales, los impuestos representaron el 26%, las contribuciones figurativas el 25% y las rentas de la propiedad el 4%¹⁵.

La composición de los ingresos tributarios en el año 2022 fue la siguiente: 60% correspondió a Débitos Bancarios, 26% al IVA, 6% al Impuesto PAIS, 5% a Combustibles Líquidos e Internos Unificados, 1% al Monotributo y 1% a Adicional Cigarrillos.

Figura 16. Evolución de los ingresos de ANSES, 1998-2022, en % del PIB.



Fuente: elaboración propia en base a ANSES. Ahorro, Inversión y Financiamiento, vs. números.

Egresos

El gasto total de ANSES en el año 2022 fue de \$ 7.899 MM, equivalente al 9,6% del PIB. El gasto previsional representó el 68% del total, el 21% correspondió a programas de transferencias sociales, el 10% fueron gastos figurativos¹⁶ y 1% a gastos de operaciones y de capital de ANSES.

El promedio del gasto previsional entre los años 1998 y 2022 fue equivalente al 70% del gasto total, las asignaciones familiares representaron el 17%, los gastos figurativos el 2% y los gastos de ANSES el 1%.

gradual de los recursos equivalentes al 15% de la pre-coparticipación de la Nación a las provincias a través de un cronograma de cinco años que finalizó en el año 2021. El Poder Ejecutivo Nacional sustituyó esta fuente de ingresos de ANSES con cargo a rentas generales. Los ingresos de la pre-COPA representaban el 23% de los ingresos totales de ANSES en el año 2015, antes de comenzar el período de devolución (Bertín, 2019). Posteriormente, entre los años 2016 y 2019 fueron equivalentes al 1,5% del PIB (Apella, 2022).

¹⁵ El aumento observado de las contribuciones figurativas en los años 2016 y 2017, equivalentes al 9% y 3% de los ingresos totales de ANSES respectivamente, se explica por la inclusión de los recursos provenientes del "Sinceramiento fiscal" destinado a financiar el Programa Nacional de Reparación Histórica, Ley 27.260; mientras que el incremento de las contribuciones figurativas del año 2020, equivalentes al 6% de los ingresos totales, correspondió al financiamiento realizado por el Poder Ejecutivo Nacional para asistir a los programas sociales vinculados con el confinamiento de la pandemia (ATP, IFE, Emergencia Sanitaria y Refuerzo de Ingresos), ver línea gris de la Figura 5.

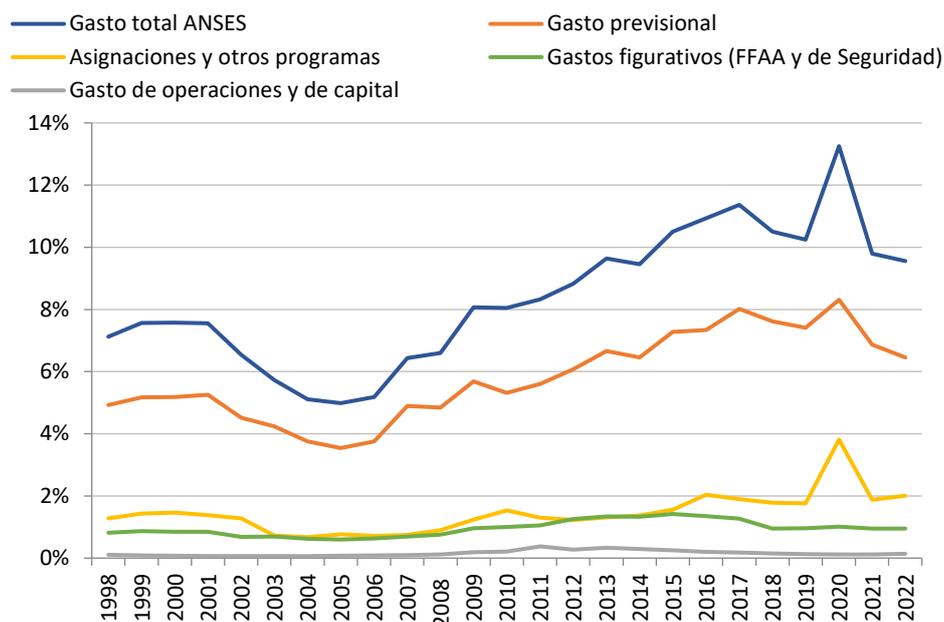
¹⁶ Gastos correspondientes a los retiros de las fuerzas de seguridad y erogaciones de programas presupuestarios de ANSES cuyo financiamiento depende del Tesoro Nacional, tales PNC, entre otros.

La composición del gasto previsional en el año 2022 fue la siguiente: 57% correspondió a jubilaciones y pensiones, 34% a beneficios por moratorias, 4% a PNC, 3% a beneficiarios de ex cajas previsionales provinciales transferidas a la Nación, 2% a beneficiarios de la PUAM y 1% a otros beneficiarios.

La estructura de los programas de transferencias fue la siguiente: 82% correspondió a asignaciones familiares, 17% a subsidios, 1% al Fondo Nacional de Empleo.

El gasto en asignaciones familiares tuvo la siguiente distribución: 47% a asignaciones familiares contributivas, 40% a las AUH, 12% para asignaciones familiares no contributivas y 1% para asignaciones familiares para organismos públicos.

Figura 17. Evolución de los egresos de ANSES, 1998-2022, en % del PIB.

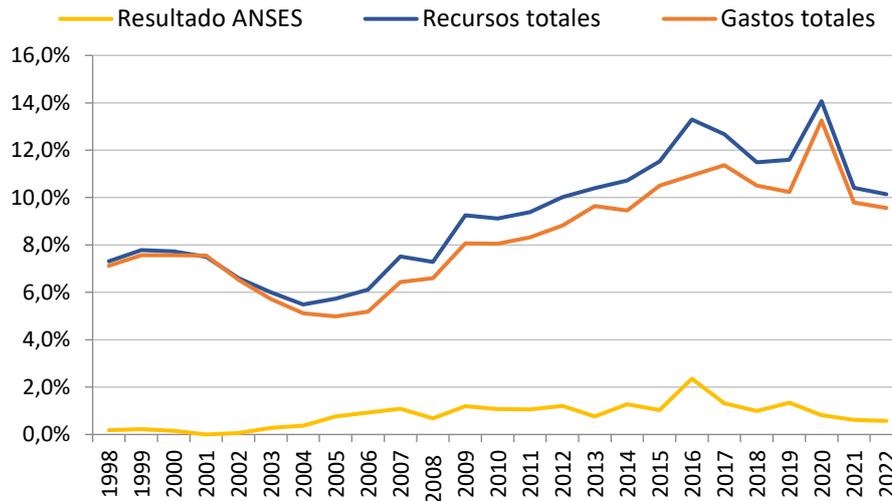


Fuente: elaboración propia en base a ANSES. Ahorro, Inversión y Financiamiento, vs. números.

Resultados

ANSES se financia con ingresos contributivos, impuestos de asignación específica y las transferencias del Estado para completar los recursos para pagar los beneficios; en consecuencia, el resultado financiero total está en torno al equilibrio, como se observa en la figura siguiente.

Figura 18. Evolución del resultado total de ANSES, 1998-2022, en % del PIB.

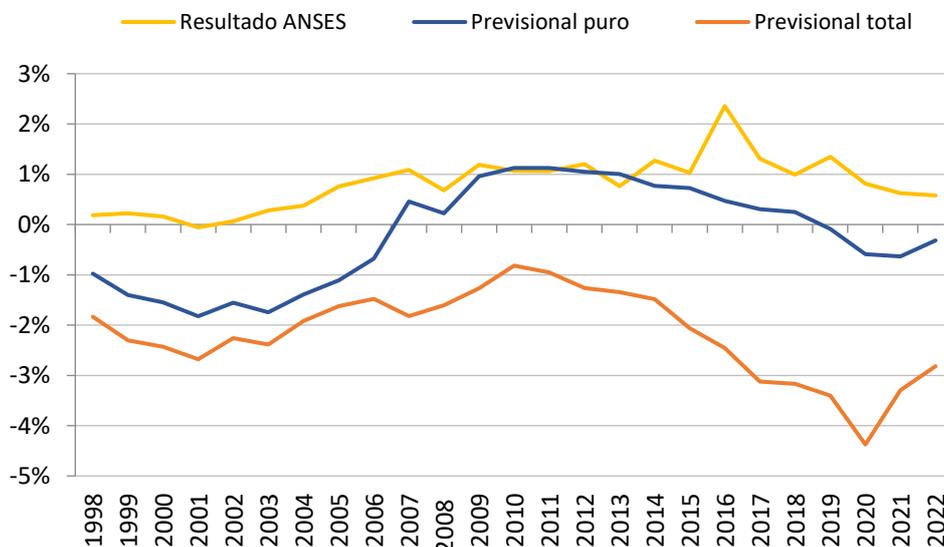


Fuente: elaboración propia en base a ANSES. Ahorro, Inversión y Financiamiento, vs. números.

En la figura siguiente se presenta la estimación de: 1) el resultado previsional "puro", calculado como la diferencia entre los ingresos por aportes personales y contribuciones patronales destinados a la previsión social respecto al pago de las jubilaciones y pensiones contributivas (excluyendo el pago de los beneficios por moratorias y por la PUAM); 2) el resultado previsional total, que incluye el gasto por el pago de estas dos últimas prestaciones; y 3) se expone el resultado total de ANSES que surge del AIF.

El resultado previsional "puro" se mantuvo en torno al equilibrio entre los años 2006 y 2019, en los años siguientes fue negativo por efectos de la disminución en la recaudación de aportes y contribuciones, derivado de las restricciones impuestas por la pandemia del COVID (ver línea naranja de la Figura 5). El resultado previsional total estuvo en desequilibrio porque incorpora el gasto en los beneficios por moratoria (netos del pago de las cuotas) y el correspondiente a la PUAM. El resultado total de ANSES es superavitario porque recibe recursos del Tesoro Nacional para el financiamiento de todos los gastos (en la práctica una parte del excedente se usa para el pago de las sentencias judiciales, que figuran "bajo la línea" (Bertín, 2022a).

Figura 19. ANSES: previsional "puro", previsional total y de ANSES, 1998-2022, en % del PIB.



Fuente: elaboración propia en base a ANSES. Ahorro, Inversión y Financiamiento, vs. números.

Conclusiones

La transición de la seguridad social a la protección social a nivel nacional se construyó a través de cuatro programas principales: la AUH, la expansión de las PNC por invalidez, las moratorias previsionales y los planes de empleo; los tres primeros a cargo de ANSES y el último del Ministerio de Desarrollo Social; existieron además otros programas como las becas PROGRESAR del Ministerio de Educación.

El número de beneficiarios a cargo de ANSES aumentó de 6,1 millones en el año 2003 a 16,8 millones en el año 2022, los ingresos crecieron del 6,0% del PIB al 10,1% del PIB y el gasto se incrementó del 5,7% del PIB al 9,6% del PIB en el mismo período.

En el año 2022 el 41% de los ingresos de ANSES provenían de aportes y contribuciones, el 26% de tributos de asignación específica, el 28% de contribuciones figurativas y el 4% de rentas de la propiedad. Las jubilaciones y pensiones representaron el 68% del gasto total, las asignaciones familiares el 21%, los gastos figurativos el 10% y los gastos de ANSES el 1%.

En el contexto de estancamiento económico de la última década es difícil pensar en cambiar estos programas en el corto plazo; en ausencia de estos, el nivel de pobreza sería mayor en alrededor de 15 p.p. al registrado (39,2% en el segundo semestre del año 2022).

El proceso de transición tiene varias debilidades. En primer lugar, el aumento de la cobertura de la protección social se basó en regulaciones y no en un aumento del empleo formal, que es la fuente más robusta para mejorar la cobertura de las personas; en efecto, el empleo formal, como fue mencionado, nunca superó el 50% de la PEA o el 55% de los ocupados; mientras que en el último año el 65% de las altas por jubilaciones del SIPA fueron por moratorias previsionales, los porcentajes fueron más altos para las mujeres que entre los hombres y más importantes entre los niveles de ingresos más bajos. En segundo lugar, el gasto en la protección social tiene un sesgo marcado hacia la “tercera edad”; las prestaciones previsionales representaron 68% del gasto y las asignaciones familiares el 21% del gasto total de ANSES en el año 2022; esta asimetría, junto a otros factores, repercute en los niveles de pobreza diferenciados de ambos colectivos, la pobreza e indigencia alcanzó al 54,2% de las personas menores de 14 años y al 14,5% de las personas mayores a los 65 años a fines del año pasado. En tercer lugar, el gasto de la previsión social en Argentina (incluyendo el gasto de las provincias y de los restantes regímenes previsionales distintos al SIPA) está por encima del 11% del PIB y tiene problemas de equidad, eficiencia y sustentabilidad; las más de 200 reglas para jubilar a las persona en Argentina, más benevolentes que las del SIPA, pero que no pueden ser financiadas con recursos contributivos propios, concentran al 40% de los beneficiarios totales pero impactan en el 55% del gasto total y representan un gasto adicional, en comparación con la aplicación de las reglas del SIPA a todos los beneficiarios, de alrededor de 3% del PIB (Rofman, 2021). En cuarto lugar, el nivel del gasto en previsión social tiene lugar en un escenario en el que aún no se entró en la etapa de envejecimiento, que se prevé ocurrirá a fines de la próxima década; la relación entre las personas en edad de trabajar respecto a los adultos mayores es de 4,9 en la actualidad y se estima que disminuirá a 3,3 en el año 2050 y a 2,2 en el año 2080 (Bertín, 2022b. OCDE, 2021. Rofman y Apella, 2021).

Además de estos factores hay que mencionar que el gasto público consolidado aumentó del 28% en el año 2000 al 43% del PIB en el año 2021; en este año el gasto de la Administración Pública Nacional representó el 56% del total, las provincias y CABA el 36% y los municipios el 8% (Porto, 2021 y MECON, 2023). La contrapartida de esta expansión del gasto fue el aumento de la presión tributaria

consolidada del 22% al 31 % entre las mismas fechas (IARAF, 2022), la deuda pública y la emisión monetaria.

En consecuencia, se plantea el dilema entre el nivel del gasto total actual, sus fuentes de financiamiento, la productividad de la economía, la inflación y el impacto en el crecimiento económico; el desafío a futuro es encontrar los consensos sociales y políticos para realizar las reformas estructurales que permitan aumentar la productividad, que es la forma más robusta para salir del estancamiento económico de la última década y enfrentar el proceso de envejecimiento poblacional.

Referencias

- Apella, I. (editor). 2022. "El sistema previsional argentino, sus logros y desafíos. Aportes para un debate de política informado". Banco Mundial. Buenos Aires.
- Bertín, H. 2019. "ANSES: de la seguridad social a la protección social, 1998 - 2017". Centro de Estudios en Finanzas Públicas, *Documento de trabajo*, 28. Junio. FCE-UNLP. La Plata
- Bertín, H. 2022a. *La previsión social en Argentina: pasado, presente y futuro*. Rosario, Editorial Juris.
- Bertín, H. 2022b. "El desafío del envejecimiento poblacional para los regímenes previsionales". *Blog Economía del Sector Público*, FCE-UNLP, 28 de setiembre de 2022. La Plata.
- IARAF. 2022. "Vademécum tributario 2022". Instituto Argentino de Análisis Fiscal. Córdoba.
- MECON. 2023. "Gasto público consolidado 2009-2021 por funcionalidad y función". Ministerio de Economía de la Nación. CABA.
- OECD. 2021. "Pensions at a Glance. OECD and G20 Indicators". Organisation for Economic Co-operation and Development. París.
- Porto, A. 2020. "Evolución del sector público argentino en el largo plazo". Centro de Estudios en Finanzas Públicas, *Documentos de trabajo del CEFIP*, 36. Mayo. FCE-UNLP. La Plata.
- Rofman, R. 2021. "Los regímenes previsionales de excepción en Argentina". CIPPEC, *Documento de políticas públicas*, 230. CABA.
- Rofman, R.; Apella, I. 2021. *Cuando tengamos sesenta y cuatro: Oportunidades y desafíos para la política pública en un contexto de envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial. Washington, DC.

6. Evolución del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, 2008-2022.

El FGS fue creado en el año 2007 como un fondo de reserva del régimen de reparto; en el año siguiente, con la reforma previsional que eliminó el régimen de capitalización individual, absorbió los fondos de jubilaciones y pensiones que administraban las AFJP; a partir de entonces, con las sucesivas regulaciones, el FGS se convirtió en un fondo para promover las inversiones domésticas y aumentar el financiamiento que ya se estaba realizando a los desequilibrios fiscales del Estado nacional, pero en detrimento de la utilización de las prácticas internacionales para la gestión de los fondos de reservas de los sistemas previsionales públicos o privados.

En la primera sección se presentan las regulaciones que permitieron los cambios en la gestión del FGS respecto a los nuevos objetivos e instrumentos; a continuación, se analiza la evolución del FGS entre los años 1998 y 2022 y la última sección está destinada a las conclusiones.

Legislación y funcionamiento del FGS:

Creación del FGS, 2007

El Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto fue creado en el año 2007, mediante el Decreto 897/07, con la finalidad de:

- a. *Atenuar el impacto financiero que sobre el régimen previsional público pudiera ejercer la evolución negativa de variables económicas y sociales.*
- b. *Constituirse como fondo de reserva a fin de instrumentar una adecuada inversión de los excedentes financieros del régimen previsional público garantizando el carácter previsional de los mismos.*
- c. *Contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo.*
- d. *Atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales.*

El FGS estaba integrado originalmente por “los recursos propios percibidos por la ANSES que al cierre de cada ejercicio anual resulten de libre disponibilidad una vez deducida la deuda exigible del organismo y que se hallen registrados como disponibilidades o como activos financieros; los bienes que reciba el Régimen Previsional Público como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización en cumplimiento del artículo 3º del Decreto 313/07, reglamentario de la Ley 26.222 (afiliados que retornaron del régimen de capitalización al régimen de reparto); las rentas provenientes de las inversiones que realice y cualquier otro aporte que establezca el Estado Nacional mediante su previsión en la Ley de Presupuesto correspondiente al período que se trate”.

La estatización de los fondos de pensiones de las AFJP, 2008

La reforma previsional del año 2008 eliminó el régimen de capitalización individual y los instrumentos financieros de los once fondos de pensiones que administraban las AFJP pasaron “en especie” al FGS preservando sus valores (Ley 26.425, artículo 7º).

En ese año, con la sanción del Decreto 2103/08 se incorporó, por un lado, un objetivo adicional al FGS: “e. Procurar contribuir, con la aplicación de sus recursos, de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, al desarrollo sustentable de la economía nacional, a los efectos de garantizar el círculo virtuoso entre el crecimiento económico sostenible, el incremento de los recursos destinados al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y la preservación de los activos de dicho

Fondo” (artículo 2°). Por otro lado, se restringieron las inversiones del FGS en activos financieros nacionales: “Los recursos del fondo deberán ser invertidos en activos financieros nacionales incluyendo entre otros instrumentos cuentas remuneradas del país y la adquisición de títulos públicos o títulos valores locales de reconocida solvencia” (artículo 4°)¹⁷.

Durante la vigencia del régimen de capitalización individual los activos financieros de los fondos de jubilaciones y pensiones respaldaban los ahorros de sus afiliados registrados en sus cuentas individuales; a partir de entonces, el FGS se transformó en un fondo de reserva del régimen de reparto. No obstante, la combinación de la finalidad establecida en el artículo 2°) con la restricción de las inversiones del FGS del artículo 4°) en instrumentos domésticos significó un cambio decisivo respecto a las regulaciones previas sobre las inversiones que podían hacer las AFJP con los recursos de los afiliados al régimen de capitalización individual y, también, respecto a las regulaciones internacionales para la gestión de los fondos de reservas de los sistemas previsionales públicos o privados.

En efecto, las regulaciones de los denominados “multifondos” o de los fondos generacionales (“Target Date Funds”) de los programas de ahorro previsional colectivo e individual permiten la diversificación de las inversiones entre activos domésticos e internacionales y entre renta fija y variable; en este enfoque, subyace la idea de que los individuos disponen de dos fuentes de riqueza: el capital humano (entendido como el valor actual descontado de sus ingresos laborales futuros) y el financiero (integrado por el ahorro previsional y no previsional acumulado). Cuando el individuo es joven su riqueza total corresponde principalmente a su capital humano; en cambio, cuando se encuentra cercano a jubilarse, la relación se debería transformar y su riqueza financiera debería ser la principal fuente de su riqueza total. En las primeras fases las ganancias provienen principalmente del trabajo y poseen una baja correlación con los activos financieros de renta variable, por tanto las inversiones financieras podrían tener una proporción mayor de este tipo de instrumentos financieros; en cambio, cuando los trabajadores transitan las últimas fases del proceso de acumulación se enfrentan con correlaciones más altas entre estas variables y las inversiones financieras deberían tener una menor ponderación de activos de renta variable y mayor proporción de activos financieros de menor volatilidad. Así, es posible adoptar estrategias de inversión en donde el portafolio se vaya ajustando según la edad del trabajador (“age-based strategies”) (Bertín y Rofman, 2021. ISSA. 2019. OECD/IOPS. 2011. Sun et al., 2021. Viceira, 2007.).

¹⁷ En la reforma previsional del año 2008 se suprimieron las inversiones en activos externos y se incorporaron dos incisos (l y m) para las inversiones en el mercado doméstico: “l) Títulos valores representativos de deuda, certificados de participación, acciones, activos u otros títulos valores y préstamos cuya finalidad sea financiar proyectos productivos, inmobiliarios o de infraestructura a mediano y largo plazo en la República Argentina. Deberá destinarse a estas inversiones como mínimo el cinco por ciento (5%) y hasta un máximo del cincuenta por ciento (50%) de los activos totales del Fondo; m) El otorgamiento de financiamiento a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), hasta el veinte por ciento (20%) de los activos totales del Fondo, bajo las modalidades y en las condiciones que establezca la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). En el año 2017, con la sanción del DNU 516/17 se incluyó el inciso siguiente: “n) El otorgamiento de financiamiento a los titulares de prestaciones no incluidas en el Sistema Integrado Previsional Argentino, cuya liquidación o pago se encuentre a cargo de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, hasta el CINCO POR CIENTO (5%) de los activos totales del Fondo, bajo las modalidades y en las condiciones que establezca el mencionado Organismo”. En el año 2022, con la sanción del DNU 829/22 se sustituyó el inciso g) del artículo 74 de la Ley 24.241 por el siguiente: “g) Cuotas parte de fondos comunes de inversión autorizados por la Comisión Nacional de Valores, de capital abierto o cerrado, hasta el VEINTE POR CIENTO (20 %) de los activos totales del Fondo; salvo los Fondos constituidos bajo los regímenes especiales previstos para Fondos Comunes de Inversión Abiertos PyMES, Fondos Comunes de Inversión Abiertos para el Financiamiento de la Infraestructura y la Economía Real y los Fondos Comunes de Inversión Abiertos ASG autorizados por la Comisión Nacional de Valores y todo otro fondo que en el futuro se cree, para estos fines específicos, por la Ley N° 26.831 de Mercado de Capitales, sus modificatorias y complementarias, los cuales serán computados como parte del inciso l) del artículo 74 de la Ley N° 24.241 y sus modificaciones”.

Ampliación del límite para invertir en títulos públicos, 2017

En el año 2017, con la sanción de la Ley 27.260, denominada “Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados”, se aumentó el límite para las inversiones del FGS: *“a) Operaciones de crédito público de las que resulte deudor el Estado nacional a través de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, ya sean títulos públicos, letras del Tesoro o préstamos hasta el cincuenta por ciento (50%) de los activos totales del Fondo. Podrá aumentarse al cien por ciento (100%) neto de los topes previstos en el presente artículo en la medida que el excedente cuente con recursos afectados específicamente a su cumplimiento o con garantías reales u otorgadas por organismos o entidades internacionales de los que la Nación sea parte. Quedan excluidas del tope establecido en el presente inciso las tenencias de títulos representativos de la deuda pública del Estado nacional que fueron recibidos en canje por las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones en el marco de la reestructuración de la deuda pública en los términos de los artículos 65 de la ley 24.156 y sus modificaciones y 62 de la ley 25.827 y su modificatorio, independientemente de que no cuenten con las garantías allí contempladas (artículo 30).*

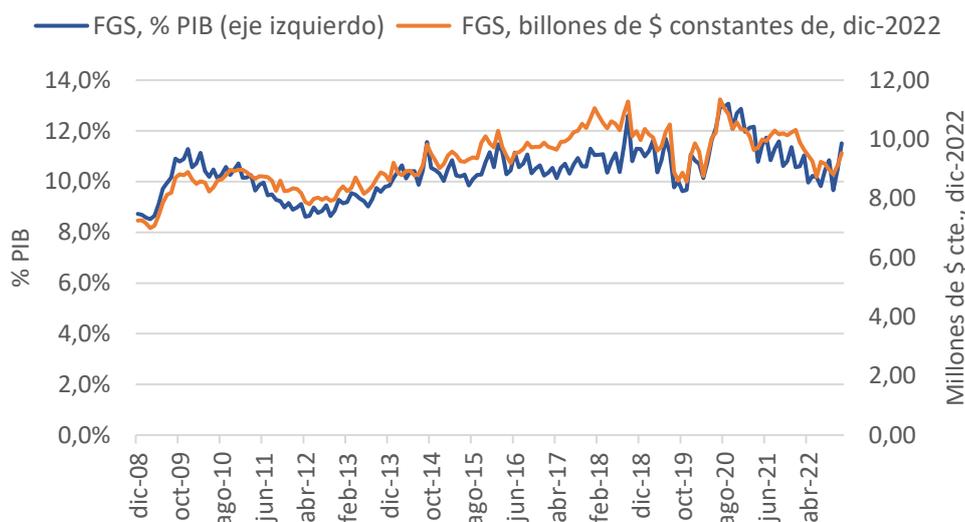
En el año 2019, con la sanción del DNU 668/19 y sus modificatorias, se estableció la obligación de invertir los excedentes transitorios en títulos públicos: *“Dispónese que hasta el 31 de diciembre de 2023 el SECTOR PÚBLICO NACIONAL definido en el artículo 8° de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y sus modificaciones, y los fondos y/o patrimonios de afectación específica administrados por cualquiera de los organismos contemplados precedentemente, deberán invertir sus excedentes transitorios de liquidez en Títulos Públicos y/o Letras del Tesoro en las condiciones financieras que establezca el Órgano Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera del Sector Público Nacional”.*

Los cambios descritos en las regulaciones sobre las inversiones del FGS estuvieron orientados a asistir al financiamiento de los desequilibrios fiscales y a promover las inversiones sectoriales domésticas; una de las consecuencias fue el aumento en la exposición al riesgo doméstico en detrimento de las prácticas internacionales para la gestión de los fondos de reservas de los sistemas previsionales públicos o privados (Bertín, 2022).

Evolución del FGS, 2008-2022

En el mes de diciembre del año 2022 el valor del FGS era de \$ 9,5 billones, equivalentes a 11,5% del PIB y a USD 53.821 millones. En la figura siguiente se observa evolución del Fondo durante los últimos 14 años; en promedio el valor del FGS fue de \$ 9,23 billones de diciembre de 2022 y del 10,4% del PIB. Una de las causas de este comportamiento relativamente estable fue que el FGS nunca fue usado para asistir al régimen de reparto; las variaciones registradas se debieron a los cambios en la composición de sus activos.

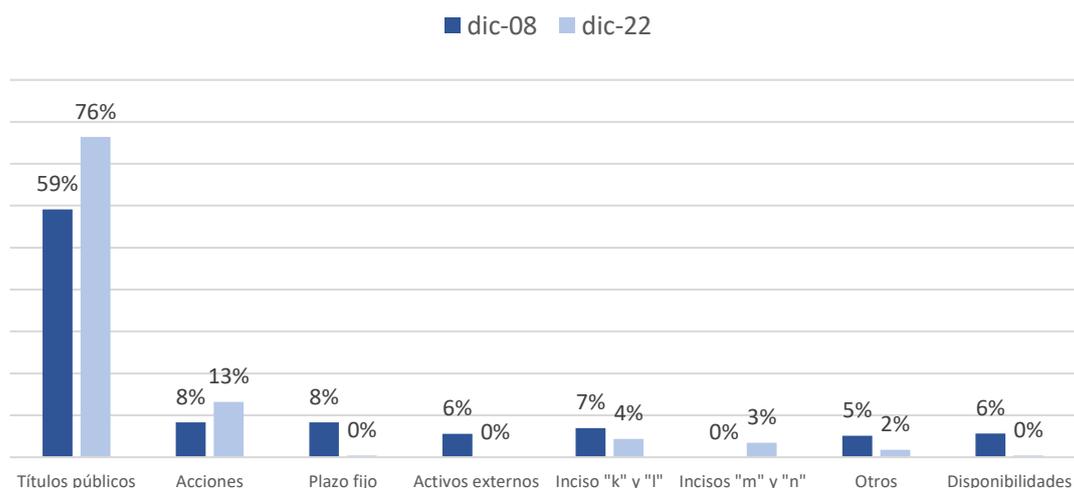
Figura 20. Evolución del FGS, 2008-2022.



Fuente: elaboración propia en base a ANSES.

Las variaciones principales en la composición de los activos financieros fueron el aumento en la tenencia de títulos públicos de 59% en el año 2008 a 76% en el año 2022 (73% correspondió a títulos públicos nacionales y 3% a títulos emitidos por entes estatales); la tenencia de acciones se incrementó de 8% a 13%, aunque la cantidad de empresas se mantuvo estable, habían sido 45 en el año 2008 y fueron 47 en el año 2022 (43 de las cuales correspondieron a empresas privadas nacionales); se “desarmó” de la posición en activos externos, que representaban el 6% del Fondo en el año 2008; las inversiones en los incisos “k” y “l” disminuyeron de 7% a 4%; aparecieron las inversiones en los incisos “m” y “n”; los plazos fijos se redujeron del 8% al 0,4% y las disponibilidades del 6% al 0,4%; otras inversiones (obligaciones negociables, fondos comunes de inversión, entre otras) disminuyeron de 5% a 2%.

Figura 21. Estructura del FGS, 2008 y 2022.



Fuente: elaboración propia en base a ANSES.

En diciembre del año 2022 el 78% de los títulos públicos estuvieron en pesos (63% ajustados por CER, 36% por dólar-linked y 1% por BADLAR) y el 22% en dólares a tasa fija; a finales del año 2015 la proporción por moneda había sido 55% y 45% respectivamente.

Las acciones de las 5 empresas más importantes (Ternium Argentina S.A., Transportadora de Gas del Sur S.A., Pampa Energía S.A., Banco Macro S.A. y Grupo Financiero Galicia S.A.) representaron el 58% y el 60% del total de este inciso en los años 2008 y 2020 respectivamente.

Las inversiones en los 5 sectores productivos y de infraestructura más importantes (ON-Petróleo y Gas, ON-Energía, Infraestructura, PyMEs y Aeropuertos) concentraron el 92% del inciso “l”, que representó el 4,5% del FGS en diciembre del año 2022.

Los préstamos a beneficiarios SIPA (inciso “m”) y a beneficiarios no SIPA (inciso “n”) fueron equivalentes al 2,8% y al 0,7% del FGS a fines del año 2022.

El FGS creció 31,5% en términos reales y 32,2% en relación con el PIB entre los años 2008 y 2022; como fuera señalado se mantuvo como un fondo casi cerrado, ya que durante los 14 años recibió recursos externos por alrededor del 5% de su tamaño¹⁸ y no fue utilizado para asistir al régimen de reparto; las variaciones fueron el resultado del cambio en la estructura de sus activos financieros. La TEA real del período fue del 2% en pesos y en dólares¹⁹.

Figura 22. Rentabilidad del FGS, 2008-2022.

FGS, variaciones nominales y reales				
	dic-08	dic-22	Δ	TEA real*
FGS, billones \$ cte. de dic-2022**	7,25	9,53	31,5%	1,98%
FGS, millones de dólares cte. de dic-2022***	40.877	53.831	31,7%	1,99%
FGS en % del PIB	8,7%	11,5%	32,2%	

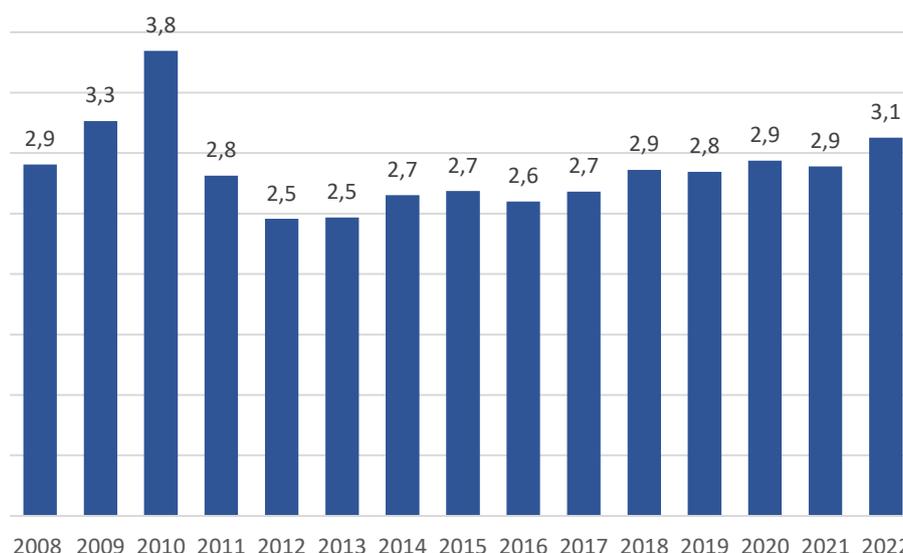
Fuente: elaboración propia en base a ANSES.

El FGS es un fondo sin liquidez por la exposición en títulos públicos y a las inversiones de los incisos “m” y “l”; además, como fue mencionado, la tenencia de acciones está concentrada en cinco empresas, que representan el 60% del inciso y con participaciones que fluctúan entre el 9% y el 20% del capital accionario de estas; si bien en el año 2022 el tamaño del fondo equivalió a casi tres años del gasto en jubilaciones y pensiones, no puede funcionar como una fondo de reserva anticíclico porque debería desprenderse de títulos públicos del Estado nacional que, en la práctica, financia al propio SIPA.

¹⁸ El 82% de las cuales correspondió a recursos del programa de sinceramiento fiscal ingresados en el año 2019 con el objetivo de financiar una parte del programa de reparación histórica, aunque en la práctica no fue utilizado; el resto estuvieron constituidas por transferencias en pesos desde ANSES entre los años 2009 y 2013 y por la transferencia de acciones de sociedades estatales en el año 2015 (Decreto 1722/12 y 1723/12).

¹⁹ La TEA real del FGS neta de las transferencias recibidas fue del 1,62%.

Figura 23. FGS en % del pago de las jubilaciones y pensiones, 2008-2022.



Fuente: elaboración propia en base a ANSES.

Conclusiones

El FGS es un fondo casi cerrado, cada vez más ilíquido, destinado al financiamiento de los desequilibrios fiscales y a las inversiones sectoriales en la economía local. El aumento en la exposición al sector público y en las inversiones de los incisos “l”, “m” y “n” fue financiado con la cancelación de las tenencias de activos externos, la disminución en la participación de los depósitos bancarios, de otros activos (FCI, ON, etc.) y de las disponibilidades; dado que se mantuvieron sin cambios las inversiones en las acciones de las empresas desde el año 2008.

Por estos motivos, entre otros, el FGS no puede funcionar en el corto plazo como un fondo de reserva del régimen de reparto porque no tiene activos líquidos para cumplir con este objetivo. No obstante, cabe aclarar que el Estado Nacional financia los desequilibrios entre los ingresos contributivos y tributarios respecto al pago de beneficios de la protección social a cargo de ANSES.

A futuro se pueden explorar, al menos, dos cursos de acción; el primero sería mantener la dinámica expuesta en estos catorce años que básicamente consiste en cambiar la estructura interna de sus activos financieros; si el Estado Nacional se insertase en una senda de equilibrio fiscal, en el mediano plazo la exposición del FGS al sector público podría reducirse y recuperar grados de libertad para desarrollar estrategias de inversión propias de los fondos generacionales para respaldar transitoriamente al régimen previsional público ante variaciones en el ciclo económico; en este sentido, cabe advertir que sería necesario eliminar las restricciones para las inversiones en el exterior, solo de esta manera se podrían balancear los riesgos domésticos relacionados con la densidad de cotizaciones durante la vida activa con las inversiones del ahorro acumulado en el FGS. La segunda opción debería estar enmarcada en el hecho de que la tenencia de títulos públicos emitidos por el Tesoro nacional en poder del FGS (76% del total) representa una acreencia contra la entidad responsable del pago de las jubilaciones y pensiones; por ello, considerando la deuda pública consolidada, se podría analizar la factibilidad de que el Tesoro rescatase la deuda colocada en el FGS, bajo el principio de confusión patrimonial, toda vez que es el propio Estado nacional es el responsable del financiamiento subsidiario del régimen público de reparto. No obstante, la economía política de esta decisión es tan importante como su naturaleza técnica; sería muy difícil

de impulsar sin un acuerdo entre las fuerzas políticas con mayor representación en el Congreso de la Nación.

Referencias

- Bertín, H.; Rofman, R. 2021. "La 'otra' política previsional. El ahorro previsional voluntario y los seguros de retiro". CIPPEC, *Documentos de trabajo*, 232. Setiembre de 2021. Buenos Aires
- Bertín, H. 2022. *La previsión social en Argentina: pasado, presente y futuro*. Rosario, Editorial Juris.
- ISSA. 2019. "Governance and Social Security. ISSA Good Governance Guidelines for Social Security Institutions". International Social Security Association, Ginebra.
- OECD/IOPS. 2011. "Good Practices on Pension Funds' Use of Alternative Investments and Derivatives". Organisation for Economic Co-operation and Development - International Organisation of Pension Supervisors. París.
- Sun, J.; Zhu, D.; Platen, E. 2021. "Dynamic Asset Allocation for Target Date Funds under The Benchmark Approach". *ASTIN Bulletin*, 51 (2): 449-74.
- Viceira, L. 2007. "Life-Cycle Funds", mayo. Disponible en SSRN: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.988362>

7. La movilidad en el Sistema Integrado Previsional de Argentina, 2000-2023.

En este capítulo se analiza la evolución de la movilidad de los beneficios en el régimen previsional público nacional de Argentina durante este milenio. En la primera parte se repasan dos principios de la teoría económica sobre la conveniencia de establecer reglar vs criterios discrecionales, y sobre la eficiencia de vincular la movilidad a un único objetivo; posteriormente se examina la experiencia internacional aplicada sobre la movilidad de las prestaciones previsionales; finalmente, en las conclusiones se exponen las recomendaciones de política para diseñar el nuevo mecanismo de movilidad de las pensiones públicas en Argentina.

Qué nos dice la teoría

Los regímenes de previsión social tienen por objetivo proteger a las personas cuando salen del mercado laboral -por haber alcanzado una edad determinada (vejez) o por haber sufrido un menoscabo transitorio o permanente en la posibilidad de trabajar (invalidez)- y a los derechohabientes en caso de muerte del trabajador o beneficiario de una prestación previsional. El diseño de estos apunta a suavizar la curva de consumo a lo largo del ciclo de vida y a evitar la pobreza de los adultos mayores.

Vinculado con lo anterior, la eficacia de los regímenes previsionales se determina según alcancen tres metas: la cobertura previsional de las personas expuestas a estos riesgos; el nivel o suficiencia de los beneficios otorgados respecto de los niveles de consumo (y la asistencia sanitaria) que se consideran adecuados; y la sustentabilidad del sistema. Se analiza tanto la situación actual de ingresos y egresos como las proyecciones de estas variables en el mediano y largo plazo (Rofman y Luchetti, 2007:1-5).

La preservación de la suficiencia de las prestaciones en el tiempo se obtiene con el establecimiento de reglas para ajustar periódicamente los beneficios previsionales. En este sentido, la movilidad puede ser definida como la cualidad del haber previsional para mantener en el tiempo el carácter sustitutivo de la remuneración, que le sirvió de base en el momento de determinación del haber inicial.

La teoría económica nos brinda dos principios para el análisis de este tipo de problemáticas. Para empezar, nos sugiere que las reglas son un mecanismo de política superior respecto a los cambios discrecionales (Kydland y Prescott, 1977: 486-87). Además, nos advierte que debemos disponer de un instrumento específico para perseguir cada objetivo; si, por el contrario, con un instrumento buscáramos alcanzar más de un objetivo, su eficiencia sería menor. (Tinbergen, 1961: 89-90), y para contexto de incertidumbre (Brainard, 1967: 418).

Cuáles son los criterios que se usan en el mundo para ajustar las pensiones

En la práctica, los criterios utilizados para establecer la movilidad periódica de las prestaciones previsionales (o de la protección social en general) son diversos, de acuerdo con el objetivo que se persiga.

La movilidad que se construye sobre la variación de los salarios tiene por objetivo sostener pautas de consumo que hubo durante la vida activa, se aplica en: Austria, Dinamarca, Lituania, Noruega, Suecia (componente público) y Uruguay.

La implementación de acuerdo con la variación de precios al consumidor apunta a resguardar el poder adquisitivo, se utiliza en Bélgica, Costa Rica, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Reino Unido (pensión básica) y Rusia.

Algunos países combinan precios y salarios, son los casos de: Australia, Brasil, Bulgaria, República Checa, Chipre, Croacia, Colombia, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Hungría, Japón, Letonia, Luxemburgo, Malta, México, Nueva Zelanda, Paraguay, Polonia, Rumanía y Suiza.

Otras variables utilizadas están relacionadas con los ingresos del régimen previsional: Estonia ajusta las pensiones con un índice de salarios y de la recaudación de la seguridad social; o combinando las variaciones de precios y del PBI, como Portugal y Grecia.

A su vez, existen mecanismos que operan con precios o salarios, pero que limitan la revalorización periódica con el resultado del balance de ingresos y gastos del sistema o con algún factor vinculado a la sustentabilidad, como son los casos de: Alemania, Canadá, España, Latvia, Letonia y Perú. (European Commission, 2018:154-65).

La Oficina Internacional del Trabajo sugiere utilizar salarios o costo de vida (OIT, 1963) o algún mecanismo de revisión periódica cuando se registren variaciones importantes en los niveles de ingresos y el costo de vida (OIT, 2012).

De los 177 países relevador por la OIT, en 25% de los casos se indexa por precios, en 15% por salarios, en 12% por ambos, en 14% es periódica pero no está especificada, y se estima que alrededor de 32% no tiene un mecanismo periódico regulado (OIT, 2017: 100).

Efectos de la movilidad en el poder adquisitivo de las pensiones y en el gasto público

En países con inflación elevada a lo largo del tiempo y con volatilidad en sus precios relativos, como el caso argentino, la definición de los criterios sobre la movilidad de las prestaciones previsionales constituye un aspecto particularmente crítico, ya que, si bien los parámetros que definen el haber inicial (la tasa de sustitución entre la jubilación y el salario y la forma de determinación del haber inicial) son importantes al comienzo de la vida pasiva, estos pueden perder vigencia si no están complementados con una regla de movilidad.

Esta debería apuntar solo al objetivo de preservar el valor real de los beneficios previsionales. Por ejemplo, construyendo la regla con la variación de salarios y/o de los precios al consumidor; los períodos de lectura de ambas variables deberían ser los más cercanos al ajuste para potenciar sus efectos (Rofman, 2020: 14-7).

En cambio, la eficiencia de la movilidad disminuiría si se utilizara el mismo instrumento para dos fines distintos. Supongamos que se diseñe un índice para atender, en partes iguales, tanto al poder adquisitivo como a la solvencia financiera del régimen (un instrumento, dos metas). En este caso, construyendo un índice "mixto", por ejemplo, con 50% de recaudación tributaria y 50% de inflación/salarios, la movilidad seguiría al comportamiento de la recaudación y de la inflación/salarios, y no únicamente a esta última.

El comportamiento esperado es el siguiente: en una fase de recesión del ciclo económico, la recaudación previsional (o tributaria) disminuye en términos reales por la menor actividad económica y la pérdida parcial de empleo formal. El índice de movilidad es menor respecto al índice solo inflación/salario; por ello, se reduce el "peso" del gasto previsional dentro del gasto total, y las jubilaciones y pensiones pierden poder adquisitivo. En la fase de auge del ciclo económico, la recaudación aumenta en términos reales debido a la mayor actividad económica y a la recuperación

parcial de la formalidad en el mercado laboral; el índice de movilidad crece en mayor medida que la índice inflación/salario y, en consecuencia, el “peso” del gasto previsional dentro del gasto total también aumenta, y las jubilaciones y pensiones ganan poder adquisitivo.

Así, la movilidad con componente “mixto” sería más procíclica y, por tanto, menos previsible en términos de reflejar el poder adquisitivo de los beneficios previsionales. Adicionalmente, el componente recaudación de la fórmula haría depender la movilidad previsional de los cambios en la política tributaria.

En la perspectiva fiscal, si Argentina se inserta en una senda de crecimiento económico y disminución gradual de la inflación, la recaudación aumentará más que el crecimiento del salario (debido a la mayor formalidad del mercado laboral), y los salarios se incrementarán más que la inflación (aumento en términos reales). En consecuencia, si se utilizasen índices puros o combinados en la fórmula de movilidad, la graduación del impacto fiscal, de menor a mayor, sería la siguiente: inflación, inflación + salarios, inflación + recaudación, salarios, salario + recaudación, y recaudación.

El instrumento de la movilidad apunta a preservar el poder adquisitivo de las prestaciones de la protección social. La sustentabilidad del sistema previsional debe buscarse a través de los parámetros previsionales (edades mínimas, años de contribuciones exigibles, forma de determinación del haber inicial, tasa de sustitución, etc.), con políticas que promuevan los mercados laborales formales y mediante estrategias para combatir la evasión y la elusión tributaria.

Las reglas de movilidad del SIPA en este milenio

El Sistema Integrado Previsional de Argentina (SIPA) es el régimen previsional público de alcance nacional, que funciona como un régimen de reparto para trabajadores en relación de dependencia y autónomos, fue creado con la sanción de la Ley 26.425 en el año 2008; y sustituyó al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), Ley 24.241 del año 1993, que combinaba un régimen de reparto con un régimen de capitalización individual.

La primera regla de la movilidad previsional en los regímenes públicos nacionales de Argentina fue sancionada a través de la Ley 14.499 del año 1958, y guardaba relación con el salario que se había tenido en el período activo. En el año 1969, con las leyes 18.037 para trabajadores en relación de dependencia y 18.038 para trabajadores autónomos, se cambió el criterio de la movilidad para establecerlo en función de los resultados de una encuesta periódica de los salarios. En el año 1993, con la sanción de la Ley 24.241, que entró en vigor a mitad del año siguiente, se creó el aporte medio previsional obligatorio (AMPO), que seguía la remuneración de los trabajadores en relación de dependencia y autónomos, pero fue derogada en el año 1995 con la Ley 24.463, a partir de ese momento la movilidad dependió de lo establecido en los presupuestos anuales de la administración central. Posteriormente, con la promulgación del Decreto DNU 1306/00, se establecía la movilidad en función de un índice de salarios promedios que debía elaborar el INDEC, pero sujetaba su aplicación a la existencia de recursos presupuestarios específicos; en la práctica, nunca se aplicó, y el decreto fue abrogado por la Ley 26.222, artículo 18, publicada en el mes de marzo del año 2007 (Bertín, 2019).

En las dos décadas del presente milenio se alternaron cinco períodos en los que se aplicaron criterios discrecionales y reglas para la determinación de las variaciones de los beneficios previsionales del régimen previsional público nacional.

Desde el año 2000 hasta junio del año 2003 no hubo aumento de las jubilaciones y pensiones²⁰, entre julio de 2003 y el año 2006, se aplicaron siete variaciones solo en los haberes mínimos; los restantes no fueron modificados. En los dos años siguientes, se otorgaron aumentos discrecionales a todo el universo de beneficiarios. Desde el año 2008 hasta año 2019, los haberes previsionales se modificaron con las reglas establecidas en leyes del Congreso de la Nación. Finalmente, a partir de marzo de 2020, los aumentos de las jubilaciones y pensiones volvieron a ser discrecionales; esto continuará así hasta que se determine un criterio alternativo.

Los números de la movilidad del SIPA

Las reglas, en contraposición con los criterios discrecionales, se traducen en aumentos previsibles, homogéneos para todos los beneficiarios, evitando los efectos distributivos entre ellos.

Movilidad discrecional I, 2000-2006:

Durante estos años, las jubilaciones mínimas fueron incrementadas en siete oportunidades, todas a través de decretos, pasando de \$150 en el mes de enero de 2000 a \$390 en setiembre de 2005 (+160%)²¹. Las jubilaciones máximas permanecieron en \$3.100, por lo que la relación entre ambas disminuyó de 20,7 a 7,6 veces. La inflación del período fue 78% (IPC, INDEC), de modo que en términos reales la variación de las jubilaciones mínimas fue de +46% y los haberes máximos de -44%.

Movilidad discrecional II, 2007-2008:

En estos años se concedieron cinco aumentos porcentuales para todas las jubilaciones y pensiones, también mediante decretos, a todos los jubilados y pensionados, en el primero de esos aumentos, el haber mínimo aumentó más que el resto. La jubilación mínima pasó de \$390 al \$690 (+77%) y el haber máximo de 3.100\$ a \$5.055 (+63%). La inflación (IPC promedio ponderado de provincias) fue 54%, por lo que en términos reales las variaciones de los haberes mínimos y máximos fueron de +15% y +6% respectivamente.

Movilidad con reglas I, 2009-2017:

En este período se aplicó la movilidad establecida en la Ley 26.417, que surgía de la comparación entre dos índices, a todas las jubilaciones y pensiones, con frecuencia semestral²². La jubilación mínima varió de \$690 a \$7.247, y la máxima de \$5.055 a \$53.090. Los haberes previsionales se incrementaron en 950%, la inflación (Provincias ponderado: enero 2006 hasta abril 2016 e INDEC a partir de mayo) fue de 734%, y los beneficios previsionales en términos reales crecieron en +28%.

²⁰ En realidad, entre los meses de julio del año 2001 y diciembre del año 2002, las jubilaciones superiores a \$530 fueron reducidas en 13%, Decreto 926/01; luego del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, declarando la inconstitucionalidad del mencionado decreto, se eliminaron estas reducciones a partir del mes de enero del año 2003, y las diferencias en concepto de retroactividades fueron compensadas en efectivos y a través de la entrega de bonos públicos.

²¹ El primero de estos incrementos se realizó en el mes de julio del año 2003, aumentando las jubilaciones mínimas de \$150 a \$220 (+47%).

²² El coeficiente, denominado, índice "m", estaba integrado por la combinación dos coeficientes: $a = 0,5 * RT + 0,5 * w$ (RT: variación semestral de recursos tributarios por beneficio, w = variación del índice general de salarios del INDEC o la variación del índice RIPTE, remuneración imponible promedio de los trabajadores estables publicado por la Secretaría de Seguridad Social, la que resulte mayor) y $b = 1,03 * r$ (variación anual de los recursos totales por beneficio de la ANSES), se aplicaba sistemáticamente la menor variación entre los dos coeficientes (a o b). Una de las observaciones sobre esta regla de movilidad es que era compleja de entender para los destinatarios, dificultaba su trazabilidad con la información de acceso público y, por ende, la previsibilidad de su comportamiento en el tiempo.

Movilidad con reglas II, 2017-2019:

En diciembre del año 2017, con la sanción de la Ley 27.426, cambió la regla de movilidad²³ y la frecuencia del ajuste fue trimestral. La jubilación mínima aumentó de \$7.247 a \$14.067 y la máxima de \$53.090 a \$103.064, los haberes previsionales se acrecentaron en 94%, y la inflación (IPC, INDEC) fue de 127%, de manera que las variaciones reales fueron de -13%. Esta caída en términos reales se explica por el rezago de seis meses en considerar la variación de la inflación y de los salarios en un contexto de inflación creciente durante todo el período. Se esperaba que en un ciclo de inflación descendente se hubiese podido recuperar la pérdida mencionada, pero en la práctica no ocurrió porque este índice dejó de tener vigencia a partir de marzo del presente año.

Movilidad discrecional III, a partir de marzo a diciembre de 2020:

En el mes de diciembre del año 2019 se sancionó la Ley 27.541, de solidaridad social y reactivación productiva, en el marco de la emergencia pública, que suspendió por 180 días la aplicación del índice de movilidad vigente hasta entonces (luego prorrogable hasta fin del año 2020, Decreto 542/20); los aumentos son establecidos por el Poder Ejecutivo, con frecuencia trimestral²⁴. La jubilación mínima aumentó de \$14.067 en febrero a \$19.034 en el mes de diciembre (+35,3%) y la máxima de \$103.064 a \$128.083 (+24,3%), la inflación acumulada entre los meses de marzo a diciembre se estimó de 30%²⁵, de modo que los haberes en términos reales fluctuaron en +5% y -4% respectivamente. La movilidad nominal de la Ley 27.426 hubiese sido de +42% para todas las prestaciones de la protección social.

En el mes de noviembre, la Cámara Federal de Apelaciones de Paraná de Entre Ríos dispuso, en el fallo "Cabrera, Roque Agapito c/ ANSES sobre reajustes varios": "declarar para el caso concreto la inconstitucionalidad de los decretos 163/2020 y 495/2020 en la medida en que los incrementos por movilidad jubilatoria allí establecidos resulten inferiores a los que hubiese correspondido por aplicación de las pautas de la ley 27.426"; además, declaró la inconstitucionalidad del Decreto 542/20, que prorrogó la suspensión de la vigencia de la Ley 27.541.

Movilidad con reglas III, a partir de marzo del 2021

La nueva ley de movilidad, 27.609, sancionada por el Congreso de la Nación el 29 de diciembre de 2020, puso en vigencia la nueva fórmula para ajustar periódicamente las prestaciones de la protección social nacional. La misma es una versión ligeramente modificada de la que se aplicó entre los años 2009 y 2017.

La actualización es trimestral, de la siguiente forma:

- 1) En los ajustes de las prestaciones en los meses de marzo, junio y setiembre (mm) se usará la fórmula:

$$mm = 0,50 \times RTm + 0,50 \times Wm$$

²³ El nuevo índice estuvo compuesto por el índice de precios al consumidor (IPC) más el índice salarial (RIPE), de acuerdo con la fórmula siguiente: 70% IPC + 30% RIPE (remuneración imponible promedio de los trabajadores estables). Cabe señalar que en el empalme de ambos criterios y de la frecuencia del ajuste periódico, semestral vs trimestral, quedó un período de tiempo sin contemplar para atender a objetivos fiscales de muy corto plazo, que tuvo que ser compensado parcialmente con el pago de suma fija diferenciado por nivel del beneficio percibido, pero que afectó su legitimidad inicial.

²⁴ El aumento en el mes de marzo, Decreto 163/20, consistió en una suma fija de \$1.500 más 2,3%, el haber mínimo aumentó 12,96% y el máximo 3,75%, con la ley previa hubiese sido de 11,56%. En el mes de junio, con el Decreto 495/20, se otorgó el aumento de 6,12% vs 10,9% que hubiese correspondido con la legislación anterior. En el mes de setiembre, mediante el Decreto 692/20, se dispuso un incremento de 7,5% vs 9,88% de la ley previa. El Decreto 899/00 dispuso el incremento de 5% para el mes de diciembre, que hubiese sido de 4,48% con la Ley 27.426.

²⁵ Surge de la inflación publicada por INDEC hasta el mes de noviembre, y para el mes de diciembre se estimó en 4%.

donde:

mm: es la movilidad de los meses de marzo, junio y setiembre.

RTm: es la variación de los recursos tributarios de ANSES (impuestos con asignación específica)²⁶, por beneficio²⁷ (netos de eventuales aportes del Tesoro Nacional para cubrir déficits de la Administración Nacional de la Seguridad Social) elaborado por ANSES, comparará trimestres idénticos de años consecutivos²⁸.

Wm: el componente de salario de la fórmula será el mayor entre: i) la variación trimestral del índice RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables publicado por la Secretaría de Seguridad Social) o ii) el Índice Salarial (publicado por INDEC)²⁹.

- 2) El ajuste de las prestaciones en el mes de diciembre (ms) se usarán una de estas fórmulas:

$$ms \text{ será: } a = 0,50 \times RTs + 0,50 \times Ws, \text{ si } a \leq b, \text{ o será}$$

$$b = \{(1 + (1,03 \times R)) / (1+mmt)\} - 1, \text{ si } a > b$$

donde:

mm: es la movilidad correspondiente al mes de diciembre (comparará trimestres idénticos de años consecutivos), y

RT: es la variación de los recursos totales por beneficio de la Administración Nacional de la Seguridad Social (netos de eventuales aportes del Tesoro Nacional para cubrir déficits del organismo)³⁰. El mismo compara períodos de 12 meses consecutivos.

¿Cómo funciona el ajuste por recaudación total por beneficiario de ANSES en un año?

En meses de marzo, junio y setiembre se aplica la movilidad con la fórmula a). El componente que registra la variación del salario tiene un “efecto acelerador” porque en cada medición se computa el mayor incremento entre el RIPTE o del Índice de Salarios de INDEC, de modo que con el paso del tiempo, la diferencia por este concepto será mayor a la correspondiente a cada uno de los índices mencionados.

En el mes de diciembre se aplica: primero a) para obtener la variación acumulada anual (de los cuatro trimestres: marzo, junio, setiembre y diciembre); luego se la compara con la variación anual que surge de aplicar la fórmula b).

Si la variación acumulada de la fórmula a) es menor que b) no corresponde realizar el ajuste por la recaudación de los recursos totales por beneficio de ANSES, y, durante todo el año, la movilidad se ajusta por a): la combinación de la variación de salarios y la variación de los recursos tributarios de ANSES, por beneficio.

²⁶ IVA, combustibles líquidos, Monotributo, adicional cigarrillos, débitos bancarios.

²⁷ Las prestaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), incluyéndose las Pensiones no Contributivas netas de los beneficios provenientes de las cajas complementarias transferidas de las provincias.

²⁸ En el mes de marzo se consideran los trimestres de octubre-diciembre de t-1 y de t-2; en junio los trimestres de enero-marzo de t y de t-1; en setiembre los trimestres de abril-junio de t y de t-1 y en diciembre los trimestres de julio-setiembre del año en curso con respecto al año inmediato anterior.

²⁹ En el mes de marzo se consideran los trimestres de octubre-diciembre de t-1; en junio los trimestres de enero-marzo de t; en setiembre los trimestres de abril-junio de t y en diciembre los trimestres de julio-setiembre del año en curso.

³⁰ Impuestos con asignación específica más ingresos por aportes personales y contribuciones patronales.

En cambio, sí en el mes de diciembre la variación acumulada de a) es mayor que b), se aplica b). El “tope” al ajuste anual de las prestaciones de la protección social, en función de la recaudación de los recursos totales de ANSES, se realiza con la fórmula del coeficiente b):

$$b = \{(1 + (1,03 \times RT)) / (1+mmt)\} - 1$$

Al dividir el factor: (1,03 x RT) por el factor: (1+mmt) se está detrayendo de la variación anual de los recursos totales de ANSES (RT), la variación de la movilidad trimestres anteriores (mmt).

Supongamos que mmt entre enero y setiembre fue 30% y en el cuarto trimestre fue 10%, mientras que la variación de los recursos totales de ANSES durante el año (RT) fue de 35%.

En diciembre las prestaciones de la previsión social vigentes al mes de setiembre aumentarían 5% (vs. 10% que hubiese correspondido con el componente de la fórmula a) para este trimestre).

La variación anual de las prestaciones de la previsión social sería de 36%, que surge de aplicar a la variación anual de los recursos totales de ANSES (RT) el coeficiente 1,03 (36% = 35% x 1,03), tal como se observa en la figura siguiente:

Figura 24. Cálculo de la movilidad con el nuevo proyecto de ley

Enero a setiembre	(1+mmt)	1,3
	i) Aumento enero-setiembre: mmt	30%
Diciembre	(1+mmt)	1,1
Enero a diciembre	R	35%
	(1,03 x R)	0,3605
	(1+ (1,03 x R))	1,3605
Setiembre a diciembre	$b = \{(1 + (1,03 \times R)) / (1+mmt)\} - 1$	0,05
	ii) Aumento 4° trimestre: b	5%
	iii) Variación anual: $R = 1 + (1,03 * 0,35)$	36%

Fuente: elaboración propia.

La jubilación mínima aumentó de \$19.035 en diciembre del 2020 a \$70.937 en el mes de junio del 2023 (+273%) y la máxima de \$128.083 a \$477.347 (+273%), la inflación acumulada en este período fue del 345%, de modo que los haberes en términos reales disminuyeron en el 16,3% respectivamente. Cabe señalar que en este período se otorgaron varios bonos a las personas que percibían los haberes mínimos, pero no se incorporaron a los haberes respectivos; por otra parte, las personas que se jubilaron con 30 años de aportes (no las que lo hicieron a través de las moratorias), recibieron suplementos por el importe equivalente hasta alcanzar el 82% del salario mínimo vital móvil, que se había en el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados del año 2016 (Ley 27.260).

La movilidad previsional durante este milenio:

En la figura siguiente se observan las variaciones en las movilidades en términos reales para la jubilación mínima y para el haber previsional máximo en cada uno de los subperíodos analizados.

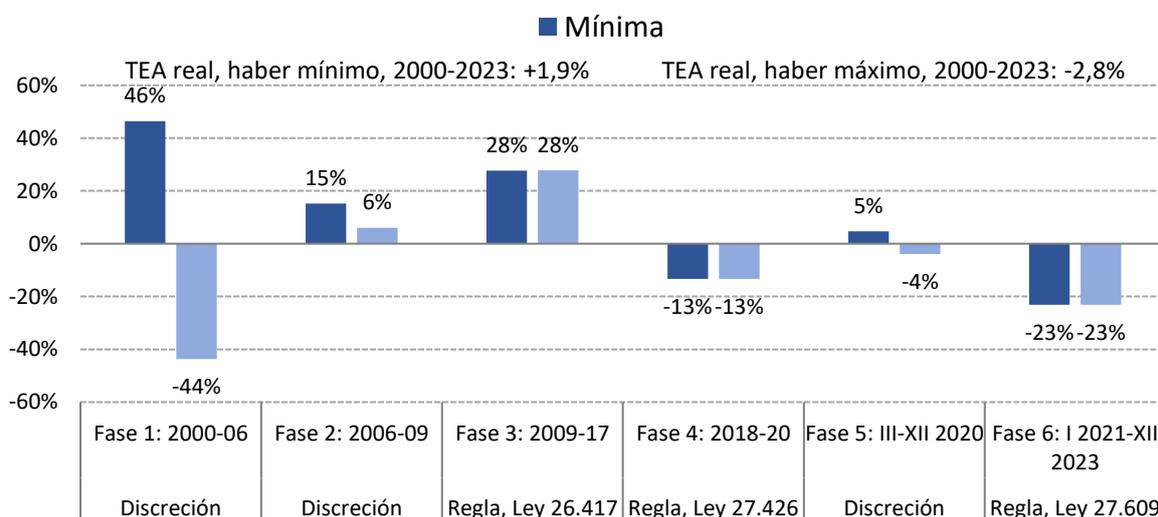
En los períodos de discreción los haberes mínimos aumentan más que el resto de los haberes (la variación de estos se mide a través de los cambios en los haberes máximos para que sea homogéneo en todo el período).

En los períodos con aplicación de la regla de movilidad, solo en el primero, entre los años 2009 y 2017, los haberes previsionales aumentaron en términos reales; en los restantes, tanto el rezago en el cómputo de los meses, como la no inclusión de un período de cómputo (al inicio de la aplicación de la movilidad del año 2017) y el contexto de inflación creciente dieron como resultados variaciones de los haberes en términos reales, a pesar de las reglas de movilidad vigentes.

Considerando que las seis fases tienen extensiones temporales distintas, se calcularon las tasas equivalentes anuales reales ponderadas, que fueron de +1,9% para las jubilaciones mínimas (sin bonos) y -2,8% para el resto de los haberes previsionales.

En este sentido, como se advirtió en las secciones previas, el diseño de la regla de movilidad más eficiente es estableciendo un solo objetivo, relacionado con la preservación del poder adquisitivo de los haberes.

Figura 25. Movilidad de los haberes previsionales del SIPA en términos reales: 2000-2020.

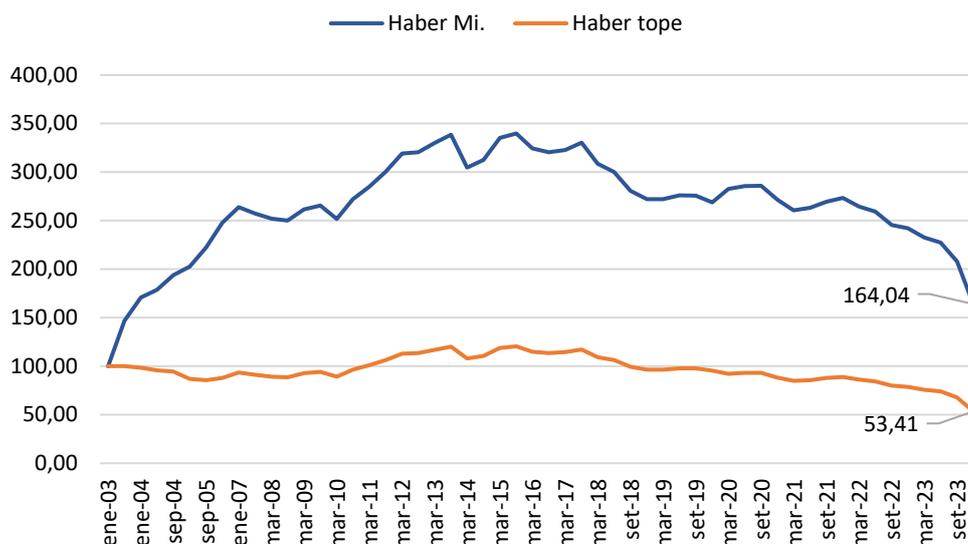


Fuente: elaboración propia

Finalmente, considerando como 100 a los haberes previsionales en enero del año 2003, el haber mínimo de diciembre del 2023 fue 164 y el haber máximo fue de 53, tal como se observa en la figura siguiente. La relación entre el haber máximo y el mínimo disminuyó de 21 (\$3.100 / \$ 150) en el año 2003 a 7 (\$3.441 / \$470) a partir de junio del año 2006 hasta la actualidad.

Las divergencias fueron el resultado de decisiones discrecionales del Poder Ejecutivo en beneficio de los haberes mínimos (una parte de los cuales fueron obtenidos con las moratorias previsionales) y en perjuicio del resto de los haberes (que en todos los casos fueron obtenidos con al menos 30 años de cotizaciones al SIPA); la redistribución del ingreso al interior del régimen previsional afectó decididamente la equidad contributiva y generó numerosos juicios previsionales más los gastos de gestión asociados.

Figura 26. Haberes previsionales en términos reales, enero de 2003 = 100.



Fuente: elaboración propia

Conclusiones

En contextos de inflación moderada o alta, la regla de la movilidad es uno de los factores más importantes para mantener el poder adquisitivo de las prestaciones de la protección social.

En las dos últimas décadas, se alternaron dos criterios para ajustar periódicamente las jubilaciones y pensiones del SIPA. En los períodos de vigencia de criterios discrecionales se generaron numerosos juicios previsionales para reclamar la falta/incompleta actualización de los beneficios previsionales.

La nueva ley vigente a partir del año 2021 es un avance en el sentido de volver a institucionalizar la forma de ajustar periódicamente las prestaciones de la protección social nacional. Sin embargo, al optar por una fórmula con componente mixto, recaudación tributaria y salarios, introduce mayor volatilidad y menor transparencia. La variación de las prestaciones quedará vinculadas a los ciclos económicos, que podrán o no preservar el poder adquisitivo. Por otro lado, los beneficiarios tendrán más dificultad para constatar cómo se aplica y qué resultados pueden esperar a futuro.

En segundo lugar, al limitar el ajuste de las prestaciones a la recaudación total por beneficio de ANSES, se fortalece el objetivo de sustentabilidad fiscal a costa del objetivo de suficiencia temporal de las prestaciones, que se podría haber alcanzado con un índice de movilidad sobre la base de la inflación, los salarios o una combinación de ambos, como es usual a nivel internacional.

Como hemos visto en la teoría, en las diversas experiencias internacionales y en las recomendaciones de los organismos internacionales especializados, sería deseable que el instrumento de movilidad de la protección social apuntase al objetivo de mantener su poder adquisitivo; mientras que la solvencia del régimen de protección social se persiguiese a través de la modificación de los parámetros que la determinan.

Referencias:

Bertín, H. 2019. *Hacia una historia de la previsión social nacional en Argentina: 1904-2018*. Editorial Haber, Centro de Estudios en Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

- Bertín, H. 2020. "La movilidad en el Sistema Integrado Previsional de Argentina: 2000-2020". En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2020*: 117-34. FCE, UNLP. La Plata.
- Brainard, W. 1967. "Uncertainty and the Effectiveness of Policy". *American Economic Review*, 57(2): 411-25.
- European Commission. 2018. *Pension Adequacy Report 2018: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU, Volume I*. Bruselas, Unión Europea.
- Kydland, F. E. y E. C. Prescott. 1977. "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, 85(3): 473-92.
- OIT. 1963. "R131- Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes". Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT. 2012. "R202- Recomendación sobre los pisos de protección social". Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT. 2017. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Rofman, R. y L. Luchetti. 2007. "Sistemas de pensiones en América Latina: Conceptos y mediciones de cobertura". *Social Protection Discussion Paper*, 0616. Washington, DC, Banco Mundial.
- Rofman, R. 2020. "La movilidad en el sistema previsional argentino". CIPPEC, *Documento de políticas públicas*, 227, diciembre. Buenos Aires.
- Tinbergen, J. 1961. *Política económica. Principios y formulación*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

8. Moratorias previsionales durante este milenio.

Las moratorias previsionales fueron instrumentos creados para expandir la cobertura previsional, que estaba limitada por la combinación de mercados laborales duales -baja/media densidad de aportes- con el requisito de tener 30 años de cotizaciones mínimas para el acceso a la jubilación por vejez.

El instrumento de la moratoria estuvo (está) más diseñado, tanto porque tiene subsidios implícitos no justificados (la compra de meses se hace sobre la base del haber mínimo, pero se excluye para la determinación del haber de jubilación, y se utilizan los salarios actualizados de los diez años antes del cese de la actividad), como porque se permite el doble beneficio (jubilación por vejez y pensión por fallecimiento) y tienen costos de intermediación evitables; que afectan a la eficiencia y la equidad.

En economías con mercados laborales duales estructurales, la solución para aumentar la cobertura previsional no son las moratorias recurrentes, sino la creación de regímenes previsionales multipilares con prestaciones que reconozcan todos los aportes realizados durante la vida activa de las personas.

En la primera parte, se describe las normativas vigentes relacionadas con las moratorias previsionales de los años 2005 y 2014; a continuación, se analizan las principales características del Plan de Pago de Deuda Previsional creado en el año 2023, con sus dos componentes: 1) la Unidad de Pago de Deuda Previsional y 2) la Unidad de Cancelación de Deuda Previsional; en la tercera parte, se examinan los alcances de estos programas y los costos asociados; finalmente, se presentan las conclusiones.

Marco normativo vigente:

En este milenio, la primera moratoria previsional fue sancionada a través de la Ley 24.476 del año 1995; no obstante, recién con el Decreto 1475/05, que mantiene su vigencia, se introdujo la posibilidad de saldar la deuda en cuotas deducidas de la percepción del haber previsional. Se pueden regularizar las deudas por aportes hasta el año 1993; a modo de ejemplo, las mujeres que cumplan 60 años en el año 2023 podrán regularizar 12 años de aportes no ingresados al sistema (40% del requisito mínimo de 30 años de aportes) y deberán contar con 18 años de aportes registrados (60% del total) para acceder a la jubilación por vejez del SIPA. Los hombres que cumplan 65 años podrán regularizar como máximo 17 años (56% del total) y deberán contar con 13 años con aportes registrados (44%) para acceder a la misma prestación previsional.

La segunda moratoria fue creada a través de la Ley 26.979 del año 2014, que les permitía a los autónomos y monotributistas la regularización de las deudas por aportes hasta el año 2003, estuvo vigente hasta el 23 de junio del 2016 para los hombres y hasta el 31 de diciembre del 2022 para las mujeres.

Además, está vigente la Ley 27.206, que permite acceder a la PUAM a partir de los 65 años para ambos géneros, con una evaluación socioeconómica; no genera pensión derivada y no requiere la participación de intermediarios previsionales, como sí las moratorias. En el capítulo 2 se mostró el impacto de estos programas en términos de la incorporación de nuevos jubilados y pensionados al SIPA.

En el pasado existieron, al menos, dieciséis moratorias previsionales, en la mayoría de los casos obligaban a saldar el total de la deuda antes de la percepción del haber previsional y, por ello, los resultados en términos de cobertura previsional fueron menores (Bertín, 2022).

Plan de pago de deudas previsionales

En el año 2023 fue sancionada la Ley 27.705, creando el Plan de pago de deuda previsional”, con dos componentes: 1) la unidad de pago de deuda previsional, destinado a las personas que tiene la edad para acceder a la jubilación y que no han completado los treinta años de aportes y 2) la unidad de cancelación de aportes previsionales para trabajadores en actividad, direccionado a las personas que están en las edades próximas para acceder a este beneficio (les resta diez años o menos).

En ambos, aunque no está señalado explícitamente, se requiere que las personas estén registradas en el SIPA. A continuación, se describirán sus características principales.

Unidad de pago de deuda previsional

- a. Dirigido a personas que hayan cumplido la edad mínima para el acceso a la jubilación por vejez (o la cumplan en el curso de vigencia del plan); no tengan los 30 años de aportes registrados; sean residentes; no haberse encontrado prestando servicios bajo relación de dependencia o en carácter de autónomo y/o monotributistas durante el período por el que se pretende adquirir las unidades de pago de deuda previsional. Por ello, implica la “compra” de períodos de aportes en los que no se estuvo en actividad.
- b. En este sentido, se diferencia de una moratoria que apunta a pagar períodos trabajados, pero no aportados.
- c. Permite regularizar deudas anteriores al año 2008.
- d. Regirá por el término de dos años, contados a partir de la fecha de su entrada en vigor, pudiendo ser prorrogado por igual período.
- e. Se debe adquirir las “unidades de pago de deuda previsional” (UPDP) por el monto de la deuda que determine ANSES al momento de tramitar el alta de la jubilación por vejez.
- f. La cantidad de unidades adquiridas se pueden abonar en planes de 1, 30, 60 o 120 cuotas, el acceso al plan de pagos está sujeto a la evaluación patrimonial y socioeconómica que realice ANSES.
- g. Las cuotas incluidas en el plan de pagos serán descontadas por ANSES de manera directa del haber jubilatorio. La primera cuota es abona al momento de percibir el primer haber previsional.
- h. La UPDP podrá ser comprada por las personas y por los derechohabientes del causante en el caso de pensión por fallecimiento (siempre que existiera inscripción previa de la o del causante al deceso como afiliado o afiliada al SIPA).
- i. El valor inicial de la UPDP es de “\$3.387” (29% de \$10.990, mínimo imponible a marzo de 2022) y permite comprar un mes de servicios.
- j. La UPDP se ajusta periódicamente con la ley de movilidad (vía modificación del ingreso imponible mínimo).

- k. La UPDP será considerada únicamente para adquirir el derecho a la PBU, no para la determinación del haber inicial (promedio de los últimos años antes del cese de actividad).
- l. El beneficio previsional obtenido por este plan es incompatible con el goce de otra prestación previsional de cualquier naturaleza (contributiva o no contributiva), incluyendo retiros y planes sociales; salvo en el caso en que la única prestación perciba a la fecha de solicitud fuera contributiva y su importe no supere el importe equivalente a una jubilación mínima vigente a la fecha de solicitud de la prestación.
- m. También es incompatible para las personas que se hayan acogido a programas de regularización de aportes anteriores y que no hayan cancelado la totalidad de las cuotas antes del 31 de diciembre de 2021

Unidad de cancelación de aportes previsionales para trabajadores en actividad

- a. Dirigido a personas registradas en el SIPA (aunque no está señalado explícitamente), mujeres entre 50 y 60 años de edad, hombre entre 55 y 65 años de edad; residentes en el país y no haberse encontrado prestando servicios bajo relación de dependencia registrada o en carácter de autónomo y/o monotributista en el período que se pretende adquirir la “unidad de cancelación de aportes previsionales” (UCAP).
- b. Permite “comprar” aportes por períodos sin actividad hasta el 31 de marzo del 2012.
- c. El valor de la UCAP es igual al de la UPDP y se actualiza con la ley de movilidad.
- d. Las UCAP podrán ser usadas por los trabajadores para “comprar” períodos de aportes mientras no estuvieron en actividad; dado que estos no pueden regularizar períodos trabajados sin aportes.

Análisis

El Plan de pagos de deuda previsional no es una moratoria previsional en sentido estricto porque no se pueden regularizar períodos de trabajo registrado sin aportes previsionales al SIPA (con la declaración de la deuda correspondiente).

Las personas pueden “comprar” períodos sin servicios, tanto bajo relación de dependencia como de autónomos o monotributistas (consecuentemente sin aportes al SIPA); por ello, desnaturaliza el sentido del propio régimen, que exige tener “servicio con aportes” para acceder a la jubilación por vejez.

De la misma manera, en el caso de la pensión por fallecimiento, los derechohabientes del causante (siempre que existiera afiliación al SIPA previa al deceso), podrán “comprar” períodos de aportes en los que el causante no estuvo en actividad para que los derechohabientes puedan acceder a esta prestación.

La Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) calculó la cantidad de años requeridos como aportante regular para ambos sexos en los casos de las moratorias vigentes (Ley 24.476, permanente y Ley 26.970, venció a fines del año 2022) y el cambio que se espera con la nueva ley.

Figura 27. Años como aportante regular requeridos para acceder a moratorias vigentes por cohorte al alcanzar edad jubilatoria vigentes vs. años requeridos en Proyecto de Ley.

	Años a adquirir por moratorias		Aporte regular mínimo requerido	
	Ley 24.476*	Ley 26.970**	Moratorias vigentes	Ley 27.705***
Mujer 64 años		27	3	
Mujer 63 años		26	4	
Mujer 62 años		25	5	
Mujer 61 años		24	6	1
Mujer 60 años	13	23	7	2
Mujer 59 años	12	22	8	3
Mujer 58 años	11	21	9	4
Mujer 57 años	10	20	10	5
Mujer 56 años	9	19	11	6
Varón 65 años	18	No aplica	12	0
Varón 64 años	17		13	0
Varón 63 años	16		14	0
Varón 62 años	15		15	0

* Vigente.

** 1 Vigencia para ambos géneros hasta el 18/9/2016 y extendido el plazo por el art. 22 de la Ley N° 27.260 solo para las mujeres hasta el 23/7/2019. Prorrogado por Resoluciones ANSES N° 158/2019 y N° 174/22 hasta el 31/12/2022.

*** Vigencia: dos años a partir de la sanción de la ley, prorrogables por el mismo período.

Fuente: OPC, 2022.

Como puede apreciarse, una mujer que con 60 años o menos podía acceder a ambas moratorias hasta fines del año 2022; si registraba pocos años (aportes) dentro del sistema previsional, le convenía aplicar a la moratoria de la Ley 26.970, regularizando servicios desde el año 1980 hasta septiembre de 2003; en este caso, podría sumar 23 años por moratoria y 7 años con aportes al SIPA posteriores al año 2003 para acceder a la jubilación por vejez. A partir de la Ley 27.705, la cantidad requerida de años de aportes adicionales a los que se podrían regularizar por moratoria se reduciría a solo 2 (área sombreada, se supone que la vigencia de la ley es por cuatro años, dos más una prórroga por igual período).

En el caso de los hombres, quienes hoy alcanzan la edad jubilatoria de 65 años, que soliciten una jubilación a través de la moratoria de la Ley 24.476, requieren de contar con aportes realizados al SIPA posteriores al año 1993 por un mínimo de 12 años y pueden regularizar los restantes 18 años sin aportes. A partir la sanción de la Ley 27.705, los nacidos con anterioridad al año 1960 no requerirían contar con años de aportes posteriores a 2008, pudiendo regularizar los 30 años de aportes requeridos vía la Unidad de Cancelación de Aportes Previsionales para personas en actividad.

Se observa también que en todos los casos (leyes N° 24.476, N° 26.970 y N° 27.705), la cantidad de años factibles de regularizar decrecerá hasta su extinción, de mantenerse sin cambios los períodos pasibles de regularización; por lo cual, de persistir los problemas existentes en el mercado laboral (desocupación, subempleo y trabajo informal), no se podrá mantener el nivel actual de cobertura de los adultos mayores por la vía semicontributiva, quedando ésta cubierta posiblemente a través de las prestaciones asistenciales (principalmente la PUAM y las PNC).

Costo en el corto plazo

El Poder Ejecutivo estimó que accederían al primer programa (plan de pagos de deudas para acceder a las prestaciones previsionales) alrededor de 800 mil personas (60% mujeres) durante los dos años de vigencia; el haber bruto promedio sería de \$40.000 y detrayendo el pago de la cuota mensual sería de \$36.000. Según informó ANSES, el costo anual del programa sería 0,02% del PIB en el año 2022 (\$12,3 mil millones) y de 0,3% del PIB en el año 2023 (\$184,8 MM); según estimaciones de la OPC, el costo sería equivalente 0,36% PIB para el primer año y de 0,48% del PBI acumulado al segundo año.

Al segundo programa (adquisición anticipada de años de aportes) accederían 880 mil personas (63% mujeres entre 50 y 59 años de edad y 37% hombres entre 55 y 64 años), que podrán presentarse a solicitar el haber jubilatorio cuando cumplan las edades mínimas. Dados los requisitos mencionados, se estima que se podrían adquirir hasta 20 años de aportes (que representan el 66% del total de años exigidos).

Costo en el largo plazo

Si bien las estimaciones mencionadas computan los gastos durante la vigencia de los programas, no incluyen los gastos en el largo plazo que se originan por el pago de las prestaciones así obtenidas durante la vida de las personas, que surgen de las esperanzas de vida esperadas.

Por ello, a continuación, se realiza un ejercicio simple para estimar el costo del plan de deuda previsional en el largo plazo, bajo los siguientes supuestos:

- la esperanza de vida de la mujer a los 60 años es de 23 años y la del hombre a los 65 años es de 15 años; en promedio la mujer percibirá el beneficio por vejez durante 23 años y la pensión por fallecimiento (70% del haber por vejez) durante 3 años (suponiendo que ambos cónyuges tienen la misma edad, pero el hombre se jubila 5 años más tarde), mientras que el hombre percibirá el haber por vejez durante 15 años.
- El haber promedio del SIPA era de \$58.655 a marzo del 2023, que equivalía a USD 156, al tipo de cambio \$/USD 377, vigente en ese momento.
- Por otra parte, se supone que el plan de pagos se cancela en 120 cuotas, de modo que durante este período el haber percibido es equivalente al 80% del haber mínimo y luego es el haber mínimo.
- Las altas estimadas en el proyecto de ley, según el Poder Ejecutivo, serían de 800 mil casos (75% mujeres y 25% hombres).

En consecuencia, habría 600 mil mujeres percibiendo el haber anual promedio por vejez de USD 1.847 por 23 años (10 con moratoria y 13 sin moratoria) más la pensión por fallecimiento de USD 1.416 por 3 años, que representaría un gasto acumulado de USD 28.038 millones. Además, habría 200 mil hombres percibiendo el haber anual promedio ponderado de USD 1.753 por 15 años (10 con moratoria y 5 sin moratoria), que representaría un gasto acumulado de USD 5.260 millones. El gasto total sería equivalente a USD 33.297 millones.

Además, la Unidad de Cancelación de Deuda Previsional (para las personas que le restan 10 años para alcanzar la edad mínima) aumentará la cantidad de jubilados “con aportes” a futuro, que hoy no reúnen los requisitos de años de aportes mínimos porque podrán comprar años sin servicios y sin aportes hasta el 2013; en este sentido, cabe señalar que en el año 2022 hubo 129 mil altas sin moratoria (35% de las altas 369 mil altas del SIPA). Por otro lado, de implementarse el pilar dos con

una prestación proporcional, esta será más costosa, ya que se podrán aplicar años comprados por el programa de cancelación de aportes previsionales.

Conclusiones

El nuevo plan de pago de deudas previsionales desnaturaliza la esencia del régimen contributivo (en las moratorias previas se regularizar la deuda que tenían por aportes no realizados, pero tenían que estar registrados al régimen de autónomos o de monotributistas), ahora se puede comprar años sin haber estado registrado en el régimen de autónomos o monotributistas; además, los derechohabientes pueden comprar una pensión por fallecimiento del titular, incluso si este no estuvo registrado en alguno de estos dos regímenes, en ambos casos hasta el año 2008. Significa un “parche”, que se suma a los anteriores. Incluye un subsidio porque permite “comprar” años de aportes al valor del ingreso imponible mínimo, pero la determinación del haber se realiza según el promedio de los ingresos actualizados de los últimos diez años previos al cese que serán, en muchos casos, mayores. Los mayores gastos de estos dos programas no son consistentes con la limitación de fondos destinada al pago de los juicios previsionales con sentencia firme, que se abonan anualmente con el “cupó” que se habilita anualmente en el presupuesto de la Nación; ni con el sesgo que hoy tienen el gasto en protección social en favor de las personas que transcurren la tercera etapa del ciclo de vida, en detrimento de las personas que están en la primera etapa, que se refleja en los niveles de pobreza (alrededor del 55% en la niñez y adolescencia y en torno al 13% entre los mayores adultos).

Las situaciones contempladas en la Ley 27.705, relacionadas con las personas con menos de treinta años de aportes para acceder a la jubilación por vejez en el SIPA, deben ser abordadas con una solución de fondo, en el marco de una reforma previsional integral, que contemple la creación de un régimen multipilar único para todos los ciudadanos, en consonancia con los preceptos constitucionales, a los que deberían converger las más de doscientas reglas que existen en Argentina para jubilar a las personas.

El pilar uno debería ser no contributivo y universal, con el objetivo de aliviar la pobreza en la vejez, con un beneficio básico cuyo valor sería similar a la actual PUAM. El pilar dos debería funcionar como un régimen de reparto del tipo de las cuentas nocionales, con el objetivo de mantener las pautas de consumo en la vejez, con un beneficio proporcional a los aportes previsionales realizados durante la vida activa, mediante una regla actuarial que considere el valor presente de los aportes realizados y la expectativa de vida al momento del retiro, que se suma al beneficio básico del primer pilar. El pilar tres de ahorro colectivo voluntario debería tener el objetivo de mejorar la tasa de sustitución del pilar dos; organizado por empresas, gremios u ocupaciones, autofinanciado por los participantes, sin la garantía del Estado. Y el pilar cuatro de ahorro individual voluntario con el objetivo de mejorar la tasa de sustitución del pilar dos; autofinanciado, también sin la garantía del Estado.

Referencias

- Bertín, H. 2022. *La previsión social en Argentina: pasado, presente y futuro*. Rosario, Editorial Juris.
- OPC. 2022. “Proyecto de ley Plan de pago de deuda previsional. Estimación del impacto fiscal”. Oficina de Presupuesto del Congreso, octubre. Buenos Aires.

9. Regulaciones de los regímenes previsionales distintos al SIPA.

En este apartado se identifican las regulaciones de los regímenes previsionales con la siguiente clasificación: 1) nacionales; 2) especiales; 3) con condiciones diferenciales; 4) no contributivos; 5) de retiro para las FFAA; 6) de retiro para las FFSS; 7) cajas complementarias³¹; 8) provinciales y municipales y 9) cajas profesionales.

Regímenes previsionales nacionales

La ANSES administra a nivel nacional el SIPA, que es el régimen previsional más importante por la cantidad de afiliados y beneficiarios, Ley 24.241 (incluye a los afiliados y beneficiarios de las diez provincias que transfirieron sus regímenes previsionales a la Nación: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán) y a los beneficiarios del SIPA de la denominada “zona austral”, Ley 19.485 (La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego y el partido de Carmen de Patagones de la provincia de Buenos Aires)³²; el Régimen de Monotributo, Ley 25.239, el Régimen de Monotributo Social, Ley 25.865, Título V y el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, Ley 26.844.

Regímenes especiales

ANSES administra también cinco regímenes especiales: Régimen Especial Docente, Ley 24.016³³; Personal Docente Universitario, Ley 26.508; Investigadores Científicos y Tecnológicos, Ley 22.292³⁴; Servicio Exterior, Ley 22.731 y Ley 27.546; Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial y Ministerio Público de la Nación, Ley 24.018 y Ley 27.546³⁵.

Regímenes previsionales con condiciones diferenciales

Además hay alrededor de noventa regímenes con condiciones diferenciales, derivados de la naturaleza riesgosas e insalubres de la actividad o de la definición de lugar insalubre; estos regímenes se establecieron a través de leyes, decretos, resoluciones ministeriales o de secretarías de Estado, la mayoría de los cuales fueron creados en la década de 1970³⁶: Personal de aeronavegación con función específica a bordo de aeronaves, Ley 15.474 del año 1960; Personal de la salud en contacto con personas de riesgo, Personal que se desempeña en cámaras frías, Ferroviarios, Conductores de ómnibus o colectivos, Mineros (a cielo abierto), Personal que se desempeña en ambientes insalubres, Personal que haya prestado servicios en la Antártida, Decreto 4.257/68; Personal embarcado, Decreto 6.730/68; Personal de acerías expuesto a altas temperaturas, Decreto 2.338/69; Tripulantes de barcos pesqueros, Decreto 3.092/71; Personal de la

³¹ En sentido estricto no son regímenes previsionales, sino mecanismos de ahorro colectivo para mejorar la tasa de sustitución de los regímenes previsionales respectivos.

³² Reciben un plus en los beneficios previsionales del 40%, en concepto de mayor costo de vida.

³³ Corresponde al nivel inicial, primario, medio, técnico y superior no universitario, de establecimientos públicos o privado, de enseñanza oficial; incluye a los docentes de las cajas provinciales transferidas (CABA, Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán).

³⁴ En el año 2021, a través de la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 478/21, se incorporó a este régimen a los profesionales y técnicos de apoyo del Conicet; y en el año 2023 se hizo lo propio con el personal del Servicio Meteorológico Nacional, Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 977/93.

³⁵ Cabe aclarar que ANSES clasifica como regímenes especiales a los siguientes: Personal del Sindicato de Luz y Fuerza, Resolución MTEySS 268/09 y Trabajadores de Yacimientos Carboníferos Río Turbio y de los Servicios Ferroportuarios con Terminales en Punta Loyola y Río Gallegos, Decreto 1.474/07. En realidad, forman parte de los regímenes previsionales con condiciones diferenciales.

³⁶ El 91% tienen edades de retiro de 55 años o menos: 63% con edades entre 51-55 años; 23% entre 46-50 años y 5% entre 41-45 años.

industria del vidrio (fabricación), Decreto 3.176/71; Personal de la industria de la carne (en contacto con los animales), Decreto 3.555/72; Personal femenino de empresas telefónicas (telefonistas u operadoras), Decreto 4.675/72; Estibadores, capataces y guincheros, Decreto 5.912/72; Personal de la industria del chacinado (contacto directo con los animales), Decreto 8.746/72; Personal de automóviles de alquiler que exploten directamente sus vehículos, Decreto 629/73; Personal ferroviario de regiones específicas de la provincia de Salta, Decreto 710/73; Personal de seguridad operativa industrial con funcione de elaboración o fraccionamiento de combustibles líquidos de primer grado, Decreto 1.805/73; Señaleros ferroviarios, Decreto 1.851/73; Minusválidos, Ley 20.475 del año 1973; Personal de policía de establecimientos navales, Decreto 1.967/73; Operadores de telegrafía y radiotelegrafía, Decreto 2.371/73; Personal del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que realiza tareas penosas, riesgosas, insalubres o determinantes de vejez o agotamiento prematuro, Ordenanza CABA 27.987/73; Personal afectado a tareas de forja y fragua, Decreto 182/74; Personal de empresas de servicios eléctricos (tareas directas), Decreto 937/74; Amarradores de barcasas destinados a carga y descarga, Decreto 2.135/74; Personal de explotación petrolífera o gasífera, Decreto 2.136/74; Personal operativo de la empresa Ferrocarriles Argentinos, Decreto 2.137/74; Conductores de vehículos de transporte de carga, Ley 20.740 del año 1974; Personas con ceguera congénita, Ley 20.888 del año 1974; Ordenanza CABA 27.897; Personal del Ballet del Teatro Colón, Ordenanza CABA 29.604; Cantantes líricos, Ordenanza CABA, 29.605; Personal de establecimientos educativos en zona de frontera o de educación especial, Decreto 538/75; Personal de ferrocarriles de la empresa Ferrocarriles Argentinos, Decreto 992/75; Imprenta del Congreso de la Nación, Ley 21.124 del año 1975; Personal que realiza operaciones de hilado y dofeo del rayón sin extracción de contaminantes, Decreto 1.851/75; Personal embarcado que realiza tareas de dragado y balizamiento, Decreto 1.852/75; Personal operativo de la Administración General de Puertos, Decreto 2.091/76; Personal de salud en contacto directo con pacientes leprosos, salas o servicios infecto-contagiosos, hospitales de alienados o establecimientos de asistencia de diferenciados mentales, personal en tareas de radioscopia, Resolución de la SSS 321/80; Recolectores de residuos, Decreto 2.465/86; Personal funcional del Centro Nacional de Reeducación Social, Decreto 14/87; Personal de usinas generadoras de electricidad de destilerías y plantas de YPF, Decreto 1.825/87; Personal de enfermería, Ley 24.004; Maquinistas o conductores portuarios de autoelevadores y grúas móviles, Resolución del MTEySS 383/03; Encargado y apuntador marítimo, Resolución del MTEySS 864/04; Personal de plantas de elaboración o fraccionamiento de combustibles líquidos de primer grado, Resolución del MTEySS 716/05; Personal portuario que realiza tareas de mantenimiento, Resolución del MTEySS 140/06; Trabajador de la industria de la construcción, Ley 26.494 del año 2009; Personal de plantas de procesamiento de aves (en contacto con los animales), Resolución del MTEySS 759/10; Cuentapropistas y cooperativistas que desempeñan tareas portuarias como estibadores, capataces y guincheros, Resolución del MTEySS 1.440/10; Trabajadores agrarios, Ley 26.727 del año 2011; Personal que realiza exploración y saneamiento vinculado con la explotación petrolífera y gasífera, Resolución del MTEySS 897/15; Personal de la actividad actoral, Ley 27.203, sancionada en el año 2015 (reglamentado con la Resolución ANSES 170/23); y se creó el régimen especial para trabajadores y contratados de viñas y frutales, Ley 27.644; en el año 2022 se sancionó la Ley 27.675, de creación de la jubilación anticipada y la pensión graciable para las personas con VIH y hepatitis B y C, Ley 27.675; además, el régimen previsional especial para combatientes de incendios forestales que se desempeñan en la Nación o en las provincias tiene media sanción del Senado de la Nación y actualmente está siendo analizado en la Cámara de Diputados de la Nación (Bertín, 2022. OPC, 2020. Rofman, 2021)³⁷.

³⁷ Bertín, 2022; OPC, 2020; Rofman, 2021.

Al respecto, cabe señalar que en el ámbito del parlamento hay otros treinta y tres proyectos para la creación de regímenes diferenciados por actividad, como el régimen especial para trabajadores no docentes de universidades nacionales (OPC, 2021b y 2023).

Pensiones no contributivas

Las pensiones no contributivas (PNC) son una familia amplia de beneficios no contributivos destinados a personas en situación de vulnerabilidad social o en reconocimiento de diversas situaciones. Se pueden distinguir dos tipos de PNC, las asistenciales y las graciabiles.

Las primeras están dirigidas a personas con necesidades básicas insatisfechas, que no pertenecen a ningún régimen previsional; están compuestas por: pensión por edad avanzada (Ley 13.478 del año 1948); pensión universal para el adulto mayor (PUAM, Ley 27.260 del año 2016 que, en la práctica, sustituyó a las pensiones por edad avanzada porque se pueden solicitar a los 65 años en lugar de los 70 años); pensión para madre de 7 hijos y más, biológicos o adoptivos (Ley 23.746 del año 1989); pensión por invalidez (Ley 18.910 del año 1971); pensión para personas con hemofilia como consecuencia del HIV (Ley 25.869 del año 2004); pensión para personas trasplantadas o en lista de espera (Ley 26.928 del año 2014); pensión para personas con VIH y hepatitis B y C (Ley 27.675 del año 2022); pensión graciable para los familiares de los trabajadores en tareas esenciales que fallecieron entre el 1 de marzo y el 30 de septiembre de 2020 como consecuencia de haber contraído COVID-19 (Ley 27.675 del año 2022).

En las pensiones de segundo tipo se pondera el mérito, los servicios prestados o situaciones particulares; entre las pensiones graciabiles se distinguen las denominadas pensiones de leyes especiales: presidentes y vicepresidentes de la Nación; jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (ambas reguladas en la Ley 24.018); Premios Nobel (Ley 19.211); Primeros Premios Nacionales a las Ciencias, Letras y Artes Plásticas (Ley 15.516); Premios Olímpicos y Paralímpicos (Ley 23.891); las pensiones graciabiles del Congreso (Ley 13.337 del año 1948, aunque fueron suspendidas en el año 2012 por la Resolución Conjunta 1/12, dictada por los Presidente del Senado y de la Cámara de Diputados de la Nación); además, hay pensiones graciabiles para sostener el culto católico apostólico romano (asignación vitalicia para arzobispos y obispos, Decreto-Ley 21.540 del año 1977 y para sacerdotes seculares, Decreto-Ley 22.430 del año 1981); otras reconocen la condición de excombatiente en Malvinas (Ley 23.848) o como compensación monetaria por haber sufrido acciones estatales (pensiones vitalicias a los familiares de personas desaparecidas antes del 10 de diciembre de 1983, Ley 23.466) (Bertín, 2022. Rofman, 2021).

Las PNC por invalidez y las emergentes de las Leyes 25.869 y 26.928 son reguladas por la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), que funciona en el ámbito de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación³⁸; mientras que las restantes son reguladas por ANSES (Leyes Especiales, Madres de 7 hijos y más; Vejez; Familiares de desaparecidos; PUAM); todas son gestionadas y pagadas mensualmente por la ANSES.

Las pensiones a la vejez, por invalidez y por madres de 7 o más hijos son vitalicias en tanto se mantengan las condiciones que dieron lugar a su otorgamiento; las pensiones graciabiles son otorgadas por 10 años y pueden ser prorrogadas por igual período. A los beneficiarios de las

³⁸ A partir del Decreto 698 del 05/09/2017 se creó la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), que asumió las funciones de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (creada por el Decreto 1455/96) y de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas (CONADIS) (Decreto 1101/87). A partir del 4º trimestre de 2017, solo quedaron bajo la órbita de la Agencia Nacional de Discapacidad las Pensiones por Invalidez y las de trasplantados. Estas últimas anteriormente figuraban dentro de las Pensiones por Leyes Especiales.

pensiones se les brinda cobertura médica a través del Programa Federal Incluir Salud (ex PROFE) (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales-SIEMPRO, 2021).

Regímenes de retiro para las FFAA de la Nación

El Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAFPRPM) administra tres regímenes de retiro para las Fuerzas Armadas de la Nación: Ejército Argentino, Armada Argentina, Fuerza Aérea Argentina (Ley 19.101).

Regímenes de retiro para las FFSS de la Nación

La Caja de Policía Federal, luego de la sanción del Decreto 760/18 y del Decreto 605/19, administra seis regímenes de retiro para las Fuerzas de Seguridad de la Nación: 1) Prefectura Naval Argentina (Ley 12.992); 2) Gendarmería de la Nación (Ley 19.349); 3) Policía Federal Argentina (Ley 21.965); 4) Policía de Seguridad Aeroportuaria (Decreto 836/08); 5) Servicio Penitenciario Nacional (Ley 13.018) y 6) el régimen de la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley Q-5.688 y Decreto 399/17).

Por su parte, ANSES administra diez regímenes de policías y servicios penitenciarios de las provincias que transfirieron sus sistemas a Nación (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán).

Cajas previsionales complementarias

Hay treinta y tres cajas complementarias en los sectores público y privado, creadas a través de distintos instrumentos jurídicos. En estas, los afiliados derivan los aportes personales y las contribuciones adicionales a las obligatorias para mejorar la tasa de sustitución). Hay tres cajas complementarias creadas a través de leyes sancionadas por el Congreso de la Nación (Caja Complementaria para Pilotos Aviadores, Caja Notarial Complementaria de Seguridad Social del Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires y Caja Complementaria de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente); cuatro por convenios de corresponsabilidad gremial entre empresas y gremios (Caja Complementaria de Jubilaciones y Pensiones para el Personal de Obras Sanitarias, Caja Complementaria de Previsión para los Trabajadores de la Administración Nacional de Aduanas, Fondo Compensador Telefónico y Fondo Compensador del Consejo Federal de Inversiones); cinco mediante convenios colectivos de trabajo (Fondo Compensador de Luz y Fuerza, Fondo Compensador para Jubilados y Pensionados Universitarios de Agua y Energía Eléctrica, Caja Compensadora de Jubilaciones y Pensiones del Centro de Capitanes de Ultramar y Oficiales de la Marina Mercante, Sistema de Retiro Complementario para Empleados de Comercio y Fondo Compensador de Jubilaciones y Pensiones de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires); dos por leyes provinciales (Fondo Complementario de Jubilaciones y Pensiones para el Personal del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Empleados Públicos de la Provincia de Catamarca); tres funcionan como mutuales (Mutual de la Comisión Nacional de Energía Atómica, Fondo Compensador Fuerza Aérea y Fondo Compensador Personal Civil del Ejército); dos creadas mediante una resolución de la propia entidad (Fondo Compensador para Jubilados y Pensionados de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires y Sistema de Complemento Jubilatorio para los Empleados de la Entidad Binacional Yaciretá) y trece universidades nacionales (La Pampa, Córdoba, Río Cuarto, Rosario, Santiago del Estero, Tucumán, Cuyo, Entre Ríos, San Luis, del Sur, Comahue, Nordeste, del Litoral) tienen regímenes previsionales complementarios agrupadas en el Consejo de Organismos de Complementación Previsional de Universidades Nacionales (COCPUN).

Regímenes previsionales provinciales y municipales

Por otra parte, trece provincias tienen regímenes previsionales propios (Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego), varios de ellos con reglas distintas por tipo de empleo para la administración provincial, municipal, empresas públicas, servicio penitenciario, policía provincial y para determinadas actividades u oficios) más los que pertenecen a los bancos provinciales (Banco Provincia de Buenos Aires y Banco Provincia de La Pampa) y veinticuatro a regímenes municipales.

Box I: La Caja Municipal de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe

La Caja se creó en el mes de diciembre de 1904 con la sanción de la Ordenanza 554; es el segundo régimen más antiguo vigente. Posteriormente, se introdujeron numerosas reformas, una de las últimas modificaciones fue en el año 1996 con la Ordenanza 6166.

La Caja está destinada a los funcionarios públicos, empleados, obreros y demás agentes civiles mayores a 16 años que presenten un contrato laboral (incluyendo aquellos transitorios y a plazo) con la Municipalidad, con sus organismos autárquicos y descentralizados. Además, se encuentran adheridas por propia voluntad municipalidades de segunda categoría o comunas santafesinas³⁹ (totalizan 51 en la actualidad).

Los ingresos de la Caja están constituidos por los aportes personales del 13% de la remuneración más el primer sueldo del afiliado, que se integra en 20 cuotas mensuales, la contribución patronal del 13% de la remuneración y los aportes adicionales de la Municipalidad de Santa Fe para completar el financiamiento.

Los municipios transferían a la Caja los aportes y contribuciones mensuales, pero debido a atrasos en las remesas, en el año 2022 el Poder Ejecutivo de la Provincia autorizó a la Contaduría Provincial, mediante la Resolución 6464, a retener de la coparticipación lo correspondiente en concepto de aportes personales y contribuciones patronales declarado por la Caja mensualmente de las municipalidades y comunas adheridas al régimen de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe. Los gastos de la Caja no pueden superar el 2% del gasto total anual.

Los beneficios que otorga con la jubilación ordinaria, la jubilación por invalidez, la jubilación por edad avanzada y la pensión por sobrevivencia.

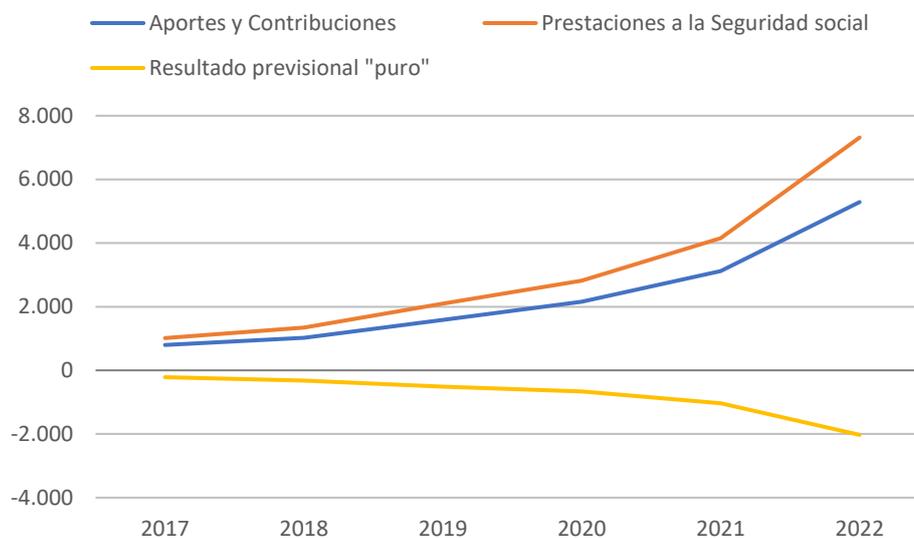
El acceso a la jubilación ordinaria se realiza a los 65 años para los hombres, a los 60 para las mujeres, en ambos casos con el requisito de 30 años de aportes.

El haber de la jubilación ordinaria es equivalente al 80% del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas percibidas durante los últimos 120 meses de servicios con aportes inmediatamente anteriores a la cesación del afiliado en toda actividad, y tienen la movilidad del salario de los activos.

La Caja está funcionando con un déficit previsional, que es financiado con recursos de la de la Municipalidad de Santa Fe, tal como se observa en la figura siguiente:

³⁹ La Ley orgánica de las municipales, sancionada en el año 1939, divide a las municipalidades de la Provincia en dos categorías, en función de la cantidad de habitantes.

Figura 28. Caja Municipal de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe, ingresos gastos y resultado contributivo, 2017-2022, miles de \$ corrientes.



Fuente: elaboración propia en base a Municipalidad de Santa Fe

La Caja Municipal de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe tiene problemas de eficiencia y sustentabilidad similares a los restantes regímenes especiales provinciales, derivados, entre otros factores, de la tasa de sustitución del 80% sobre los haberes previsionales; el déficit previsional impacta en las finanzas de la Ciudad. Además, plantea un tema de equidad respecto al resto de los santafesinos que están afiliados al SIPA, que reciben menores tasas de sustitución. El financiamiento con recursos municipales desplaza a otros gastos, como los destinados a los programas para la niñez y adolescencia.

Cajas previsionales profesionales

Existen, también, setenta y cuatro cajas previsionales profesionales en el ámbito de todas las provincias, algunas de las cuales agrupan varias profesiones, con la siguiente distribución:

- Buenos Aires (12): Caja de Previsión Social para Abogados, Ley 6.716, origen Ley 5.177 del año 1947; Caja de Previsión Social para Bioquímicos, Ley 10.086 del año 1983; Caja de Seguridad Social para Profesionales en Ciencias Económicas, Ley 9.963 del año 1983; Caja de Seguridad Social para Escribanos, Ley 6.983 del año 1965, origen Ley 5.015 del año 1943; Caja de Previsión Social para Profesionales de las Ciencias Farmacéuticas, Ley 10.087 del año 1983; Caja de Previsión Social para Martilleros y Corredores Públicos, Ley 7.014 del año 1965; Caja de Previsión y Seguro Médico, Decreto-ley 8989 del año 1962; Caja de Previsión Social para Agrimensores, Arquitectos, Ingenieros y Técnicos, Ley 12.490 del año 2000; Caja de Seguridad Social para Odontólogos, Ley 8.119 del año 1974; Caja de Seguridad Social para profesionales de la Kinesiología; Ley 13.917 del año 2008; Caja de Seguridad Social para Veterinarios, Ley 10.746 del año 1989; Caja de Seguridad Social para los Psicólogos, Ley 12.163 del año 1998.
- Córdoba (5): Caja de Previsión y Seguridad Social de Abogados y Procuradores, Ley 6.468 del año 1980, origen Ley 4.410 del año 1976; Caja de Previsión Social para Profesionales en Ciencias Económicas, Ley 8.349 del año 1982; Caja de Previsión de la Ingeniería, Arquitectura, Agrimensura, Agronomía y Profesionales de la Construcción, Ley 4.984 del año

1968; Caja Notarial de Jubilaciones y Previsión Social, Ley 6.494 del año 1980, origen ley 4.390 de 1953; Caja de Previsión Social para Profesionales de la Salud, Ley 4.641 del año 1959.

- Corrientes (1): Caja Previsional del Arte de Curar, Ley 5.558 del año 2003;
- Chaco (5): Sistema Previsional y Social para Profesionales en Ciencias Económicas, Ley 3.978 del año 1994; Caja Forense, Ley 618 del año 1964; Caja de Previsión para Profesionales de la Ingeniería, Ley 3,217 del año 1986; Caja Notarial, Ley 622 del año 1964; Sistema de Previsión Médica (SIDEPREME); Caja de Previsión para Profesionales del Colegio de Bioquímicos.
- Chubut (1): Ente Administrador de Servicios Previsionales para Profesionales de la Provincia del Chubut, Ley 5.093 del año 2003.
- Entre Ríos (5): Sistema de Previsión Social para Profesionales en Ciencias Económicas, Ley 7.896 del año 1992; Caja Forense, Decreto-ley 6.101/57; Caja de Previsión Social para Profesionales de la Ingeniería, Decreto-ley 1.030 del año 1962; Sistema de Caja de Previsión Social para Médicos y Bioquímicos, Ley 8.554 del año 1991; Caja Notarial de Acción Social, Ley 5.574 del año 1974.
- Jujuy (1): Caja de Asistencia y Previsión Social para Abogados y Procuradores, Ley 4.764 del año 1994.
- La Pampa (3): Caja Forense de Abogados y Procuradores, Ley 652 del año 1974; Caja de Previsión Médica, Ley 955 del año 1987; Caja de Previsión Profesional, Ley 1.232 del año 1990.
- Mendoza (5): Caja de Jubilaciones y Pensiones de Abogados y Procuradores, Ley 1.892 del año 1985; Caja de Jubilaciones y Pensiones de Escribanos, Ley 1.892 del año 1950; Caja de Previsión para Profesionales del Arte de Curar, Ley 6.728 del año 1999; Caja de Previsión para Profesionales de Ciencias Económicas, Ley 7.110 del año 2003; Caja de Previsión de Profesionales Agrimensores, Arquitectos, Ingenieros, Geólogos y Técnicos de la Construcción, Ley 7.361 del año 2005.
- Misiones (4): Caja de Profesionales Médicos, Ley XIX N° 36 del año 1999; Caja de Profesionales de la Salud, Ley Provincial XIX N° 38 del año 2001; Caja de profesionales de la Ingeniería, Arquitectos, Agrimensores, Agrónomos y otras Profesiones, Ley 3.833, del año 2001; Caja de Profesionales de Ciencias Económicas, Ley 3.953 del año 2003.
- Neuquén (1): Caja Previsional para Profesionales Universitarios, Ley 2.045 del año 1993.
- Río Negro (6): Caja Forense, Ley 869 del 1973; Sistema de Jubilaciones, Pensiones y Retiros del Consejo Profesional de Ingeniería, Agrimensores y Técnicos, Ley 2.795 del año 1994; Caja de Previsión Social Médica, Ley 2.795 del año 1994; Caja Previsional Notarial, Ley 1.340 del año 1978, Caja de Previsión Social Odontológica, Ley 2.795 del año 1999; Caja de Previsión y Seguridad Social para Profesionales en Ciencias Económicas del año 1999.
- Salta (7): Caja de Seguridad Social para Abogados, Ley 3.813 del años 1964; Caja de Previsión Social para Agrimensores, Arquitectos, Ingenieros y Profesionales Afines, Ley 6.574 del año 1989; Caja de Seguridad Social del Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Ley 6.188

del año 1984; Caja de Previsión Social para los Escribanos, Ley 3.221 del año 1956; Caja de Jubilaciones y Pensiones para Médicos, Ley 6.556 del año 1989; Caja de Seguridad Social para Odontólogos y Bioquímicos, Ley 6.757 del año 1994; Caja de Seguridad Social de Profesionales de la Salud, Ley 6.990 del año 1998.

- San Juan (6): Caja Previsional para Profesionales en Ciencias Económicas, Ley 6.333 del año 1993; Caja Previsional para Profesionales en Ciencias Jurídicas, Ley 6.352 del año 1993; Caja Previsional para Profesionales de la Ingeniería y Agrimensura, Ley 6.334 del año 1993; Caja Interprofesional de Previsión, Ley 6.374 del año 1993; Caja de Previsión para Profesionales Médicos, Odontólogos y Bioquímicos, Ley 6.353 del año 1993; Caja Notarial, Ley 6.043 del año 1989.
- San Luis (1): Caja de Previsión Social para Escribanos, Ley 2,884 del año 1978.
- Santa Fe (6): Caja de Seguridad Social de Abogados y Procuradores, Ley 4.755 del año 1948; Caja de Seguridad Social para los Profesionales del Arte de Curar, Ley 3.920 del año 1950; Caja de Seguridad Social para los Profesionales en Ciencias Económicas; Caja de Seguridad Social para los Profesionales en Ciencias Económicas (Circunscripción I y II), Ley 11.085 del año 1993; Caja de Previsión Social de los Profesionales de la Ingeniería, Ley 4.889 del año 1958; Ley 4.889 del año 1958; Caja Notarial de Acción Social del Colegio de Escribanos, Ley 3.910 de 1950.
- Santiago del Estero (1): Instituto de Seguridad Social para profesionales, Ley 6.590 del año 2002.
- Tucumán (4): Caja de Previsión y Seguridad Social de Abogados y Procuradores, Ley 2.480 del año 1958; Caja Notarial de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios Mutuales, Decreto-Ley 30-G del año 1963; Caja de Previsión y Seguridad Social de Médicos e Ingenieros de Tucumán, Ley 7.025 del año 2000; Caja de Previsión y Seguridad Social para Profesionales, Ley 6.953 del año 1999 (COFEPRES, 2019. OPC, 2020a.)⁴⁰.

Referencias

- Bertín, H. 2022. *La previsión social en Argentina: pasado, presente y futuro*. Rosario, Editorial Juris.
- COFEPRES. 2019. La seguridad social para profesionales. Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina, Resistencia, Chaco.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales-SIEMPRO. 2021. “Reporte de Monitoreo de las Pensiones No Contributivas”, 2º trimestre 2021. CABA.
- OPC. 2020a. “Caracterización del universo poblacional del sistema de previsión social nacional”. Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación. Julio. Buenos Aires.
- OPC. 2023. “Impacto fiscal del proyecto de ley sobre el régimen previsional para trabajadores no docentes de universidades públicas”. Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación. Setiembre. Buenos Aires.

⁴⁰ COFEPRES, 2019. OPC, 2020a. Rofman, 2021.

Rofman, R. 2021. “Los regímenes previsionales de excepción en Argentina”. CIPPEC, *Documento de políticas públicas*, 230. CABA.

10. Regímenes previsionales especiales de alcance nacional.

En este capítulo se analizan los regímenes nacionales especiales y se evalúa el rendimiento de la prestación previsional por vejez para los afiliados a los sistemas previsionales nacionales especiales y el SIPA; a continuación, se discute sobre la razonabilidad de mantener parámetros diferenciados entre ellos, tanto desde perspectiva de la naturaleza del trabajo objeto de la cobertura, como de la equidad y la eficiencia en el uso de recursos públicos; finalmente, se presentan las conclusiones.

Regímenes previsionales especiales

Los sistemas de pensiones tienen por objetivo proteger a las personas cuando salen del mercado laboral, por haber alcanzado una edad determinada (vejez), por sufrir un menoscabo en la posibilidad de trabajar de manera transitoria o permanente (invalidez), o los derechohabientes en caso de muerte del trabajador. El diseño apunta a suavizar la curva de consumo a lo largo del ciclo de vida, y prevenir la pobreza de los adultos mayores.

El SIPA es un régimen previsional para empleados en relación de dependencia y para trabajadores autónomos, conducido por la Administración Nacional de Seguridad Social, tiene financiamiento mixto: contributivo y tributario, las prestaciones previsionales son de tipo definidas (el haber es un porcentaje del salario más una suma fija), los beneficios son de tipo mixto: contributivos (el acceso a la jubilación por vejez depende del cumplimiento de requisitos de edad y años de aporte mínimos) y no contributivos (pensión universal para adultos mayores), y funciona con el esquema de reparto.

Los regímenes previsionales especiales están dirigidos a los empleados del sector público, son de tipo contributivo, funcionan con el esquema de reparto, están administrados por ANSES, y tiene financiamiento mixto. Los denominados sistemas especiales son: Docentes Universitarios (Ley 26.508 y Decreto 1175/09), Servicio Exterior (Ley 22.731), Investigadores Científicos y Tecnológicos (Ley 22.207, Ley 22.929, y Ley 23.026, Decreto 160/05), y Magistrados y funcionarios del Poder Judicial (Ley 24.018). El régimen de Docentes a nivel nacional (Ley 24.016) abarca a los afiliados y beneficiarios de los once regímenes provinciales que fueron transferidos a la Nación en la década de 1990 (Bertín, 2022).

Análisis

En el pasado se realizaron varias reformas previsionales para derogar los regímenes especiales; no obstante, estas luego fueron derogadas. La secuencia de las “idas y vueltas” de los regímenes especiales nacionales es una manifestación de las resistencias a estructurar un régimen previsional único para los ciudadanos en Argentina.

Los regímenes especiales fueron creándose hasta la década de 1990; en el año 1991 varios de ellos fueron eliminados con la sanción de la Ley 23.996 aunque en el mismo año fueron reestablecidos con la Ley 24.019. En el año 1994 fueron derogados con la Ley 24.241 y el Decreto 78/94; posteriormente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró en el año 1999 la inconstitucionalidad del Decreto 78/94 (Caso “Craviotto”). En el año 2002 fueron derogados con la sanción de la Ley 25.668 y en el mismo año fueron reestablecidos con la promulgación del Decreto 2322/02 reglamentario de la ley (Bertín, op. cit.).

Los regímenes previsionales provinciales para los empleados públicos tienen parámetros mejores a los correspondientes al SIPA, que generan problemas de eficiencia, equidad y sustentabilidad.

La naturaleza de estos empleos no presenta riesgos diferenciados por el tipo de la actividad: insalubridad o agotamiento prematuro; en realidad, los trabajadores de los regímenes especiales gozan de condiciones de estabilidad laboral que no existen para los trabajadores en relación de

dependencia del sector privado ni para los trabajadores independientes (Bertín, 2017. Rofman, 2021).

En la mayoría de los casos suelen tener desbalances interno permanente porque no es posible una distribución adecuada de los riesgos entre sus afiliados dado el número reducido de sus miembros.

La mayoría de ellos funcionan con déficit financiero y demandan recursos fiscales para compensarlos, generando un conflicto de equidad: ¿por qué hay que destinar proporcionalmente más impuestos para financiar a los regímenes especiales que al régimen general?

Este conflicto se agudiza porque una parte de los impuestos destinados al financiamiento de la seguridad social son indirectos y regresivos, como el IVA.

Además, hasta principios de este milenio los trabajadores informales o desocupados no accedían a la jubilación por vejez porque no lograban reunir los treinta años de aportes mínimos; esta situación mejoró a partir del año 2005 con la flexibilización de las moratorias y, especialmente, a partir del año 2016 con la introducción de la PUAM.

Los regímenes especiales ofrecen a sus afiliados mayores tasas de sustitución jubilación/salario, mejores mecanismos de actualización de los haberes previsionales, edades más tempranas para acceder a los beneficios; estos mayores beneficios se traducen en tasas internas de retorno (TIR) más altas, que son financiadas, parcialmente, por los impuestos que pagan todos los ciudadanos.

Parámetros previsionales

Los parámetros que definen los ingresos y egresos de los sistemas previsionales contributivos son: la tasa de contribución (aportes personales más contribuciones patronales), las edades y años de aportes mínimos para acceder a la jubilación, la forma de determinación del haber inicial (en función de un promedio del salario de los años previos al acceso al beneficio de jubilación), y la tasa de sustitución jubilación/salario (definida como el porcentaje establecido sobre el salario de referencia).

Las tasas de contribución total son similares; no obstante, en la reforma de los regímenes especiales para Magistrados y para el Servicio Exterior realizada en el año 2020, a través de la sanción de la Ley 27.546, las tasas de aportes personales fueron aumentadas al 19%⁴¹. Los años de aportes mínimos exigidos son similares (sólo en el régimen de Docentes universitarios es 25 años vs 30 en los otros). Las edades mínimas para acceder a la jubilación varían, era más bajas para los hombres en el régimen de Magistrados (60 años vs 65 años en los restantes), pero a partir de la reforma mencionada se aumentarán gradualmente hasta los 65 años para ambos géneros, y son más altas para las mujeres en el régimen del Servicio Exterior (65 años vs 60 años). La diferencia principal entre los regímenes especiales y el SIPA está vinculada con la tasa de sustitución jubilación/ingreso imponible: en los regímenes especiales (varían de 82% a 85%), y son significativamente más altas que para los afiliados al SIPA. En éste la tasa de sustitución es una combinación de una suma fija (Prestación Básica Universal, PBU) más un componente variable (Prestación Adicional por Permanencia, PAP)⁴², que se define como 1,5% por cada año de aportes registrados, desde un mínimo de 30 años hasta un máximo de 35 años.

En el cuadro siguiente se exponen los parámetros para los sistemas provinciales y para el SIPA.

⁴¹ Sólo en el SIPA el aporte personal (no la contribución patronal) se realiza hasta un ingreso imponible máximo.

⁴² Los afiliados que registren aportes realizados antes del año 1994 reciben la Prestación Compensatoria (PC), que se calcula con la misma metodología.

Figura 29. Parámetros previsionales de los regímenes nacionales especiales y del SIPA.

Parámetros		Docentes no universitarios*	Docentes universitarios*	Científico y tecnológico*	Magistrados*	Servicio exterior*	SIPA**
		Mujer / Hombre					
Contribuciones	Personal	13%	13%	13%	19%	18%	11%
	Patronal	9%	9%	16%	16%	16%	16%
	Total	22%	22%	29%	35%	34%	27%
Edad de retiro	Mujeres	57	60	60	65	65	60
	Hombres	60	65	65	65	65	65
Años de aportes mínimos		25 / 30	25	15 / 20	30	30	30
Ingreso de referencia para haber inicial		Cargo al cese/2 años	Últimos 5 años	Últimos 2 años	Últimos 10 años	Últimos 10 años	Últimos 10 años
Beneficio (tasa sustitución)		82%	82%	85%	82%	82%	
Movilidad		Igual activos		Ley 27.609	Igual activos		Ley 27.609
Años de beneficio (s/ esperanza de vida)		26 / 18	23 / 15	23 / 15	19 / 15	19 / 15	23 / 15

* El aporte personal se aplica a la remuneración mensual total (sin tope)
 ** El aporte personal se aplica a la remuneración mensual hasta una remuneración máxima
 *** Según esperanza de vida a la edad mínima para el acceso a la jubilación.

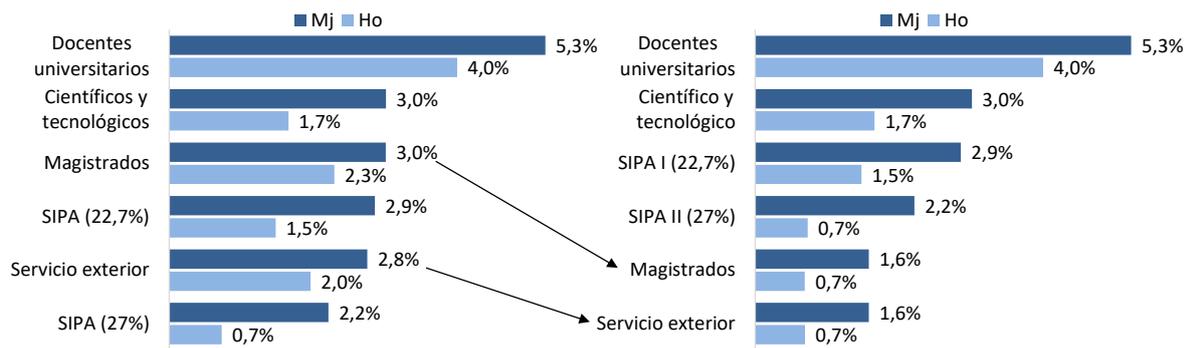
Fuente: elaboración propia.

Tasa Interna de Retorno de los sistemas previsionales

En la evaluación de las ventajas y desventajas del SIPA respecto a los regímenes nacionales especiales es útil calcular la TIR de todos ellos. La tasa de interés o rentabilidad surge de confrontar los aportes previsionales durante la vida activa con los beneficios previsionales que se perciben en la vida pasiva. Las TIR se calculan por género porque las mujeres tienen mayor esperanza de vida que los hombres y se jubilan a edades más tempranas. Así, se puede examinar cuán rentable resulta cada régimen para cada aportante, y cuán costoso resulta para el Estado si debe financiar sus desequilibrios⁴³.

En la figura siguiente se expone los resultados para un afiliado con ingreso mensual de \$50.000:

Figura 30. T.I.R. de los regímenes previsionales nacionales y del SIPA.



Fuente: elaboración propia.

⁴³ En el SIPA se consideró el valor de la PBU del período marzo-mayo de 2021 (\$9.040), en SIPA I la contribución patronal es 11,7%; en SIPA II es 16% de la Ley 24.241, ambas sobre el mínimo exento.

En todos los regímenes las TIR para mujeres son mayores que para hombres porque se jubilan a edades menores o iguales (nunca mayores), tienen mayores expectativas de vida a la misma edad⁴⁴, y el esquema de financiamiento es de reparto⁴⁵. La TIR más alta se obtiene en el régimen de docentes universitarios, debido a que el número de años de aportes mínimos para acceder a la jubilación es menor (25 años vs. 30 años en el SIPA). La segunda TIR más alta corresponde al régimen del personal científico y tecnológico.

En el año 2020, como fuera señalado, el Poder Ejecutivo Nacional promovió la reforma en dos de los denominados regímenes especiales: Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial y Ministerio Público de la Nación y del Servicio Exterior de La Nación, los principales cambios consistieron en aumentar los aportes personales en ambos regímenes del 12% al 19%; la convergencia gradual de la edad mínima en el régimen del Poder Judicial y el Ministerio Público de la Nación a los 65 años en el año 2025 y disminución de la tasa de sustitución en el régimen para el personal del Servicio Exterior de la Nación de 85% a 82%. Además, el personal que ingrese al Servicio Exterior a partir de esta reforma se incorporará al SIPA, de modo que este régimen desaparecerá con el tiempo.

Antes de estas reformas, según estimaciones de la Secretaría de Seguridad Social para el año 2019, el haber mensual promedio de la jubilación en el régimen especial de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial era de \$289 mil (que incluía un subsidio de \$102 mil por persona por mes) y el haber mensual promedio de la jubilación en el régimen especial del Servicio Exterior era de \$396 mil (con un subsidio de \$ 181 por persona por mes); en cambio, en el SIPA el haber jubilatorio máximo era de \$ 103 mil, el haber medio era de \$ 20 mil, la jubilación mínima era de \$14 mil y la PUAM un valor de \$11 mil (Poder Ejecutivo Nacional, 2020).

Luego de la reforma previsional, las tasas internas de retorno en el régimen del Poder Judicial y el Ministerio Público de la Nación disminuyeron de 3,0% a 1,6% para mujeres y de 2,3% a 0,6% para hombres. En el Servicio Exterior de la Nación de 2,8% a 1,6% para mujeres y de 2,0% a 1,6% para hombre; ambas se ubican más abajo que las equivalentes del SIPA.

En consecuencia, se observa cómo las reformas paramétricas en estos dos subsistemas permitieron mejorar la eficiencia, la equidad y la sustentabilidad, aunque resta un largo camino hacia la unificación de los regímenes previsionales en Argentina.

Conclusiones

Las diferencias de rentabilidad (y costos) mencionadas abre, entre otros, el siguiente interrogante: ¿los parámetros que definen la cobertura de vejez (también se podría extender a las coberturas de invalidez y muerte) deben ser únicos o diferenciados entre los sistemas especiales y el SIPA? La respuesta se puede ensayar desde, al menos, dos perspectivas: la equidad, la eficiencia y la institucionalidad.

Desde la perspectiva de la equidad entre estos regímenes previsionales (y para sus beneficiarios) no deberían diferenciarse sus parámetros porque el empleo en el sector público no presenta riesgos diferenciados por la naturaleza de la actividad (insalubridad, agotamiento prematuro) respecto al empleo en el sector privado del SIPA, más bien podrían ser menores (en realidad, el empleo en el

⁴⁴ A los 60 años, las mujeres tienen una esperanza de vida de 23 años y los hombres de 18 años. Siendo que las mujeres se jubilan a los 60 años y los hombres a los 65 años (docentes universitarios, personal científico y tecnológico y SIPA), el tiempo de percepción del beneficio es aún mayor en el caso de las mujeres, ya que la esperanza de vida de los hombres a esa edad es de 15 años.

⁴⁵ Si el régimen fuese de capitalización individual, la diferencia persistiría aun cuando la tabla actuarial utilizada fuese unisex.

sector público goza de condiciones de estabilidad laboral que no existen para los trabajadores en relación de dependencia, ni para los trabajadores independientes afiliados al SIPA).

Desde el ángulo de la eficiencia, dado que las diferencias de TIR evidenciadas están asociadas con desequilibrios financieros de los regímenes previsionales públicos especiales, la convergencia paramétrica de éstos con el SIPA permitiría a la Nación mejorar la relación entre sus gastos corrientes y de capital, entre sus ingresos y gastos (déficit), disminuir la carga tributaria (una parte de la cual se apoya sobre tributos distorsivos, v.gr. débitos y créditos bancarios) y, en consecuencia, fortalecer la productividad de la economía nacional.

En conclusión, no se advierten argumentos que justifiquen el mantenimiento de la cobertura más benevolente para los empleados públicos respecto a la que reciben el resto de los trabajadores que están afiliados al SIPA. La convergencia paramétrica de los regímenes previsionales especiales nacionales con el SIPA debería estar incluida en la agenda del diseño de la próxima política previsional.

Referencias

- Bertín, H. 2017. "Tasas internas de retorno de los regímenes previsionales nacionales especiales". En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2017*: 187-196. Facultad de Ciencias Económicas (FCE), Universidad Nacional de La Plata (UNLP).
- Bertín, H. 2022. *La previsión social en Argentina: pasado, presente y futuro*. Rosario. Editorial Juris.
- Poder Ejecutivo Nacional. 2020. "Mensaje n° 22. Proyecto de ley por el que se modifican las leyes 24.018 (y sus modificatorias) que comprende el Régimen Previsional Especial del Poder Judicial y Ministerio Público de la Nación y 22.731 que comprende el Régimen Previsional Especial para los funcionarios del Servicio Exterior de la Nación", 22 de febrero.
- Rofman, R. 2021. "Los regímenes previsionales de excepción en Argentina". CIPPEC, *Documento de políticas públicas*, 230. Buenos Aires.

11. Regímenes previsionales con condiciones diferenciales.

El Sistema Previsional Integrado Argentino es el más importante con relación a la cantidad de afiliados y beneficiarios; no obstante, existen más de doscientas reglas para jubilar a las personas; todas ellas tienen parámetros más benevolentes con el SIPA, pero no pueden financiar el gasto de las prestaciones de vejez, invalidez y fallecimiento con los aportes personales y las contribuciones patronales, y requieren de la asistencia de ingresos tributarios.

Las asimetrías generan problemas de equidad, eficiencia y solvencia; por estas razones es necesario debatir sobre la conveniencia de mantener la heterogeneidad institucional de la previsión social, que se reparte en regímenes especiales nacionales, provinciales y municipales; regímenes previsionales con condiciones diferenciales; cajas complementarias y cajas previsionales profesionales.

En este capítulo se focalizará el análisis en los regímenes previsionales con condiciones diferenciales. En la primera parte se presentan los antecedentes de la creación de los regímenes con condiciones diferenciales; a continuación se describen las idas y vueltas de las derogaciones e reinstauraciones; en la última parte se presentan las conclusiones y la propuesta para la creación de un único régimen previsional para todas las personas en Argentina, con el objetivo de mejorar la equidad, la eficiencia, la sustentabilidad y prepararnos para el proceso de envejecimiento poblacional, que cada vez está más cercano en el tiempo⁴⁶.

Antecedentes

En Argentina existen, al menos, cincuenta y cuatro regímenes diferenciales, en la mayoría de los casos fueron creados entre las décadas de los años setenta y ochenta, luego de la sanción de la Ley 17.310 (Decreto 4257/68 y Decreto 6739/68). Los regímenes con condiciones diferenciales integran el régimen general, pero tienen, por diversas razones, parámetros más benevolentes, en términos de edades mínimas y menores años de aportes para acceder a la jubilación por vejez.

En sus orígenes, las condiciones diferenciales buscaban compensar las diferencias derivadas de la naturaleza riesgosa o insalubre de determinadas actividades laborales determinantes de un prematuro desgaste de su capacidad de trabajo. Sin embargo, en la actualidad los progresos en la prevención derivados de implementación del régimen de riesgos del trabajo; de la propia medicina laboral y de la medicina en general han vuelto, en muchos casos, anacrónicas las distinciones observadas en las décadas mencionadas; en otros casos, han desaparecido las actividades laborales definidas en ese momento.

Si bien subsisten actividades con riesgos diferenciados o con exposición a mayores niveles de insalubridad, el enfoque más pertinente es profundizar la prevención en los ámbitos laborales y, en especial, tratar los casos individuales bajo la cobertura de invalidez, tanto del régimen de riesgos del trabajo como del régimen previsional; así, las personas afectadas recibirían la cobertura de invalidez, una vez que las comisiones médicas dictaminen el grado de minusvalía con la aplicación del baremo; por otro lado, se evitaría la tentación de extender la definición de actividades riesgosas o insalubres a personas que trabajan en esos sectores pero que no están expuestas a esos riesgos.

⁴⁶ Agradezco los comentarios de Jorge San Martino.

Box II: el régimen previsional diferencial para personas que trabajan en viñas.

Nuevo régimen para actividades riesgosas e insalubres

El régimen previsional especial para personas que trabajan de establecimientos viñateros y para los contratistas de viñas (en adelante “viñas”) fue creado en el mes de octubre del año pasado con la sanción de la Ley 27.643, reglamentado con el Decreto 99/22 el pasado 26 de febrero, establece condiciones diferenciales para el acceso a la jubilación por vejez de este colectivo de personas:

La contribución patronal es 2 p.p. mayor que la correspondiente al SIPA (13,7% vs 11,7%), el aporte personal es igual al SIPA (11%).

El acceso a la jubilación por vejez es a los 57 años para ambos géneros respecto a las edades mínimas del SIPA (60 años para las mujeres y 65 años para los hombres).

De acuerdo con la esperanza de vida a las edades mínimas de jubilación, las mujeres percibirán el haber durante 26 años (23 años en el SIPA) y los hombres por un período de 21 años (15 años en el SIPA).

Cómputo de los años de servicio: cuando se hubieren desempeñado tareas de las indicadas en este régimen y, alternadamente, otras de cualquier naturaleza, a los fines de determinar los requisitos para el otorgamiento de la jubilación ordinaria, se efectuará un prorrateo en función de los límites de edad y de servicios requeridos para cada clase de tareas o actividades.

A partir de esta norma, se igualan los requisitos para acceder a la jubilación por vejez con los previstos en el régimen previsional especial para trabajadores agrarios, sancionado en el año 2011 a través del artículo 78 la ley 26.727 (régimen de trabajo agrario).

Impacto

De acuerdo con el informe de la Oficina de Presupuesto del Congreso, el régimen alcanzaría a 35.700 personas (25% en planta permanente), de las cuales 10.213 están comprendidas en el Convenio Colectivo de Trabajo n° 154/91; 12.887 pertenecen al convenio colectivo gremial de la Ley 26.377 del año 2008 y las 3.600 personas restantes son contratistas de viñas y frutales de la Ley 23.154 de año 1984.

El impacto fiscal del proyecto de ley, en el escenario de incorporación de todas las altas de edades mayores a 57 años, sería negativo en \$522 millones anuales, ya que los gastos por el pago de las prestaciones serían mayores que los ingresos por contribuciones.

En efecto, si se calcula la tasa interna de retorno (que iguala el flujo del cobro de los beneficios durante la vida pasiva con el flujo de aportes y contribuciones durante la vida activa), la T.I.R. de régimen previsional para trabajadores de viñas será mayor a la correspondiente al SIPA, aunque menor al de la categoría II del Monotributo para salarios equivalentes a diciembre del 2021⁴⁷, tal como se observa en el figura siguiente:

⁴⁷ La contribución previsional total para el régimen de viñas fue calculada en 24,7% (11% corresponde al aporte personal y 13,7% a la contribución patronal); en el caso del SIPA la contribución total es 22,7% (11% y 11,7% respectivamente) y para el Monotributo se consideró el aporte personal de \$1.398 que correspondió a la categoría II en el mes de diciembre de 2021, sobre un ingreso de referencia anual de \$970.203 (\$80.850 por mes).

Figura 31. T.I.R. para regímenes previsionales comparados.

Régimen previsional	Tasas internas de retorno*	
	Mj	Ho
Viñas (24,7%)	3.5%	3.2%
SIPA (22,7%)	2.8%	1.3%
Monotributo II	10.5%	9.9%

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

El régimen previsional especial para trabajadores de viñas es una nueva regla que se suma a las más de doscientas reglas que existen para jubilar a las personas en Argentina, con impacto en la equidad, la eficiencia y la sustentabilidad de la previsión social.

Sin considerar la pertinencia de incluir a la actividad realizada en viñas como sujeta a condiciones diferenciales que, por la naturaleza riesgosa o insalubre, determine un prematuro desgaste de su capacidad de trabajo; el enfoque más pertinente es profundizar la prevención en los ámbitos laborales y, en especial, tratar los casos individuales bajo la cobertura de invalidez, tanto del régimen de riesgos del trabajo como del régimen previsional.

Box III: la jubilación por envejecimiento prematuro para el personal de hospitales públicos de la PBA

Antecedentes

En el Decreto 58/15 se establecieron las condiciones para el acceso a la jubilación anticipada para el personal que se desempeña en los agrupamientos -técnico, servicio, obrero, administrativo y profesional- de los hospitales que dependen del Ministerio de Salud de la PBA, perteneciente al régimen de la Ley 10.430 del año (Estatuto para el personal de la administración pública de la PBA).

En los fundamentos se aludió al envejecimiento prematuro por encontrarse expuestos a riesgos psicosociales relacionados con las condiciones ambientales, químicas y biológicas que rodean al trabajador, que podrían producir daños específicos en la salud.

La edad mínima para el acceso a la jubilación se estableció en 50 años con 25 años de servicios con aportes (vs 60 años con 35 años de servicios en el régimen general), con un cronograma de convergencia a razón de la reducción de dos años de edad mínima por año, desde el año 2014 hasta el año 2018.

En el mismo sentido, a través del Decreto 598/15, se extendieron los requisitos y beneficios del Decreto 58/17 al personal profesional perteneciente al régimen de la Ley 10.471 (Régimen para la carrera médico-hospitalaria de la PBA).

En ambas regulaciones se facultó al IPS para formular cargo deudor por los mayores aportes personales no efectuadas oportunamente, respecto a los agentes que se acogiesen al beneficio jubilatorio computando años de servicios anteriores a la vigencia de esta ley (el aporte personal para

las actividades ordinarias es del 14% y para las actividades insalubres determinantes de vejez o agotamiento prematuros es del 16%). En la práctica, esta cláusula limitaba el acceso a la jubilación anticipada, toda vez que resultaba necesario cancelar la deuda antes de acceder a la jubilación.

En la figura siguiente se presentan los parámetros del régimen general de la PBA que aplicaba antes de la reforma al personal de salud (Decreto-Ley 9650/80); los correspondientes a la reforma del año 2015 (Decreto 58/15 y Decreto 598/15) y los del SIPA que aplica a los médicos que se desempeñan en relación de dependencia en los sanatorios privados de la PBA (Ley 24.241).

Figura 32. Parámetros previsionales para el personal de la salud en la PBA.

	Decreto-Ley 9650/80	Decreto 58/15 y Decreto 598/15	Ley 24.241
Edad mínima	60 mj. y ho.	50 mj. y ho.	60 mj. y 65 ho.
Esperanza de vida a la edad mínima	23 mj. y 18 ho.	32 mj. y 26 ho.	23 mj. y 15 ho.
Años de aporte	25	35	30
Determinación del beneficio	Promedio de las remuneración de los mejores 3 años continuos o 5 discontinuos		Promedio actualizado de las remuneraciones de los 10 años antes del cese
Aporte personal	16%	14%	11%
Contribución patronal	12%	12%	12%
Total	28%	26%	23%

Nota: la contribución patronal del SIPA prevista en la Ley 24.241 es del 16%, pero en la actualidad es del 11,7%.

Fuente: elaboración propia.

Flexibilización para el acceso a la Jubilación anticipada

En el mes de octubre del presente año, en el Decreto 1554/22 se estableció que cuando se hubieren realizado tareas definidas como generadoras de envejecimiento prematuro y “... a los fines de los requisitos para el otorgamiento de la jubilación ordinaria se efectuará un prorrato en función de la calidad de estas, los límites de edad y los aportes efectuados”. Al contemplar en el prorrata los aportes efectuados (además de los límites de edad), el IPS no debe determinar más la deuda por los menores aportes realizados (14% vs 16%) y, en consecuencia, no es necesario pagar una deuda antes del acceso a la jubilación por vejez. Por ello, a medida que transcurra el tiempo, se debería esperar que un número creciente del personal que trabaja en hospitales públicos pertenecientes a la PBA se acoja a los beneficios de la jubilación anticipada.

Análisis

El Decreto 58/17 estableció una definición excesivamente amplia de las actividades sujetas a envejecimiento prematuro (técnicos, obreros, administrativos, servicios y profesionales) cuyo común denominador es la de realizarse en hospitales públicos dependientes del Ministerio de Salud de la PBA; no alcanza, por ejemplo, al mismo personal de los sanatorios privados que funcionan en la misma jurisdicción. Es difícil de justificar que todas las tareas realizadas por obreros, personal administrativo o de servicios en este ámbito estén afectada por los riesgos psicosociales aludidos en los considerandos de ambos decretos y que este perjuicio sea distinto al de las tareas equivalentes realizados en otros ámbitos públicos o privados.

Es la actividad no el ámbito

En realidad, de advertirse ambientes laborales con las condiciones ambientales, químicas y biológicas descritas, son estas las que deberían cambiarse para alcanzar ambientes laborales mejores, más que declarar a las actividades desarrolladas en estos contextos como sujetas a envejecimiento prematuro.

En segundo lugar, los casos individuales detectados con potenciales invalideces deberían ser analizados en el ámbito de la legislación de riesgos de trabajo, Ley 24.557 del año 1994, con la participación de los médicos pertenecientes a las comisiones médicas, la aplicación del baremo para la determinación del grado de invalidez en cada caso y, de corresponder, la determinación de la invalidez transitoria con la cobertura de las prestaciones médicas y monetarias previstas.

Es la prestación es de riesgos del trabajo no la jubilación anticipada

Precisamente, los objetivos de la Ley de Riesgos del Trabajo son la reducción de la siniestralidad laboral, adoptando medidas de prevención de riesgos derivados de las características propias de cada trabajo; la reparación de los daños, en caso de suceder un accidente o una enfermedad profesional, acompañar al trabajador en su recuperación/rehabilitación; y promover la recalcificación y recolocación del trabajador afectado. El empleador es el responsable primario para establecer condiciones de trabajo dignas y saludables en las que se desenvuelve el trabajador; es responsable de la seguridad de estos y está obligado a la contratación de una aseguradora del riesgo de trabajo (ART) o auto asegurarse (como es el caso de la PBA), bajo la fiscalización y control de la Superintendencia de ART.

Por el contrario, encuadrar estos casos en el instituto de la jubilación por vejez prematura es incorrecto porque significa suponer que al ámbito laboral determina el envejecimiento prematuro (y no se puede mejorar) y no la naturaleza de la actividad.

Capital humano y esperanza de vida

Jubilar a las personas a los 50 años implica pensar que no están en condiciones de trabajar desde edades tempranas, en un mundo que asiste a un proceso de envejecimiento poblacional. Vivir más años es una buena noticia, aunque conlleva desafíos, como prologar las vidas profesionales con todos los beneficios para las personas y para la sociedad; por el contrario, reducir la vida laboral proyecta sobre toda la sociedad una idea muy negativa de obsolescencia de las personas, que alienta la discriminación y resquebraja la integración social (Bertín, 2022).

Más aún, en el caso específico de los médicos (y es extensible al resto del personal de la salud), la sociedad realizó una inversión de capital humano de al menos 18 años para su formación, que, con esta regulación, se amortizaría solo en 25 años; y no se condice, por ejemplo, con la edad mínima de jubilación en esta caja profesional, establecida en los 65 años.

La esperanza de vida de las mujeres a los 50 años es de 32 años y la de los hombres es 26 años; en consecuencia, trabajarían 25 años y estarían jubilados en el régimen provincial por más tiempo en ambos casos, con impacto en la solvencia del régimen administrado por el IPS, que ya arrastra un déficit estructural exponencial (Bertín y Rosales, 2022).

Por otra parte, el retiro a edades tempranas del personal de salud de los hospitales públicos pertenecientes a la PBA significará un desafío extraordinario para mantener la planta del personal acorde con las mayores demandas de salud de la población en los próximos años.

Eficiencia, equidad y sustentabilidad

En la figura siguiente se presentan los resultados del cálculo de la sumatoria de aportes realizados (fila 1) y de haberes previsionales recibidos (fila 2) para una persona con un ingreso mensual de \$100.000 (usando los parámetros de la Figura 1) y la tasa interna de retorno (T.I.R.) resultante⁴⁸; dado que las esperanzas de vida de la mujer y del hombre son distintas a las edades mínimas para el acceso a la jubilación por vejez y que en el SIPA las edades de ambos géneros también son distintas, se calcularon las respectivas T.I.R.

En todos los casos, la T.I.R. es mayor que cero (fila 5), reflejando que la sumatoria de beneficios recibidos por jubilación son mayores que las contribuciones (personales y patronales) durante la vida activa (filas 3 y 4). Las T.I.R. de la mujer son mayores que las del hombre porque tienen mayor esperanza de vida y en el caso del SIPA, además, se jubilan a edades más tempranas.

Figura 33. Tasas internas de retorno según la normativa aplicable al personal de salud.

	Decreto-Ley 9650/80		Decreto 58/15		Ley 24.241	
	Médicos bonaerenses en hospitales de la PBA				Médicos bonaerenses en sanatorios privados	
	antes de la reforma		después de la reforma			
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
1) Σ aportes (a)	\$ 10,920,000	\$ 10,920,000	\$ 8,400,000	\$ 8,400,000	\$ 8,172,000	\$ 8,172,000
2) Σ Beneficios (b)	\$ 20,635,425	\$ 16,413,652	\$ 28,800,000	\$ 23,400,000	\$ 17,837,537	\$ 11,669,580
3) (b) - (a)	\$ 9,715,425	\$ 5,493,652	\$ 20,400,000	\$ 15,000,000	\$ 9,665,537	\$ 3,497,580
4) (b) / (a)	89%	50%	243%	179%	118%	43%
5) T.I.R.	2.2%	1.5%	4.5%	4.1%	2.3%	0.8%

Fuente: elaboración propia.

Las T.I.R. más altas corresponden a la aplicación de la jubilación anticipada del Decreto 58/15; en el caso de la mujer duplican a las correspondientes al Decreto-Ley 9650/80 y a la que surge de los parámetros de la Ley 24.241 que rige para los médicos en relación de dependencia que se desempeñan en sanatorios privados de la PBA. En el caso de los hombres, la diferencia de la T.I.R. del régimen especial es aún mayor que la del SIPA como resultado de menores contribuciones (25 años vs 30 años) y edades más tempranas para el acceso a la jubilación por vejez (50 años vs 65 años).

Conclusiones

La jubilación anticipada para el personal que trabaja en hospitales públicos de la PBA es una política incorrecta con múltiples consecuencias negativas sobre la equidad, la eficiencia y la solvencia para la previsión social de la PBA.

El encuadre del envejecimiento prematuro por el lugar del empleo es inadecuado; en su lugar, debería enmarcarse en la regulación de riesgos del trabajo, que permita examinar cada caso individual para determinar la potencial invalidez y otorgar los beneficios que esta regulación prevé;

⁴⁸ La tasa interna de retorno (T.I.R.) de una persona permite comparar el flujo de egresos durante la etapa activa (los aportes y contribuciones) con el flujo de ingresos durante la etapa pasiva (las jubilaciones). La TIR ≥ 0 , significa que lo recibido por una persona es mayor a lo aportado y viceversa

en el mismo sentido, y tal como contempla esta regulación, se debería trabajar en mejorar el ambiente de trabajo.

Jubilar a las personas a edades tan tempranas afecta a las propias personas porque las califica como obsoletas y, así, las discrimina y las desintegra del tejido social.

Por otra parte, destruye las inversiones en capital humano que hace la sociedad durante un extenso período de tiempo y planea importantes desafíos para mantener la planta de personal acorde a las mayores demandas de asistencia de salud de la población en los próximos años.

Genera inequidades con el resto del personal de salud que trabaja en otras dependencias y, también y, en general, con las personas que trabajan en otras actividades del sector público y privado.

Deteriora aún más las finanzas del régimen previsional, que ya tiene una situación de déficit crónico exponencial e insume más gastos al presupuesto de la propia PBA, en desmedro de las inversiones en la niñez y adolescencia, que tiene niveles de pobreza sustancialmente más altos que las personas que están en la tercera etapa del ciclo de vida; en los gastos en seguridad y en las inversiones en infraestructura para mejorar la calidad de vida de las personas y la productividad del sector privado en esta jurisdicción.

Idas y vueltas con los regímenes diferenciales

Argentina hay al menos cincuenta y cuatro regímenes para actividades riesgosas e insalubres establecidos a través de leyes, decretos, resoluciones ministeriales o de secretarías de Estado, la mayoría de los cuales fueron creados en la década de 1960 y 1970⁴⁹. En el capítulo sobre las regulaciones de los regímenes previsionales distintos al SIPA se detallaron los cincuenta y cuatro regímenes previsionales con condiciones diferenciales

En el año 1967, como fuera señalado, se sancionó la Ley 17.310, en el artículo 9° se estableció: "facultase asimismo al Poder Ejecutivo a propuesta de la Secretaría de Estado de Seguridad Social, para establecer un régimen que adecue límites de edad y de años de servicios y de aportes y contribuciones diferenciales, en relación con la naturaleza de la actividad de que se trate, para los servicios prestados en tareas penosas, riesgosas, insalubres, o determinantes de vejez o agotamiento prematuros, declaradas tales por la autoridad nacional competente". En el año siguiente, a través de los Decretos, el N° 4257/68 y el N° 6730/68, se establecieron todas las actividades que se consideraban "diferenciales".

Pocos meses después del dictado de estas normas, se sancionan las Leyes 18.037 y 18.038 que derogaban todos los regímenes previsionales particulares, y creando dos únicos y uniformes para todas las actividades en relación de dependencia y autónomas, respectivamente, que comenzaron a regir el 1° de enero de 1969. Ambas normas contenían sendos artículos por los que se facultaba al Poder Ejecutivo a establecer límites de edad y de servicios "diferenciales" para la obtención de la jubilación ordinaria, en el caso de tareas determinantes de vejez o agotamiento prematuros, declarando en forma expresa que quedaban subsistentes los regímenes creados por los dos decretos antes señalados.

A partir del año 1971 y hasta el año 1987, se dictaron una gran cantidad de normas que determinaban diferentes edades y años de servicios para la obtención de la jubilación ordinaria en los casos de realización de las tareas que en cada caso se especificaban. Así, se fueron dictando una

⁴⁹ El 91% tienen edades de retiro de 55 años o menos: 63% con edades entre 51-55 años; 23% entre 46-50 años y 5% entre 41-45 años.

serie de Decretos y de Leyes, quedando constituido a fines de la década del 1980 el cuadro final de actividades con tratamiento diferencial.

En el año 1991, se sanciona la Ley 23.966, por la que todos los regímenes diferenciales fueron derogados al 31/12/1991, creándose una comisión bicameral que tendría por objeto "proponer un régimen general de jubilaciones y pensiones". Esta comisión elaboró un informe; a partir del cual, el Congreso de la Nación sancionó la Ley 24.017, entre otras cuestiones, se resolvió la prórroga por 180 días -a partir del 1/1/1992- de los regímenes diferenciales, que habían sido derogados por la Ley 23.966.

Durante esta prórroga, el Poder Ejecutivo debía realizar un nuevo análisis técnico sobre cada uno de dichos regímenes, informando de su resultado a la citada comisión bicameral, la que estaba autorizada a prorrogar por 180 días más la vigencia de esas normas.

Encontrándose la prórroga en vigencia, se sancionó la Ley 24.175, que prorrogó por un año más, a partir del 1° de enero de 1993, la vigencia de esos regímenes.

En el año 1993, en plena vigencia de la mencionada prórroga, se sancionó la Ley 24.241, creadora del nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. En lo que al tratamiento de los regímenes diferenciales se refiere, la redacción original del art. 157 de la Ley 24.241, facultaba al Poder Ejecutivo a proponer un listado de actividades que, por implicar riesgos para el trabajador o agotamiento prematuro de su capacidad laboral merecieran ser objeto de tratamientos legislativos particulares. Por el mismo artículo se estableció que hasta que el Poder Ejecutivo no hiciese uso de dicha facultad y el Congreso dictase la ley respectiva, mantendrían su vigencia las disposiciones de la Ley 24.175, esto es, se prorrogaban, sin plazo alguno, los regímenes especificados por la Ley 24.017.

En cumplimiento del mandato impartido por el citado art. 157 de la Ley 24.241, el 6 de noviembre de 1996, el Poder Ejecutivo elevó al Congreso un proyecto de ley sobre el régimen jubilatorio para quienes prestasen servicios diferenciales; no obstante, dicho proyecto perdió estado parlamentario.

Posteriormente, en el año 2008, con la sanción de la Ley 26.222, se reformó, entre otras cuestiones, la última parte del artículo 157 de la Ley 24.241, estableciendo que el Poder Ejecutivo Nacional debía contar con un informe, de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con carácter previo, para cualquier aplicación de las facultades previstas en ese artículo y en las leyes citadas. Dicho informe debía proveer los elementos necesarios para el cálculo de los requisitos de edad, servicios prestados, aportes diferenciales y contribuciones patronales o subsidios requeridos para el adecuado financiamiento. Asimismo, a través del artículo 16 de la Ley 26.222, se encomendó a la Secretaría de Seguridad Social efectuar, en el término de un año a partir de la entrada en vigor de esta, un relevamiento de los regímenes diferenciados en vigor, a los efectos de ponerlo a consideración del Honorable Congreso de la Nación; empero, aún no se cumplimentó este mandato (Bertín, 2022. Biasutti, 2008).

Conclusiones

En Argentina el gasto en previsión social es alto, a pesar de que el país aún no entró en el proceso de envejecimiento poblacional; en la actualidad, los adultos mayores representan alrededor del 20% de la PEA y se espera que serán el 45% de la PEA en el año 2080 (OCDE, 2021). En otros términos, la menor cantidad de personas en la edad activa deberán sostener a más personas en la vejez y por más años.

El gasto en la previsión social era de 10,5% del PIB en el año 2021; en realidad, podría haber sido del 7,4% del PIB (-30%) si todos los adultos mayores se hubiesen jubilado con las reglas del SIPA (Rofman, 2021). El gasto en protección social representa alrededor del 42% del gasto total de la Administración Pública Central, pero está sesgado hacia los adultos mayores, que absorben el 75% del total, en detrimento de la niñez y adolescencia, que representan el 16% del total (OPC, 2020). Como contrapartida, en la actualidad, la pobreza en la tercera etapa del ciclo de vida es de 13% y del 54% entre los menores de 14 años (y 63% en el conurbano bonaerense) (INDEC, 2022).

Argentina necesita encontrar una mejor asociación entre el gasto, la presión impositiva, la productividad y el crecimiento económico, que es la fuente más legítima para mejorar el bienestar de sus habitantes; en términos de Krugman “*La productividad no lo es todo, pero a largo plazo lo es casi todo*” (Krugman, 1991).

Hacia adelante, hay que plantear la creación de un régimen previsional único para todos los ciudadanos para poder balancear mejor el gasto de la protección social en la primera y tercera etapa del ciclo de vida de las personas y, además, para enfrentar el proceso de envejecimiento poblacional, que comenzará en la próxima década.

Referencias

- Bertín, H. 2022. “El desafío del envejecimiento poblacional para los regímenes previsionales”. Blog: Economía del Sector Público, FCE-UNLP. 28 de setiembre. La Plata.
- Bertín, H. 2022. *La previsión social en Argentina: pasado, presente y futuro*. Rosario. Editorial Juris.
- Bertín, H. y Rosales, W. 2022. “Las finanzas del IPS y su impacto en la provincia de Buenos Aires”. (En colaboración con W. Rosales). Blog: Economía del Sector Público, FCE-UNLP. 24 de mayo. La Plata.
- Bertín, H. 2023. “Los regímenes previsionales provinciales: pertenecer tiene sus privilegios”. *Nota técnica*, 22. 25 de junio. Buenos Aires.
- Biasutti, A. 2008. “Regímenes previsionales diferenciales y el sistema rescisorio del contrato de trabajo del artículo 252 de la LCT”. Agosto. Buenos Aires. www.saij.jus.gov.ar. Id SAIJ: DACF080062.
- INDEC. 2022. “Condiciones de vida. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos”, 7: 63. Segundo semestre. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Buenos Aires.
- Krugman, P. 1991. *La era de las expectativas limitadas*. Barcelona, Ariel economía.
- OECD. 2021. “Pensions at a Glance. OECD and G20 Indicators”. Organisation for Economic Co-operation and Development. París.
- OPC. 2020. “Análisis de la protección social. Transferencias monetarias a personas, 2008-2019”. Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación. 1° de setiembre. Buenos Aires.
- OPC, 2020. “Caracterización del universo poblacional del sistema de previsión social nacional”. Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 27 de julio.
- Rofman, R. 2021. “Los regímenes previsionales de excepción en Argentina”. CIPPEC, *Documento de políticas públicas*, 230. Buenos Aires.

12. Regímenes previsionales especiales de alcance provincial.

Los empleados públicos provinciales tienen condiciones de empleo y, en trece provincias, reglas para el retiro que no gozan los restantes comprovincianos. En la etapa activa mantienen estabilidad en sus empleos; mientras que alcanzan la jubilación a edades más tempranas y/o con tasas de sustitución mayores que las que reciben el resto de los ciudadanos, que trabajan en el sector privado -en relación de dependencia o como autónomos- en esas provincias y que se jubilan con las reglas de SIPA. Estas diferencias no se apoyan en condiciones de empleo más riesgoso o insalubre, sino en la capacidad de haber obtenido reglas mejores, pero que generan problemas de eficiencia, equidad y sostenibilidad, ya que no pueden financiar los mayores beneficios con recursos propios.

En la primera parte se describen los regímenes previsionales provinciales y los pactos fiscales entre la Nación y las provincias desde comienzos de la década de 1990 hasta el presente; a continuación se examinan los parámetros previsionales comparadas en ambas jurisdicciones; en la tercera sección se evalúa el alcance de los mejores beneficios que reciben los empleados públicos provinciales respecto a las personas afiliadas al SIPA y, a continuación, el costo fiscal que representan para las provincias y la Nación. En las conclusiones se analizan las implicancias en términos de equidad, eficiencia y sustentabilidad; y una vía para disminuir o eliminar estas asimetrías.

Sistemas previsionales provinciales y pactos fiscales

Los regímenes previsionales provinciales están dirigidos solo a los empleados del sector público de la administración pública central, organismos descentralizados, empresas públicas, bancos oficiales, servicio penitenciario, policía, y administraciones municipales. Son de tipo contributivo; funcionan bajo el esquema de reparto; y tiene financiamiento mixto, si bien es predominantemente contributivo, reciben también recursos por coparticipación de impuestos, ingresos nacionales derivados de los pactos fiscales de armonización previsional e ingresos de los propios estados provinciales.

En la perspectiva previsional, los acuerdos fiscales entre la Nación y las provincias durante la década de 1990 persiguieron dos objetivos:

- I. asistir al financiamiento del SIJP para compensar la merma de aportes personales de los afiliados al régimen de capitalización individual, mediante la transferencia del 15% de la recaudación de diversos impuestos que integraban la coparticipación federal de impuestos (COPA),
- II. homogeneizar las obligaciones y los derechos de los afiliados a los sistemas provinciales en relación con al sistema nacional.

En el año 1992 se firmó el Pacto Fiscal I (Ley 24.130), que le permitió a la Nación retener el 15% de los impuestos coparticipables para financiar las obligaciones previsionales nacionales; posteriormente, con la sanción de la Ley 24.241 y la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, estos fondos fueron usados para compensar el aporte personal de los afiliados al régimen de capitalización individual, que dejaron de financiar al régimen de reparto⁵⁰. Dos años después se firmó el Pacto Fiscal II (Decreto 1807/93), a través del cual la Nación aceptaba la transferencia al Sistema Nacional de Previsión Social de las cajas de jubilaciones provinciales; con exclusión de las cajas previsionales profesionales, contempladas el artículo 56 de la Ley 18.038.

⁵⁰ Más la suma de \$ 43.800.000 para ser distribuida entre los Estados provinciales suscriptores del convenio, con el objeto de cubrir desequilibrios fiscales.

Un avance importante en el segundo objetivo se alcanzó con la transferencia de once regímenes provinciales a la Nación, realizada entre los años 1995 y 1997, y que involucró a 216 mil afiliados (el 3,7% de los afiliados al SIJP en el año 2008). A través del Decreto 82/94 se transfirió el régimen previsional de la Ciudad de Buenos Aires. En el año 1995 se trasladaron los regímenes de Santiago del Estero (Decreto 327/95) y de Catamarca (Decreto 328/95). En el año siguiente el SIJP absorbió los sistemas previsionales de Salta (Decreto 71/96); Mendoza (Decreto 362/96); San Juan (Decreto 363/96); La Rioja (Decreto 503/96); Río Negro (Decreto 721/96); Jujuy (Decreto 868/96) y Tucumán (Decreto 1065/96). Y en el año 1997 el régimen previsional de la provincia de San Luis (Decreto 63/97).

Las trece provincias restantes: Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego mantienen sus sistemas previsionales; en algunos casos con reformas paramétricas parciales realizadas a partir de la década de 1990, y otras mantiene sus regímenes sin cambios.

En el año 1998 se firmó el Compromiso Federal (Ley 25.235), que contempló el financiamiento de los déficits por parte del gobierno nacional de aquellas cajas provinciales no transferidas (personal civil, docente, policial, etc.), con el compromiso de estas de armonizar sus parámetros con los del SIJP en un plazo de 180 días. A partir del año 2006 la Nación dejó de financiar el financiamiento de algunas cajas (Santa Fe en ese año, Córdoba a partir del año 2008; estas entablaron demandas judiciales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, CSJN) y suspendió la asistencia financiera a todas las provincias a partir del año 2011. En el 2015, la CSJN resolvió las demandas a favor de las provincias de Córdoba, Santa Fe y Formosa. En el año 2016 se firmó el Acuerdo para un Nuevo Federalismo (Decreto 406/16), que restituyó en forma gradual los ingresos de la “pre-COPA” a todas las provincias, a razón de 3% por año, desde el año 2016 hasta el año 2021; en la práctica, la recaudación por la “pre-COPA” representaba a fines del año 2015 el 15% de los recursos totales de la ANSES y a partir de ese momento está siendo reemplazada con recursos provenientes de rentas generales del Tesoro Nacional. A través de la Ley 27.260 y el Decreto 894/16 se establecieron los mecanismos para que ANSES realizase las auditorías de los regímenes previsionales provinciales con el objetivo de determinar los resultados financieros para determinar la asistencia financiera desde la Nación hacia las provincias. A fines del año siguiente se firmó el Consenso Fiscal (Ley 27.429 y Decreto 730/18), por el cual se eliminaron los mecanismos de penalización por no armonización; se estableció un régimen simplificado de remisión de información a los fines de la determinación del resultado financiero corriente de los sistemas previsionales provinciales y un mecanismo de anticipos automáticos, sobre la base de los déficits determinados del año anterior; además, se propuso la eliminación de las inequidades generadas por los regímenes de jubilaciones de privilegio; entre otras cuestiones. Al año siguiente se firmó un nuevo Consenso Fiscal (Ley 27.469), que determinó el envío desde la Nación a las provincias de anticipos a cuenta por el equivalente a una doceava parte del último monto total del déficit, provisorio o definitivo, determinado (Bertín, 2022).

Parámetros previsionales

Los parámetros que definen los ingresos y egresos de los sistemas previsionales contributivos son la tasa de contribución (aportes personales más contribuciones patronales), las edades y años de aportes mínimos para acceder a la jubilación, la forma de determinación del haber inicial (en función de un promedio del salario de los años previos al acceso al beneficio de jubilación) y la tasa de sustitución jubilación/salario (definida como el porcentaje establecido sobre el salario de referencia).

En el cuadro siguiente se exponen los parámetros para los sistemas provinciales y para el SIPA. La comparación se realizará entre los subsistemas generales provinciales, que cubren a los empleados

de la administración central y de los municipios, y que excluyen a los subsistemas para docentes) con el SIPA:

Figura 34. Parámetros previsionales por jurisdicción.

Tipo de reforma	Jurisdicción	Contribuciones			Edad de retiro		Años de aportes	Beneficio (tasa sustitución)	Determinación del haber inicial	Años de beneficio: Mj / Ho*	Armonización
		Personal	Patronal	Total	Mujeres	Hombres					
con reforma paramétrica (edad mínima, años de aportes o tasa de reemplazo)	SIPA	11%	10,47% vigente y 16% Ley 24.241	21,47% y 27%	60	65	30	PBU+PC (55%)	Promedio salarial de los últimos 10 años	23 / 15	
	Chaco	11%	16%	27%	60		30	82%	Promedio salarial de los últimos 2 años	23 / 18	si
	Córdoba	11%	21%	32%	60	65	30	73% a 78%	Promedio salarial de los últimos 10 años, deducido el aporte personal	23 / 15	si
	Corrientes	19%	19%	38%	60	65	30	67% a 73%	Promedio de los mejores salarios de 10 años continuos o discontinuos	23 / 15	si
	Formosa	11%	16%	27%	60	65	30	82%	Promedio salarial de los últimos 10 años	23 / 15	no
	La Pampa	11%	17%	28%	60	65	30 ⁽³⁾	75% + % x puntos	Promedio salarial de los últimos 5 años	23 / 15	si
	Misiones	11%	16%	27%	60	65	30	75% a 82%	Promedio salarial de los últimos 10 años	23 / 15	si
	Santa Fe	14,5%	17,2%	31,7%	60	65	30	72% a 82%	Promedio salarial de los últimos 10 años	23 / 15	si
Tierra del Fuego	13%	16%	30%	60		30	82%	Promedio salarial de los últimos 10 años	23 / 18	si	
sin reforma	Bueno Aires	14%	12%	26%	60		35	70% / 85% ⁽¹⁾	Promedio salarial de los últimos 3 a 5 años	23 / 18	no
	Chubut	14%	18%	32%	58	62	30	72% - aporte	Promedio salarial de los últimos 60 meses antes del cese o 120 meses durante toda la carrera	25 / 17	si
	Entre Ríos	16%	16%	32%	57	62	25 o 30	82%	Promedio salarial de los últimos 120 meses	26 / 17	si
	Neuquén	16%	16%	31%	55	60	30	80% / 85% ⁽⁴⁾	Promedio salarial de los últimos 120 meses	27 / 18	si
	Santa Cruz	14%	16%	30%	50	54	30 ⁽⁵⁾	82%	Promedio salarial de los últimos 120 meses	32 / 23	si

Fuente: Bertín, 2019.

En general, todos los parámetros, excepto los años mínimos de aportes, tienen una importante dispersión. Las contribuciones previsionales varían desde 21,47% en el SIPA hasta 38% (+77%) en los regímenes de Córdoba y Corrientes. Las edades de retiro fluctúan desde los 50 años para mujeres y 54 años para hombres en Santa Cruz hasta los 60 años para mujeres y 65 años para hombre en el SIPA, Córdoba, Corrientes y Misiones. En Santa Cruz las mujeres perciben el beneficio de vejez por 32 años y los hombres por 23 años, mientras que en los otros cuatro regímenes citados las mujeres cobran la jubilación por 23 años y los hombres por 15 años. Las tasas de sustitución varían entre 55% para el SIPA⁵¹ y 89% en Formosa (+62%).

En consecuencia, como existen diferentes condiciones para acceder al beneficio de jubilación, resulta conveniente calcular la T.I.R.⁵² de cada uno de los sistemas para comparar cuán rentable resulta para cada aportante, y cuán costoso resulta para los estados si deben financiar sus desequilibrios.

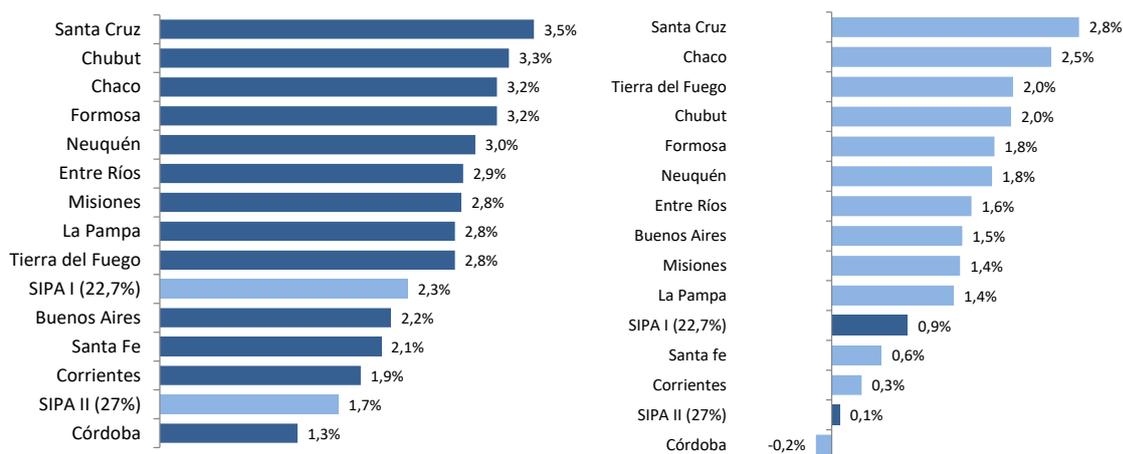
⁵¹ La prestación por vejez combina la PBU de suma fija (\$26.837 en el mes de marzo de 2023) y la Prestación Adicional por Permanencia, que reconoce 1,5% con 30 años cotizados por el haber de referencia (en el ejemplo se consideró el salario que surge del RIPTÉ, que fue de \$265.000, en el mes de abril de 2023).

⁵² La tasa interna de retorno surge de comparar los aportes previsionales durante la vida activa con los beneficios previsionales que se perciben en la vida pasiva. Si la T.I.R. es positiva, significa que el flujo de beneficios es mayor que el flujo de contribuciones previsionales.

Tasa Interna de Retorno de los sistemas previsionales:

La suma de aportes en la vida activa es el producto de la tasa de contribución por el salario y por la cantidad de años de aportes mínimos para acceder a la jubilación en cada sistema⁵³. La suma de los beneficios se calcula como el producto entre la tasa de sustitución por el salario de referencia (se usó el salario del RIPTTE del mes de abril del año 2023, que fue de \$265.000) por la cantidad de años que percibiría el beneficio, que surge de la expectativa de vida al momento de la jubilación. Dado que ésta varía para mujeres y hombres, se calculan las T.I.R. por género para cada uno de los sistemas (Bertín, 2019).

Figura 35. T.I.R. de los regímenes previsionales para las mujeres y los hombres⁵⁴.



Fuente: elaboración propia.

Las T.I.R. son positivas en todas las jurisdicciones, con la excepción del caso de los hombres en Córdoba, la suma de contribuciones previsionales (personales y patronales) es menor a la suma de beneficios percibidos, quedando a los estados respectivos financiar las diferencias con recursos tributarios o los que reciben en concepto de armonización.

En todos los casos, las TIR para mujeres son mayores que las calculadas para hombres porque se jubilan a edades iguales o menores (nunca mayores), tienen mayores expectativas de vida y el esquema de financiamiento es de reparto⁵⁵.

Las provincias que no realizaron reformas previsionales tienen las TIR más altas debido a las menores edades mínimas para el acceso a la jubilación y a las mayores tasas de sustitución.

Las TIR más bajas son las Corrientes, Córdoba y Santa Fe porque tienen las tasas contributivas más altas y realizaron reformas paramétricas tendientes al SIPA (igualaron la edad mínima: 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres, y los años de aportes: 30 años, aunque mantuvieron tasas de sustitución mayores).

⁵³ En la mayoría de los sistemas las tasas de sustitución pueden ser mayores si los afiliados se jubilan a edades mayores a la mínima o suman más años de aportes que el mínimo establecido por ley.

⁵⁴ SIPA I: con contribución patronal de 10,47%, SIPA II: con contribución patronal de 16%.

⁵⁵ Si el régimen fuese de capitalización individual y se utilizasen tablas actuariales por género, a igualdad de saldo acumulado en la cuenta de ahorro personal, la jubilación de la mujer debería ser inferior a la del hombre en el caso de percibirla bajo la modalidad de una renta vitalicia previsional, o podría agotar el saldo acumulado antes, si percibiese la prestación con el esquema de un retiro programado.

El SIPA tiene los parámetros para el acceso a la jubilación por vejez más exigentes respecto a las edades y años de aportes, ofrece una tasa de sustitución menor, pero la contribución previsional (personal más patronal) es la más baja respecto al resto de las provincias.

Resultados previsionales

El resultado previsional surge de comparar los ingresos por aportes personales y contribuciones patronales respecto al pago de los beneficios previsionales; todas las provincias, con excepción de Misiones, tienen desequilibrios, que compensan con transferencias de la Nación en concepto de armonización y con recursos previsionales propios. El déficit global fue de \$ 380,3 millones en el año 2022.

Figura 36. Resultados previsionales de las cajas provinciales, millones de \$, dic-2022.

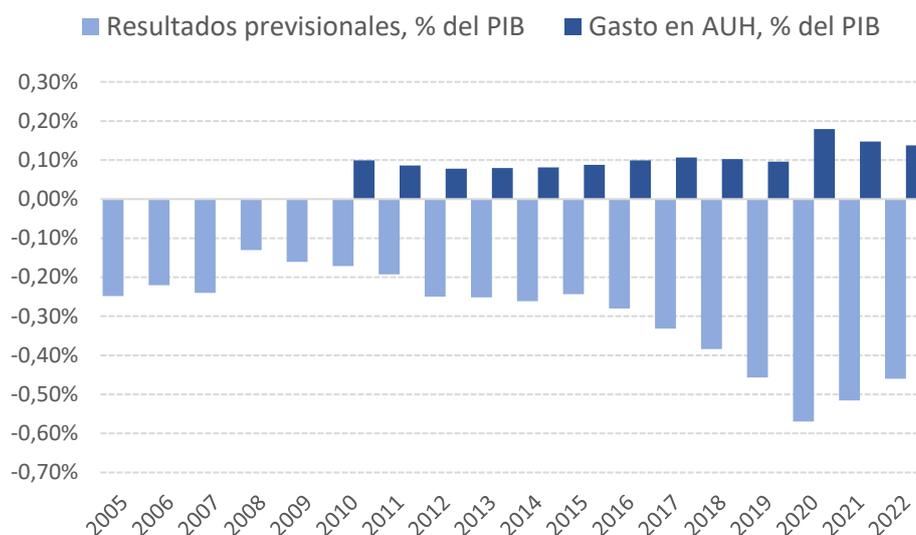
Cajas previsionales provinciales	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
BUENOS AIRES	-49,397	-35,559	-47,369	40,840	30,362	-8,967	-19,986	-60,042	-74,265	-45,566	-25,563	-38,145	-72,218	-85,460	-107,687	-165,365	-163,053	-114,040
CHACO	-18,848	-20,534	-11,639	-18,307	-15,568	-9,259	-3,906	-9,395	-8,817	-17,411	-19,310	-19,723	-10,850	-14,710	-13,189	-11,533	-18,802	-20,055
CHUBUT	4,377	5,117	4,595	4,727	7,915	5,193	5,892	6,349	6,335	2,133	2,781	926	-5,354	-7,404	-7,558	-10,759	-8,036	-9,332
CÓRDOBA	-52,231	-59,680	-63,709	-70,942	-65,507	-49,202	-54,409	-46,576	-22,260	-14,741	-8,526	-30,959	-65,930	-68,361	-69,339	-68,845	-50,371	-44,407
CORRIENTES	-7,067	-5,891	13	-2,077	-3,055	496	-4,345	-2,130	-3,106	-3,476	-6,187	-8,369	-9,677	-12,183	-11,709	-12,447	-12,557	-10,593
ENTRE RÍOS	-19,712	-23,509	-25,911	-29,048	-29,713	-30,861	-35,595	-35,803	-35,093	-36,535	-39,349	-43,292	-47,782	-46,794	-53,127	-55,059	-48,974	-52,740
FORMOSA	-3,362	-2,890	-3,933	1,418	35	-2,771	-1,450	-6,082	-4,415	-4,540	-5,349	-5,054	-13,568	-15,746	-16,699	-18,353	-17,199	-16,887
LA PAMPA	3,456	4,051	-3,697	-4,648	-5,616	4,955	4,262	3,919	3,806	-9,001	-10,120	-6,540	-6,123	-6,237	-10,548	-7,847	-11,792	-9,050
MISIONES	3,683	2,514	3,675	4,538	4,457	4,509	4,254	4,646	3,997	2,971	2,882	1,967	3,445	2,082	5,545	9,071	373	3,589
NEUQUÉN	4,161	3,995	3,536	3,844	2,733	844	-2,314	-4,474	-4,832	-12,910	-14,923	-15,001	308	214	-10,215	-12,563	-13,524	-13,703
SANTA CRUZ	-15,341	-21,872	-26,575	-28,805	-33,191	-38,027	-37,435	-33,126	-38,821	-42,256	-45,842	-45,692	-42,049	-31,860	-29,966	-26,181	-25,747	-21,209
SANTA FE	-18,905	-15,930	-13,718	-8,592	-16,943	-20,744	-29,595	-31,234	-33,780	-39,455	-37,986	-41,633	-46,784	-53,747	-62,966	-75,718	-92,710	-71,238
TIERRA DEL FUEGO	3,841	5,604	-481	-1,116	-2,663	352	349	-8,106	-8,531	-7,965	-8,056	-5,223	1,837	-2,664	-2,196	-1,785	-2,103	-613
TOTAL	-165,346	-164,584	-185,215	-108,168	-126,755	-143,483	-174,277	-222,053	-219,783	-228,754	-215,548	-256,736	-314,746	-342,869	-389,652	-457,384	-464,495	-380,276

Fuente: elaboración propia en base a MECON.

El resultado global de las cajas previsionales provinciales en ese año tuvo un déficit equivalente al 0,44% del PIB, que más que triplicó el gasto en AUH para el mismo período; estas diferencias evidencian una mala asignación del gasto, toda vez que se privilegia la asistencia a personas que perciben haberes más altos que los propios del régimen general del SIPA (aunque no lo pueden autofinanciar), respecto al gasto destinado a las infancias y a las adolescencias, que no solo representan el capital humano de una sociedad, sino que soportan los niveles de pobreza más altos⁵⁶.

⁵⁶ En el 2° semestre de 2022 el nivel de pobreza fue del 39,2%; en la niñez (0 a 14 años) fue del 54,2%, entre las personas de 15 a 29 años fue del 45,0%, entre los 30 a 64 años fue del 35,0% y entre las personas mayores a 65 años fue del 14,5%.

Figura 37. Resultado previsional de las cajas provinciales y Gasto en AUH, en % del PIB.



Fuente: elaboración propia en base a ANSES y MECON.

Conclusiones

La concomitancia de diferencias paramétricas de los regímenes previsionales para empleados públicos respecto al resto de los trabajadores que residen en esas provincias y que están afiliados al SIPA genera problemas de equidad, eficiencia y solvencia.

Desde la perspectiva de la equidad, los parámetros previsionales deberían ser iguales porque el empleo público en las jurisdicciones provinciales no presenta riesgos diferenciados por la naturaleza de la actividad (insalubridad, agotamiento prematuro) respecto al empleo en el sector privado dentro de las mismas provincias; en realidad, gozan, en todos los distritos, de condiciones de estabilidad laboral que no existen para los trabajadores en relación de dependencia, ni para los trabajadores independientes.

Los parámetros más laxos implican costos más altos y, como se señaló, todos los regímenes previsionales, con la excepción de Misiones, funcionan con déficit, que serán crecientes en el tiempo.

El financiamiento de los desequilibrios genera ineficiencia en el gasto; Rofman estimó que el ahorro que surgiría de aplicar las reglas del SIPA a los regímenes previsionales provinciales y municipales estaría en torno al 1,5% del PIB (Rofman, 2021). La convergencia paramétrica con el SIPA permitiría a las provincias y a la Nación mejorar la relación entre sus gastos corrientes y de capital, entre sus ingresos y gastos, disminuir la carga tributaria (una parte de la cual se apoya sobre tributos distorsivos, v.gr. ingresos brutos) y, en consecuencia, fortalecer la productividad de sus economías.

Desde el punto de vista institucional, las provincias mantienen la potestad para diseñar sus regímenes previsionales, la Constitución Nacional, artículo 125, establece que: *“Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales...”*; no obstante, el proceso de armonización fue parcial en ocho de las trece provincias y nulo en las cinco restantes, y la Nación continúa a financiar estos desequilibrios.

Por ello, no se advierten argumentos que justifiquen el mantenimiento de la cobertura más benevolente para los empleados públicos provinciales respecto a la que reciben el resto de los trabajadores que están afiliados al SIPA en esas provincias.

La convergencia paramétrica de los regímenes previsionales provinciales con el SIPA debería estar incluida en la agenda del diseño de la próxima política previsional y federal; sea transfiriendo los regímenes a la Nación, sea armonizando todos los parámetros con los del SIPA. Las provincias que decidiesen, aún, mantener regímenes propios con parámetros diferenciados deberían sostenerlos con recursos propios.

Argentina necesita encontrar una mejor asociación entre el gasto, la presión impositiva, la productividad y el crecimiento económico, que es la fuente más legítima para mejorar el bienestar de sus habitantes). Un régimen previsional único para todos los ciudadanos, en consonancia con los preceptos constitucionales, es una de las vías para alcanzar este objetivo y para prepararnos para enfrentar el proceso de envejecimiento poblacional, que cada vez está más cercano.

En los capítulos siguientes se analizarán los regímenes previsionales provinciales en la provincia de Buenos Aries, que es el más importante por la cantidad de afiliados y beneficiarios, y el de Tierra del Fuego, que es el más reducido; ambos tienen, entre otras características, una multiplicidad de reglas para jubilar a las personas en el ámbito del sector público.

Referencias

- Bertín, H. 2019. "Tasas internas de retorno de los regímenes previsionales provinciales y el SIPA". En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2019: 181-92. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Bertín, H. 2022. *La previsión social en Argentina: pasado, presente y futuro*. Rosario. Editorial Juris.
- Rofman, R. 2021. "Los regímenes previsionales de excepción en Argentina". CIPPEC, Documento de políticas públicas, 230. Buenos Aires.

13. Estudio de caso II: los regímenes previsionales especiales en la PBA.

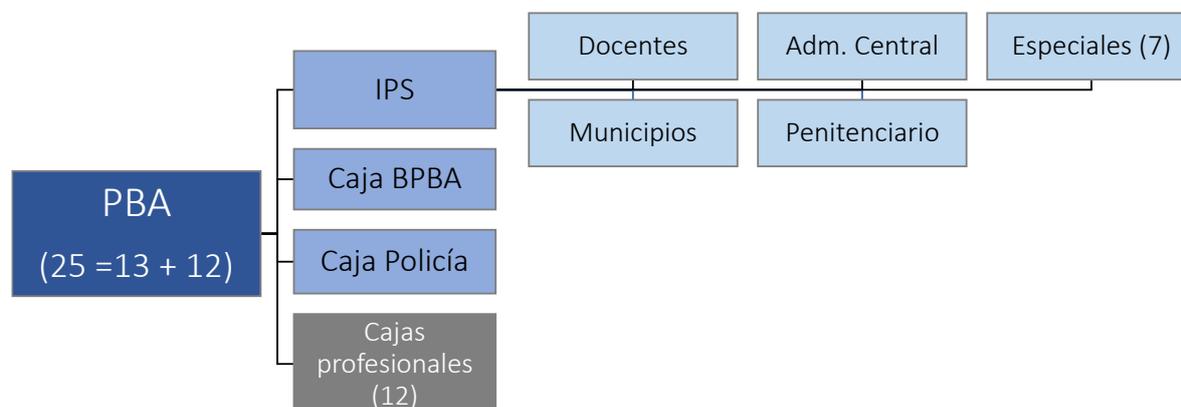
El régimen previsional especial de la provincia de Buenos Aires es el más importante con relación a la cantidad de afiliados y beneficiarios. A diferencia de los regímenes de las provincias de Córdoba y Santa Fe, no realizó reformas paramétricas desde el año 1980 y arrastra un déficit financiero que compromete los recursos de la provincia.

En la primera parte se describen los regímenes de los tres institutos previsionales y los que administra el IPS. A continuación, se analiza su funcionamiento, considerando la evolución de la tasa de sostenimiento demográfico, las edades mínimas para el acceso a la jubilación por vejez, las tasas de sustitución, el impacto de la forma de determinación del haber inicial, las tasas contributivas y los resultados financieros. En la última parte se presentan las conclusiones⁵⁷.

Regímenes previsionales en la PBA

En la provincia de Buenos Aires existen tres institutos que administran la previsión social para empleados públicos: el IPS que tiene a cargo cuatro regímenes generales (administración general, municipios, docentes y servicio penitenciario) y siete especiales; la Caja del Banco de la Provincia de Buenos Aires y la Caja de Policía de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, la parte más significativa de la población pertenece al SIPA y al régimen de Monotributo, ambos de alcance nacional. Además, existen doce cajas previsionales profesionales. Así, se observa que existen 25 reglas distintas al SIPA en el ámbito de la PBA para jubilar a las personas, que impactan sobre la equidad, la eficiencia y la solvencia.

Figura 38. Reglas para jubilar a las personas en la PBA.



Fuente: Bertín y Rosales, 2019.

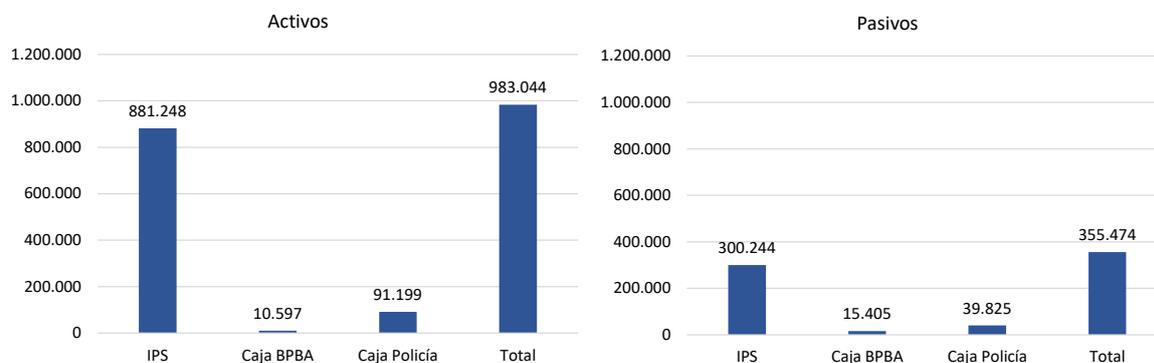
La mayoría de los beneficiarios pertenecen al sector privado afiliados al SIPA (2,6 millones, 88% del total).

⁵⁷ En autoría con Walter Rosales, publicado en: Blog: Economía del sector público, FCE-UNLP, 13 de julio de 2021.

En el ámbito público provincial hay doce regímenes previsionales a cargo de tres institutos que administran los regímenes previsionales.

- El IPS es el más importante con 881 mil activos (90% del total) y 280 mil beneficiarios (85% del total), gestiona los regímenes para docentes, empleados municipales, personal de la administración central, servicio penitenciario (Decreto-Ley 9.650/80); más siete regímenes diferenciados: personal artístico (Decreto-Ley 9650/80); guardavidas (Ley 13.191); insalubres de agotamiento prematuro (Ley 10.430 y Decreto 58/15); ceguera congénita (Decreto-Ley 9.650/80); bomberos (Ley 13.802); guardavidas (Ley 13.191); excombatientes en Malvinas (Ley 12.875); magistrados y funcionarios del Poder Judicial (Decreto-Ley 7918/72).
- La Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (Ley 13.237) tiene 93 mil activos (9% del total) y 37 pasivos (11% del total).
- La Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones el Personal del Banco Provincia (Ley 15.008) tiene 10 mil activos (1% del total) y 15 mil beneficiarios (4% del total).

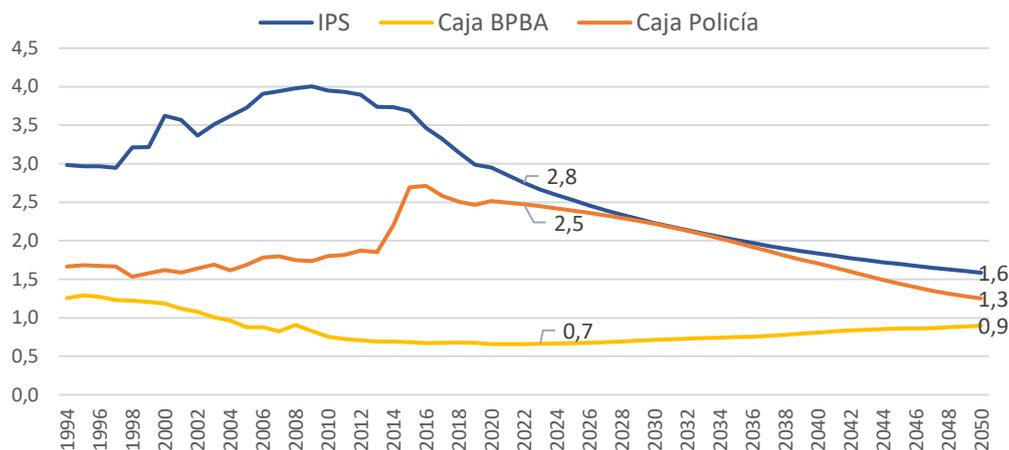
Figura 39. Activos y pasivos en los regímenes previsionales públicos en la PBA, 2021.



Fuente: Bertín y Rosales, 2019.

La tasa de sostenibilidad demográfica (activos / pasivos) disminuye en los tres subsistemas, es particularmente crítica en la Caja del BPBA porque tienen más pasivos que activos, viene disminuyendo en el IPS desde fines de la década del 2000 y se proyecta en caída en todos los regímenes en las próximas décadas, tal como se observa en la figura siguiente.

Figura 40. Tasa de sostenibilidad demográfica en los regímenes de la PBA, 1994-2050.



Fuente: Bertín y Rosales, 2019.

Y en el ámbito privado provincial funcionan doce cajas previsionales profesionales: Caja de Previsión Social para Abogados (Ley 6.716, t.o. año 1995); Caja de Previsión Social para Bioquímicos (Decreto ley 10.086/83, t.o. R.G.D. 218/05); Caja de Seguridad Social para Profesionales en Ciencias Económicas (Decreto-Ley 9.963/83); Caja de Seguridad Social para Escribanos (Decreto-ley 9020/78, t.o. Decreto 85.27/86); Caja de Previsión Social para Profesionales de las Ciencias Farmacéuticas (Ley 10.087 del año 1983); Caja de Previsión Social para Profesionales de la Ingeniería (Ley 5.920 del año 1958); Caja de Previsión Social para Martilleros y Corredores Públicos (Ley 7.014 del año 1965); Caja de Previsión y Seguro Médico (Ley 12.207 del año 1968); Caja de Seguridad Social para Odontólogos (Ley 8.119 del año 1974); Caja de Psicólogos (Ley 12.163 del año 1998); Caja de Seguridad Social para Profesionales de la Kinesiología (Ley 13.917 del año 2008); Caja de Seguridad Social para Veterinarios (Leyes 10.746 del año 1989). En la Provincia de Buenos Aires existió la Caja de Previsión Social para Procuradores (Ley 5.177 del año 1956, en la actualidad se ha fusionado con la Caja para Abogados).

Regímenes previsionales administrados por el IPS

El Instituto de Previsión Social fue creado en 1948 por la Ley 5.425, normativa que luego fue modificada por la Ley 8.587 de 1976 y por el Decreto Ley 9.650 de 1980⁵⁸.

La Ley 8.587 define al IPS como una persona jurídica de derecho público que tiene como objetivo administrar los regímenes de reparto asistidos para el personal de la administración central, municipios, docentes, servicio penitenciario más otros regímenes especiales.

El presupuesto se asigna anualmente en Ley de Presupuesto General de la Provincia; mientras que los gastos y movimientos de fondos son fiscalizados por la Contaduría General de la Provincia.

El IPS es un Organismo descentralizado cuya relación con el Poder Ejecutivo es a través del Ministerio de Trabajo según la estructura orgánica funcional de la Provincia dictada en la Ley 13.175 de Ministerios actualmente vigente.

Las fuentes de financiamiento del IPS están conformadas por los aportes personales del afiliado y las contribuciones patronales que realiza el empleador; los fondos provenientes de la

⁵⁸ Su texto fue ordenado por el Decreto 600 en 1994 y fue modificado por las leyes 11562, 12150, 12302, 12.634, 12.750, 12.867, 12.950, 13.402, 13.472, 13.524, 13.929 y 13.968.

coparticipación de leyes especiales (de origen Nacional) enmarcado en la Ley 23.966 (artículos 5º y 20º)⁵⁹ y otros ingresos derivados de multas, intereses por deudas e inversiones.

Las prestaciones otorgadas por el IPS son las siguientes: (a) jubilación ordinaria; (b) jubilación por invalidez; (c) jubilación por edad avanzada a los 65 años de edad y con 10 años de servicio) y (d) pensión directa por fallecimiento de un afiliado en actividad, y derivada por fallecimiento de un jubilado.

En la figura siguiente se presentan los parámetros previsionales de los regímenes administrados por el IPS.

⁵⁹ La mencionada ley establece que, de lo recaudado en concepto de IVA y Bienes Personales, se destine un porcentaje a financiar el sistema previsional nacional y otro porcentaje se distribuye entre las jurisdicciones provinciales de acuerdo con un prorrateo en función a la cantidad de beneficiarios de las cajas de previsión social.

Figura 41. Parámetros previsionales de los regímenes administrados por el IPS:

	Edad	Años de servicio	Aporte	Contribución	Total	Tasa sustitución
General ⁽¹⁾	60	35	14%	12%	26%	70% a 85%
Docentes ⁽¹⁾	50 a 55	25 a 30	16%	12%	28%	70% a 85%
Personal artístico ⁽¹⁾	40	20	18%	12%	30%	70% a 80%
Ceguera congénica ⁽¹⁾	45	20	14%	12%	26%	70% a 80%
Guardavidas ⁽²⁾	50	25	16%	12%	28%	35% a 70%
Insalubres / agotamiento prematuro ⁽³⁾	50	25	16%	12%	28%	70% a 85%
Ex combatientes en Malvinas ⁽⁴⁾	45	20	14%	12%	26%	80%
Bomberos ⁽⁵⁾	60	20	0%	0%	0%	Haber de un oficial de policía
Magistrados y funcionarios del Poder Judicial ⁽⁶⁾	62	30	15%	12%	27%	82%
Servicio Penitenciario ⁽⁷⁾		25 a 35	18% activos y pasivos	20%	38%	75% a 100%

(1) Decreto-Ley 9650/80

(2) Ley 13.191

(3) Ley 10.430, y Decreto 58/15: escala que decrece de 58 años y 33 de servicios en el año 2014 a 50 y 25 en el año 2018

(4) Ley 12.875

(7) Ley

(5) Ley 13.802

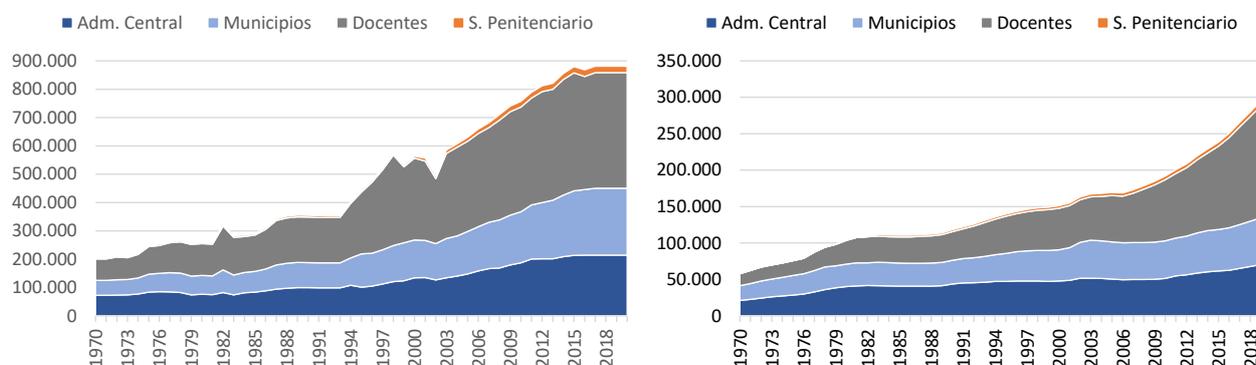
(6) Decreto-Ley 7918/72

(7) Ley 13.237

Fuente: Bertín y Rosales, 2019.

Los afiliados al IPS fueron 881 mil a fines del año 2020 y los beneficiarios alcanzaron los 310 mil; empero, la tasa de crecimiento de estos viene siendo mayor en los últimos años. La relación entre activos y pasivos fue 2,84.

Figura 42. IPS: afiliados y beneficiarios, 1970-2020.



Fuente: Bertín y Rosales, 2019.

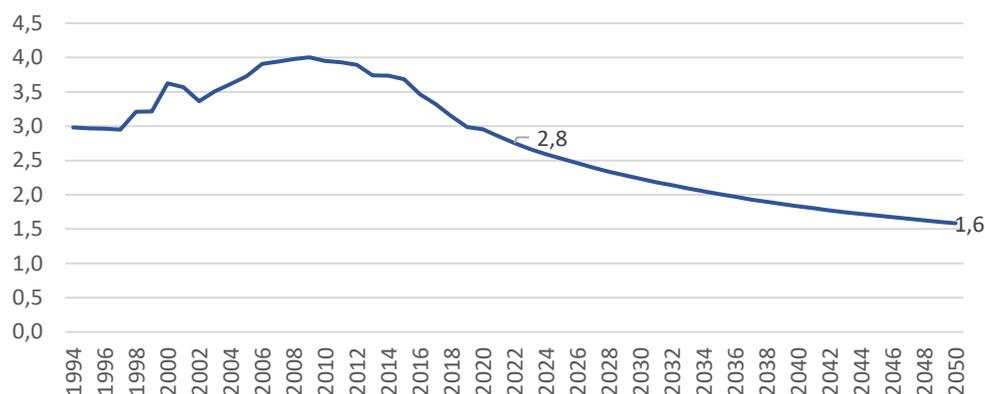
Evaluación del IPS

El IPS tiene un déficit previsional estructural como consecuencia de la existencia de parámetros generosos y tasa de sostenibilidad demográfica (TSD) (activos / pasivos) que se viene deteriorando en los últimos años.

Tasa de sostenibilidad demográfica

En la figura siguiente se presenta la evolución de la inversa de la TSD (activos / pasivos) de las últimas décadas y la proyectada para las próximas décadas.

Figura 43. Tasa de sostenibilidad demográfica en el IPS, 1994-2050.



Fuente: Bertín y Rosales, 2019.

El crecimiento observado en la relación entre activos y pasivos hasta el máximo valor alcanzado en el año 2009 fue el resultado de un incremento en la planta de empleados públicos, que continuó su aumento hasta 2015, donde prácticamente triplicó la variación de la población y de la PEA.

En las próximas décadas se espera un crecimiento en los pasivos derivado del aumento de los activos mencionado y de la mayor expectativa de vida de la población.

Figura 44. PBA: variación de los activos, de la PEA y de la población, 1970-2015.



Fuente: Bertín y Rosales, 2019.

Posteriormente, cuando se reordena el gasto en personal, para hacerlo compatible con la recaudación impositiva y con otros gastos como salud, seguridad o la inversión en educación y en infraestructura, la planta de empleados públicos se mantiene prácticamente estable. Este comportamiento, sumado a las altas netas de los beneficiarios al IPS, provoca el descenso de la TSD que, probablemente, será estructural e impactará en el resultado financiero del IPS en los próximos años.

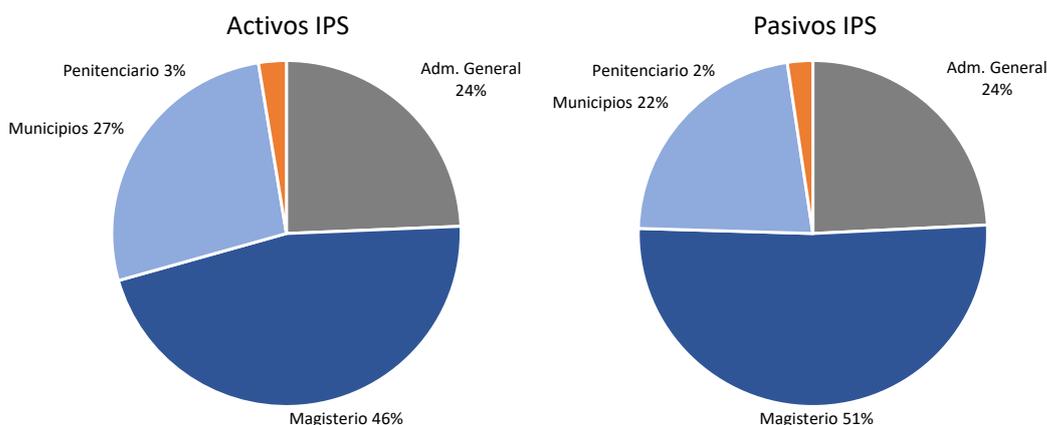
Edades tempranas para el acceso a la jubilación por vejez

El régimen de magisterio representa alrededor de la mitad de los afiliados y beneficiarios, la edad mínima para el acceso a la jubilación por vejez es de 50 años con la tasa de sustitución del 75% o 55

años con la tasa de sustitución del 85% para ambos géneros; en contraste con las edades de 57 años para las mujeres y 60 años para los hombres en el régimen de docentes nacionales y de las provincias de Córdoba y Santa Fe. A modo de ejemplo, una mujer a los 50 años pudo haber registrado 30 años de aportes a una tasa de 28% (16% aporte personal y 14% contribución patronal) y percibirá una jubilación por vejez por 30 años (esperanza de vida a esa edad) con una tasa de sustitución del 75%. Esta aritmética previsional básica es un indicador del efecto de edades tempranas para acceder al beneficio por vejez y el impacto en la eficiencia y en la sostenibilidad previsional.

Dos de los regímenes restantes, administración general y municipios, tienen edades mínimas para la mujer similares al SIPA (60 años) pero edades menores para los hombres (60 años vs 65 años) con efectos similares.

Figura 45. IPS: afiliados y beneficiarios por régimen previsional, 2021.



Fuente: Bertín y Rosales, 2019.

Altas tasas de sustitución entre la jubilación y los salarios

Las tasas de sustitución de los principales regímenes previsionales del IPS varían de 70% a 85% del ingreso base para determinar el haber inicial. Si todos los aportes fueron realizados al IPS, las tasas de sustitución varían de 75% (con el acceso a la jubilación a la edad mínima) hasta 85% (si se posterga el retiro por cinco años), si hubo aportes en otras jurisdicciones, las tasas de sustitución varían del 70% al 80%; en todos los casos son mayores que las que ofrece el SIPA al resto de los bonaerenses que se desempeñan preferentemente en el sector privado, que están en torno al 60%.

Dado que son regímenes de reparto, los aportes personales y las contribuciones patronales financian las prestaciones previsionales, se puede hacer un ejercicio para determinar cuál es la tasa de sustitución entre la jubilación y salario que equilibra el resultado previsional, de acuerdo con la siguiente identidad.

$$(1) T_c \times A \times w = T_b \times P$$

Donde:

T_c: tasa de aportes y contribuciones; A: Activos; w: salario promedio; T_b: tasa de beneficio previsional promedio; P: pasivos.

En la figura siguiente se exponen las tasas de sustitución de equilibrio y las efectivamente observadas para los años 2016 y la proyectada para el año 2050, sin cambios en los parámetros previsionales.

En el año 2016, las tasas efectivas (102%) eran mayores a las que equilibraban las cuentas (96%). Las proyecciones de largo plazo muestran un desequilibrio estructural, que es el resultado de la

disminución esperada en la TSD y de la falta de reforma de los parámetros previsionales. La tasa de sustitución de equilibrio en el año 2050 debería estar en torno al 56%; en cambio, se espera una la tasa efectiva del 102% si no se realizan cambios en los parámetros previsionales.

Figura 46. IPS: tasas de sustitución de equilibrio y observadas, 2016 y 2050.

Tasas de sustitución (α P) año 2016				Tasas de sustitución (α P) proyectada, año 2050			
Paramétrica o de equilibrio		Efectiva	Resultado	Paramétrica o de equilibrio		Efectiva	Resultado proyectado
$T_c \times A \times w = T_b \times P \rightarrow$	$\alpha P = \alpha A \times A/P$			$\alpha A \times A \times w = \alpha P \times P \rightarrow$	$\alpha P = \alpha A \times A/P$		
Magisterio	90%	93%	Déficit	Magisterio	48%	93%	Déficit
Administración general	89%	117%	Déficit	Administración general	70%	117%	Déficit
Municipios	103%	104%	Déficit	Municipios	52%	104%	Déficit
Servicio Penitenciario	149%	91%	Superavit	Servicio Penitenciario	57%	91%	Déficit
IPS	96%	102%	Déficit	IPS	56%	102%	Déficit
Caja BPBA	31%	69%		Caja BPBA	46%	69%	
Caja de Policía	103%	74%		Caja de Policía	61%	74%	

Fuente: Bertín y Rosales, 2022.

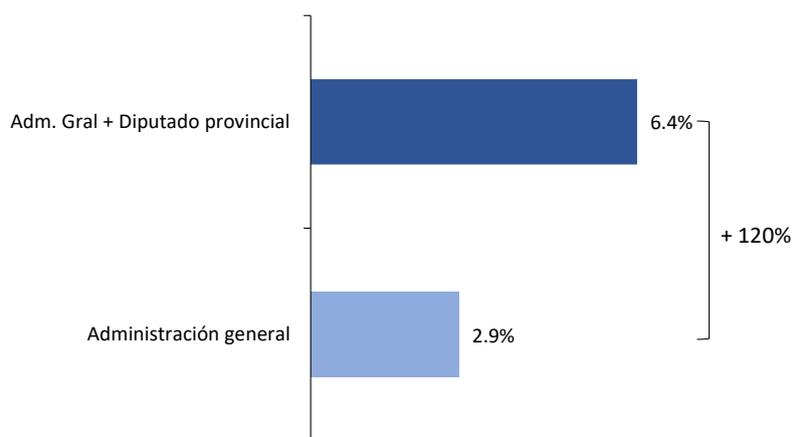
Determinación del haber inicial

La determinación del haber inicial es otro de los factores que explican el desequilibrio financiero y la equidad de los regímenes previsionales de la PBA. En efecto, en estos se computan los salarios de los tres mejores años de la historia previsional o los cinco mejores en períodos discontinuos frente al promedio de los últimos diez años previos al cese en actividad en el SIPA. La caja otorgante, cuando hay períodos aportados en distintos regímenes, es la que el afiliado acumula más años de aportes durante la vida activa.

De por sí, la determinación del haber inicial en la PBA no refleja la historia contributiva de las personas, sino que ofrece un incentivo no justificado desde la perspectiva previsional que impacta directamente en los costos del sistema; más aún, en los casos que las personas hayan tenido un trabajo de alta remuneración por un período acotado de tiempo, este es el que se usa para determinar el haber inicial y las jubilaciones durante el resto de la vida pasiva. La situación descrita es habitual porque los salarios de los empleados públicos de la PBA suelen ser menores que los equivalentes nacionales y que las remuneraciones del sector privado.

En este sentido, uno de los casos reales fue la jubilación de un docente, diputado provincial durante un período de cuatro años, con una remuneración superior a la de docente en casi el resto de la vida activa, que originó una jubilación por vejez sustancialmente mayor a la jubilación que se puede obtener en ese subsistema previsional. La tasa interna de retorno que iguala el flujo de los haberes con el flujo de los aportes fue 6,4% vs 2,9% del régimen docente puro.

Figura 47. Impacto de la determinación del haber inicial, T.I.R. caso testigo.



Fuente: Bertín y Rosales, 2022.

Aportes personales y contribuciones patronales

El nivel de los aportes y contribuciones del régimen de administración nacional y municipios (que representan la mitad de los afiliados del IPS) son un poco mayores a los correspondientes al SIPA (aunque con una tasa de sustitución más generosa) e inferiores a los de las provincias de Córdoba y Santa Fe (que tienen tasas de sustitución equivalentes, tal como se observa en la figura siguiente).

Figura 48. IPS: Aportes personales, contribuciones patronales y años de aportes mínimos.

Administración general y Municipios	PBA	Córdoba	Santa Fe	SIPA
Edad	60	65 ho / 60 mj	65 ho / 60 mj	65 ho / 60 mj
Años de servicio	35	30	30	30
Aporte	14%	18.0%	14.5%	11.0%
Contribución	12%	20.0%	17.2%	10% a 12%
Aportes y Contribuciones	26%	38.0%	31.7%	21% a 23%
- PBA = 100	100%	146%	122%	85%
Tasa de sustitución (haber / salario)	70% a 85%	82% al 88%	72% a 82%	53%
Haber inicial	Cargo de mayor jerarquía en 3 años continuos o 5 años discontinuos	Promedio actualizado de los últimos diez años	Promedio actualizado de los últimos diez años	Promedio actualizado de los últimos diez años

Nación, Ley 24241. Buenos Aires, Decreto-Ley 9650/80. Córdoba, Ley 8024. Santa Fe, Ley 6915.

Fuente: Bertín y Rosales, 2022.

En el régimen para docentes, la diferencia de estos parámetros es similar respecto al régimen nacional y al de las provincias mencionadas.

Figura 49. IPS, docentes: parámetros comparados.

Docentes		Nación	PBA	Córdoba	Santa Fe
Edad	hombre	60	50*	60	60
	mujer	57		57	55
Años de aporte	totales	25	25	25	25
Aporte personal		13%	16%	18%	14.5%
Contribución patronal		16%	12%	22%	17.2%
Total		29%	28%	40%	32%
PBA = 100		104%	100%	143%	113%
Tasa de sustitución		82%	70% a 85%	82% a 88%	82%

* La edad mínima es 50 años con tasa de sustitución de 75% y de 55 años con tasa de sustitución de 85%.

Nación, Ley 24016. Buenos Aires, Decreto-Ley 9650/80. Córdoba, Ley 8024. Santa Fe, Ley 6915.

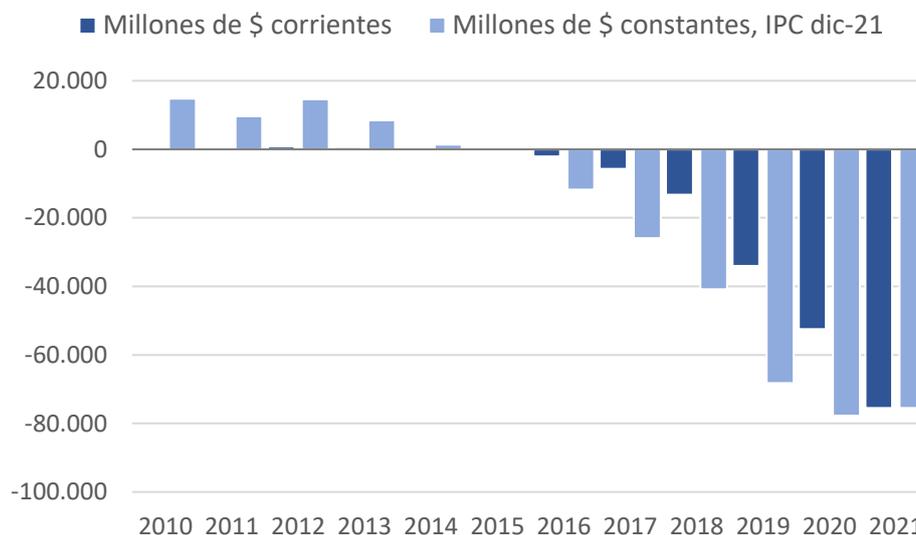
Fuente: Bertín y Rosales, 2022.

Resultado financiero

El resultado previsional del Instituto de Previsión Social (IPS) (aportes + contribuciones + ingresos tributarios – pago de prestaciones) del año 2021 arrojó una pérdida de \$75,5 mil millones (MM), que representó el 80% del déficit financiero de la Administración Pública No Financiera (\$94,7 MM).

En la figura siguiente se muestra la evolución del resultado previsional (en términos nominales y reales) en los últimos años y cómo el déficit aumenta de manera creciente desde el año 2018 a la fecha. A fines del año 2023 deberíamos esperar que el déficit del IPS esté en torno a los \$100 MM.

Figura 50. IPS: resultado financiero neto de contribuciones figurativas, 2021.



Fuente: Bertín y Rosales, 2022.

Conclusiones

El desbalance del IPS es estructural, seguirá creciendo en los próximos años y comprometerá cada vez más las finanzas de la PBA.

El desequilibrio es el resultado del mantenimiento de parámetros previsionales que no se modificaron desde el año 1980, a pesar del proceso de envejecimiento de la población, que impacta en el gasto previsional.

Entre los principales factores que explican este comportamiento, hay que destacar las edades tempranas para acceder a la jubilación por vejez; las generosas tasas de sustitución entre la jubilación y el salario; la facultad de computar los mejores ingresos de períodos cortos (tres años continuos o cinco discontinuos) para la determinación del haber inicial; la existencia de varios regímenes especiales con parámetros aún más laxos; y la caída en la tasa de sostenimiento demográfico (activos / pasivos) en los últimos años.

El resultado financiero del IPS del año 2021 representó 1/3 del resultado financiero de la Administración Central (-\$229 MM) (que excluye los ingresos por ATN de \$134 MM en el año 2021); cabe señalar que este desequilibrio financió una parte del pago de las prestaciones previsionales de los 300 mil beneficiarios, que representan solo el 2% de la población de la PBA, con impactos claros sobre la equidad y la eficiencia.

Las proyecciones de largo plazo muestran un desequilibrio creciente en el tiempo, que desplazarían, aún más, la inversión en educación, los gastos en salud, seguridad y la propia inversión en infraestructura, que permitiría mejorar la productividad del sector privado en la economía bonaerense.

La PBA, a diferencia de la Nación y de las provincias de Córdoba y Santa, Fe no realizó ningún cambio paramétrico en los últimos 40 años, a pesar del aumento de la esperanza de vida de las personas en estas últimas cinco décadas y del proceso de disminución en la tasa de sostenimiento demográfico de los últimos años.

En consecuencia, es necesaria la modificación de estos parámetros para corregir parcialmente estos desequilibrios y sus impactos fiscales.

Una vía es a través de una reforma paramétrica que contribuya a fortalecer la solvencia en el mediano y largo plazo.

Otra opción es pensar en la creación de un régimen previsional único para los ciudadanos de Argentina para eliminar las asimetrías en términos de equidad, eficiencia y sustentabilidad financiera. Las mejoras deseables en la tasa de sustitución entre la jubilación y los salarios podrían ser financiadas con programas de ahorro voluntario, colectivo e individual, pero sin las garantías del Estado.

Referencias

Bertín, H. y W. Rosales. 2019. "Monitor de la seguridad social de la provincia de Buenos Aires". Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFIP). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, agosto de 2019.

Bertín, H.; Rosales, W. 2022. "Las finanzas del IPS y su impacto en la provincia de Buenos Aires". Blog Economía del Sector Público, 24 de mayo de 2022

14. Estudio de caso III: los regímenes previsionales especiales en Tierra del Fuego.

La reforma previsional en Tierra del Fuego del año 2022 va en el sentido contrario de los procesos de cambio en el mundo, que buscan adaptar los regímenes previsionales al envejecimiento poblacional.

A pesar de contar con solo 23 mil activos, el régimen previsional fueguino tiene siete reglas distintas para jubilar a las personas, mejores a las del SIPA y a las equivalentes del régimen docente nacional.

El gasto en seguridad social como porcentaje del gasto total se duplicó entre los años 2005 a 2021, pasando del 7% al 14%; y la relación entre el resultado contributivo de la seguridad social en proporción al gasto en seguridad social pasó de un superávit del 54% a un déficit del 9% entre los mismos años. Las reformas introducidas en la Ley 561 profundizarán el déficit financiero de la Caja, profundizando los problemas de eficiencia, equidad y solvencia.

En la primera parte se exponen los antecedentes de la creación del régimen previsional isleño; a continuación, se describen las características principales; en la tercera sección se analiza el funcionamiento del régimen desde la perspectiva de la eficiencia, la equidad y la sustentabilidad; finalmente se presentan las conclusiones.

Antecedentes

El régimen previsional fue creado en el año 1984 con la sanción de la Ley 244; en el año 2001 se constituyó el Instituto Provincial Autárquico y Unificado de Seguridad Social (IPAUSS), con la fusión del Instituto Provincial de Previsión Social (IPPS) y el Instituto de Seguridad Social Provincial (ISSP) mediante la sanción de la Ley 534; en ese año se sancionó, también, la Ley 561, que instituyó el régimen de jubilaciones y pensiones para el personal de los tres poderes del Estado; posteriormente, se realizaron tres reformas paramétricas con la sanción de la Ley 1.076 del año 2016, de la Ley 1.210 del año 2017 y la aprobada por el Poder Legislativo en el mes de noviembre del presente año, aún no promulgada por el Poder Ejecutivo.

El régimen previsional de Tierra del Fuego abarca al personal de los tres poderes del Estado, tiene 23.002 activos y 6.809 beneficiarios; dado que es un régimen relativamente nuevo, la tasa de dependencia demográfica es alta (3,38).

El régimen tiene siete reglas distintas para jubilar a las personas: hay un régimen general, tres para el personal docente, uno para empleados de la salud, uno para actividades riesgosas e insalubres y una jubilación por edad avanzada; aunque la mayoría de los fueguinos están afiliados al SIPA (37.559 cotizantes y 11.769 beneficiarios), con reglas más restrictivas con relación a la edad mínima para el acceso a la jubilación por vejez y a la tasa de sustitución.

Regímenes previsionales

Régimen general

En la figura siguiente se comparan los parámetros previsionales, antes y después de la reforma del año 2022 con los equivalentes del SIPA.

Figura 51. Tierra del Fuego: parámetros del régimen general y del SIPA.

Régimen general	Tierra del Fuego 2017*	Tierra del Fuego 2022**	Ley 24.241
Edad mínima	De 50 años mj. y 55 ho. a 60 años para ambos géneros***	55 años hasta 2027, 60 años a partir de. año 2028	60 mj. y 65 ho.
Esperanza de vida a la edad mínima	23 mj. y 18 ho. a los 60 años	27 mj. y 20 ho. a los 55 años. 23 mj. y 18 ho. a los 60 años	23 mj. y 15 ho.
Años de aporte	30****		30
Determinación del beneficio	Promedio actualizado de las remuneraciones de los 10 años antes	Promedio de las mejores 60 remuneración en los últimos 10 años	Promedio actualizado de las remuneraciones de los 10 años antes
Aporte personal	14%	14%	11%
Contribución patronal	16%	16%	12%
Total	30%	30%	23%
Tasa de sustitución (haber / salario)	82%*****	82%*****	PBU + PAP (60% a 65%)

* Ley 561 modificada por la Ley 1.076 (B.O. 24.02.2016) y por la Ley 1.210 (B.O. 23.01.2018).

** Ley aprobada en el año 2022, modificatoria de la Ley 561, aún no promulgada por el Poder Ejecutivo.

*** El aumento de la edad mínima para la mujer es de 50 a 60 años, a razón de 1 año de edad cada dos años, comenzando en el año 2017 y terminando en el año 2035; para el hombre es de 55 años a 60 años, comenzando en el año 2017 y terminando en el año 2025.

**** ARTÍCULO 14.- Se computarán como tiempo de servicios: a) Los períodos de licencia, descansos legales, enfermedad, accidentes, maternidad u otras causas que no interrumpen la relación de trabajo siempre que por tales períodos se hubiera percibido remuneración o prestación compensatoria de ésta; b) los servicios de carácter honorario, prestados para la Provincia siempre que existiera designación expresa emanada de autoridad facultada para efectuar nombramientos rentados en cargos equivalentes.

***** La ley 1210 establece el 82%; empero, cuando la cantidad de años de servicios sea inferior a treinta años o los años de servicios con aportes efectivos al sistema provincial sea menor de veinticinco años, el porcentaje disminuirá en un tres por ciento por cada año faltante de servicios totales y/o de servicios con aportes efectivos al sistema provincia.

***** La tasa de sustitución es del 72% a los 55 años y se incrementa en 1% por cada año de edad hasta el 76% a los 59 años, pero podrán seguir aportando para obtener el 82% a los 60 años

Fuente: elaboración propia.

En la reforma del año 2016, Ley 1.076, se había aumentado la edad mínima para el acceso a la jubilación por vejez de 50 años para la mujer y 55 años para el hombre a 60 años para ambos géneros, con un cronograma de un año de edad cada dos años, que comenzaba en el año 2017 y terminaba en el año 2035; aunque se había establecido un período extraordinario hasta el año 2025 para jubilarse con las edades previas; no obstante, en el año siguiente este período extraordinario fue derogado con la sanción de la Ley 1.210.

En la reforma del año 2022, se mantuvieron las edades mínimas para ambos géneros en 60 años, pero se volvió a establecer un período extraordinario con edades mínimas de 55 años para acceder a la jubilación hasta el año 2028. No se advierte una razón técnica para posponer el aumento de las edades mínimas, toda vez que el presupuesto trienal de la Caja prevé desequilibrios entre los ingresos por aportes y contribuciones respecto al pago de las prestaciones previsionales entre los años 2022 y 2024.

El requisito de 30 años de aportes mínimos para el acceso a la jubilación por vejez es, en principio, similar al SIPA; pero en la práctica es más flexible, ya que permite computar como tiempo de servicios: a) los períodos de licencia, descansos legales, enfermedad, accidentes, maternidad u otras causas que no interrumpen la relación de trabajo siempre que por tales períodos se hubiera percibido remuneración o prestación compensatoria de ésta; b) los servicios de carácter honorario, prestados para la Provincia siempre que existiera designación expresa emanada de autoridad facultada para efectuar nombramientos rentados en cargos equivalentes.

La tasa de sustitución es del 82%, mayor que la del SIPA, que es alrededor del 60%. Las personas que se jubilan durante el período extraordinarios, entre los años 2022 y 2027, tienen una tasa de sustitución del 72% a los 55 años y se incrementa en 1% por cada año de edad hasta el 76% a los 59 años; no obstante, tienen la posibilidad de seguir aportando para obtener el 82% a los 60 años. A su vez, existe una bonificación por servicios excedentes, a razón de 1 p.p. sobre el haber jubilatorio por

cada año y medio de servicios que excedan los requisitos de años de servicio mínimos para el acceso a la jubilación por vejez en cada una de las modalidades previstas, con un tope del 88%.

Docentes

El régimen para el personal docentes está estructurado en tres partes:

Los docentes de establecimientos públicos

Los docentes, el personal directivo y técnico en todas las ramas de la enseñanza que se desempeñan en establecimientos educativos públicos de la Provincia, que no correspondan al sector privado, con más de diez años al frente de grados en la Provincia, obtienen la jubilación ordinaria con 25 años de servicios y 50 años de edad.

Docentes de educación especial

Los docentes de educación especial con más de 10 años al frente directo de grado en escuela de educación especial en cualquier jurisdicción y 15 años de servicios en escuelas especiales o diferenciadas en la Provincia, se jubilan al cumplir 20 años de servicios en enseñanza especial o diferenciada sin límite de edad.

Resto de los docentes

El personal no comprendido en los acápites anteriores, con 10 años de servicios docentes en la Provincia, obtienen la jubilación ordinaria al cumplir 30 años de servicios y 55 años de edad.

Los parámetros previsionales del régimen para los docentes de establecimientos públicos de Tierra del Fuego son más benignos que los correspondientes al régimen de docentes nacionales (Ley 24.016), tal como se advierte en la siguiente figura. En cambio, las tasas de sustitución entre la jubilación y los salarios son en todos los casos equivalentes al 82%, con la movilidad vinculada a la variación de los salarios de los activos.

Figura 52. Tierra del Fuego: parámetros del régimen docente provincial y nacional.

Parámetros	Tierra del Fuego 2017*			Tierra del Fuego 2022			Docentes nacionales
	Enseñanza común	Enseñanza especial	Resto de docentes	Enseñanza común	Enseñanza especial	Resto de docentes	
Edad mínima	55 años	sin límite	51 mj. y 55 ho. en 2022**	50	sin límite	55	57 mj. y 60 ho.
Esperanza de vida a la edad mínima			31 mj. y 24 ho.	32 mj. y 26 ho.		27 mj. y 22 ho.	26 mj. y 18 ho.
Años de aporte	25 (10 frente al grado)	20 (10 frente al grado)	30 (15 frente al grado)***	25 (10 frente al grado)	20 (10 frente al grado)	25 (10 frente al grado)	30
Determinación del beneficio	Promedio actualizado de las remuneraciones de los 10 años antes del cese			Promedio de las mejores 60 remuneración en los últimos 10 años			Promedio actualizado de las remuneraciones de los 10 años
Aporte personal	16%	16%	16%	16%	16%	16%	13%
Contribución patronal	16%	16%	16%	18%	18%	18%	12%
Total	32%	32%	32%	34%	34%	34%	25%
Tasa de sustitución	82%			82%****			82%

* Ley 561 modificada por la Ley 1.076 (B.O. 24.02.2016) y por la Ley 1.210 (B.O. 23.01.2018).

** La edad de la mujer aumenta 1 año cada dos, comenzando en el año 2017 en 47 años y terminando en el año 2017 en 55 años.

*** Los años de servicio para la mujer aumentan 1 año cada dos años, comenzando en 2017 con 26 años y terminando en el año 2025 con 30 años.

**** La tasa de sustitución se reducirá 3% por cada año faltante de servicios totales y/o de servicios con aporte efectivos al sistema provincial.

Fuente: elaboración propia.

Personal de la salud

Las jubilaciones de los profesionales de la salud, técnicos y auxiliares de enfermería de la salud, que se desempeñan en atención directa a pacientes en los hospitales y centros de atención primaria de

salud dependientes del Ministerio de Salud de la Provincia de Tierra del Fuego y/o Área Médico Forense, dependiente de la Dirección Pericial del Poder Judicial de la Provincia de Tierra del Fuego, obtienen la jubilación con 25 años de aportes y 55 años de edad. La tasa de sustitución es del 82%, móvil.

Tareas penosas, riesgosas, insalubres o determinantes de vejez o agotamiento prematuro

Los servicios prestados en tareas penosas, riesgosas, insalubres o determinantes de vejez o agotamiento prematuro, declaradas tales por la autoridad competente, se computan a razón de 4 años cada 3 años. A partir de la reforma previsional del año 2017, con la sanción de la Ley 1.076, el personal comprendido obtiene el beneficio con 30 años de servicios y 50 años de edad (con anterioridad no había límite de edad). La tasa de sustitución es del 82%, móvil.

Jubilación por edad avanzada

La jubilación por edad avanzada se obtiene con 20 años de servicios con aportes y 65 años de edad; la tasa de sustitución es del 60% del ingreso base (las mejores 60 remuneraciones de las últimas 120 antes del cese en actividad). El haber se bonifica 2% por cada año de aportes que exceda los 20 años de servicios, con un tope en 82%.

Análisis

Eficiencia, equidad y sustentabilidad

Régimen general

En la figura siguiente se presentan los resultados del cálculo de la sumatoria de aportes realizados durante la vida activa (fila 1), de los haberes previsionales recibidos en la vida pasiva (fila 2) y la tasa interna de retorno (fila 5)⁶⁰ para una persona con un ingreso mensual de \$100.000 en tres casos: 1) el régimen transitorio aprobado que tendrá vigencia entre los años 2022 y 2027; 2) el régimen definitivo a partir del año 2028 y 3) la situación del resto de los fueguinos, que se desempeñan en el sector privado y están afiliados al SIPA; dado que las esperanzas de vida de la mujer y del hombre son distintas a las edades mínimas para el acceso a la jubilación por vejez y que en el SIPA las edades de ambos géneros también son distintas, se calcularon las respectivas T.I.R.

En todos los casos, la T.I.R. es mayor que cero (fila 5), reflejando que la sumatoria de beneficios recibidos por jubilación son mayores que las contribuciones (personales y patronales) (filas 3 y 4). Las T.I.R. de la mujer son mayores que las del hombre porque tienen mayor esperanza de vida y en el caso del SIPA, además, se jubilan a edades más tempranas.

⁶⁰ La tasa interna de retorno (T.I.R.) de una persona permite comparar el flujo de egresos durante la etapa activa (los aportes y contribuciones) con el flujo de ingresos durante la etapa pasiva (las jubilaciones). La $TIR \geq 0$, significa que lo recibido por una persona es mayor a lo aportado y viceversa

Figura 53. Régimen general: flujo de aportes y beneficios previsionales para salario de \$100.000.

	2022 - 2027		A partir de 2028		Ley 24.241	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
Tasa de sustitución	72% a los 55 años		82% a los 60 años		60%	
1) Σ aportes (a)	\$ 10,800,000	\$ 10,800,000	\$ 10,800,000	\$ 10,800,000	\$ 8,172,000	\$ 8,172,000
2) Σ Beneficios (b)	\$ 23,328,000	\$ 19,008,000	\$ 22,632,000	\$ 17,712,000	\$ 16,508,340	\$ 10,800,000
3) (b) - (a)	\$ 12,528,000	\$ 8,208,000	\$ 11,832,000	\$ 6,912,000	\$ 8,336,340	\$ 2,628,000
4) (b) / (a)	116%	76%	110%	64%	102%	32%
5) T.I.R.	2.72%	2.17%	2.79%	2.04%	2.66%	1.23%

Fuente: elaboración propia.

La T.I.R. más alta de las mujeres corresponde a la aplicación de la jubilación ordinaria que regirá a partir del año 2028 (60 años de edad y tasa de sustitución del 82%), luego la del régimen transitorio entre los años 2022 y 2027 (para el caso de 55 años y tasa de sustitución del 72%), ambas son mayores que las correspondientes a las personas del sector privado afiliadas al SIPA (60 años de edad y tasa de sustitución alrededor del 60%).

En el caso de los hombres, la diferencia de la T.I.R. del régimen para empleados públicos (transitorio y permanentes) son aún mayor que la del SIPA como resultado de las edades más tempranas para el acceso a la jubilación por vejez (55 años en el régimen transitorio y 60 años a partir del año 2028 y 65 años en el SIPA).

Régimen para docentes

En la figura siguiente se presentan los resultados del cálculo de la sumatoria de aportes realizados (fila 1), los haberes previsionales recibidos (fila 2) y la T.I.R. resultado para una persona con un ingreso mensual de \$100.000 (usando los parámetros de la Figura 3) para cuatro casos: 1) el régimen de docentes general; 2) el régimen de docentes especiales; 3) el régimen para el resto de los docentes y 3) el régimen de docentes nacional; dado que las esperanzas de vida de la mujer y del hombre son distintas a las edades mínimas para el acceso a la jubilación por vejez y que en el SIPA las edades de ambos géneros también son distintas, se calcularon las respectivas T.I.R.

En todos los casos la T.I.R. es mayor que cero (fila 5) porque la sumatoria de beneficios recibidos por jubilación son mayores que las contribuciones (personales y patronales) durante la vida activa (filas 3 y 4). Las T.I.R. de la mujer son mayores que las del hombre porque tienen mayor esperanza de vida y en el caso del SIPA, además, se jubilan a edades más tempranas.

Figura 54. Régimen docente: flujo de aportes y beneficios previsionales para salario de \$100.000

	Generales		Especiales		Resto		Ley 24.241	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
1) Σ aportes (a)	\$ 10,200,000	\$ 10,200,000	\$ 8,160,000	\$ 8,160,000	\$ 10,200,000	\$ 10,200,000	\$ 9,000,000	\$ 9,000,000
2) Σ Beneficios (b)	\$ 31,488,000	\$ 25,584,000	\$ 35,424,000	\$ 28,536,000	\$ 26,568,000	\$ 21,648,000	\$ 25,584,000	\$ 17,712,000
3) (b) - (a)	\$ 21,288,000	\$ 15,384,000	\$ 27,264,000	\$ 20,376,000	\$ 16,368,000	\$ 11,448,000	\$ 16,584,000	\$ 8,712,000
4) (b) / (a)	209%	151%	334%	250%	160%	112%	184%	97%
5) T.I.R.	4.13%	3.68%	5.81%	5.46%	3.77%	3.23%	3.76%	2.78%

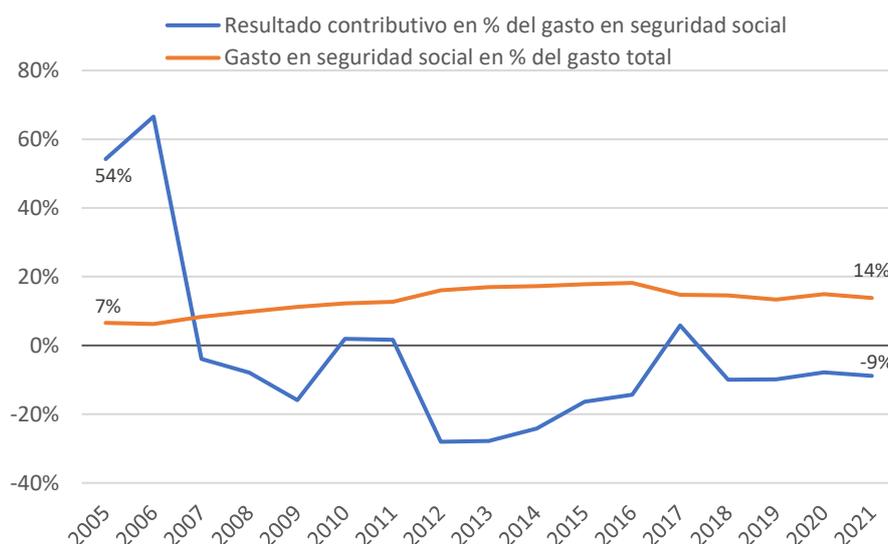
Fuente: elaboración propia.

La T.I.R. más alta de las mujeres corresponde al régimen de educación especial (se jubilan con 20 años de aporte, sin límite de edad (para el cálculo de la T.I.R. se supuso que ingresan a los 25 años y se jubilan a los 45 años); luego se ubica la correspondiente al régimen de docencia general y al resto de los docentes; en todos los casos, la T.I.R. es mayor que para el régimen de docentes nacionales porque estos se jubilan a edades más tardías.

Evolución del gasto en seguridad social

Entre los años 2005 y 2021 la proporción del gasto en seguridad social respecto al gasto total se duplicó, pasando del 7% al 14%; el resultado contributivo (ingresos por aportes y contribuciones menos pago de prestaciones de la seguridad social) disminuyó entre los mismos años, desde un superávit equivalente al 54% del gasto en seguridad social a un déficit del 9%; cabe esperar que ambos indicadores se deterioren aún más en los próximos años como resultado de la reciente reforma previsional; el mayor gasto esperado en seguridad social desplazará otros gastos estratégicos de la provincia.

Figura 55. Evolución del gasto en seguridad social y del resultado contributivo.



Fuente: elaboración propia en base a MECON, ejecución presupuestaria provincial.

Capital humano y esperanza de vida

Jubilarse a las personas a edades tempranas (docentes, régimen general transitorio, médicos) o aún sin el requisito de edades mínimas (educación especial) implica pensar que las personas no están en condiciones de trabajar cuando aún tiene mucho que aportar a la sociedad; esta realizó una inversión en capital humano durante un período extendido del tiempo y se la amortiza en pocos años.

El mundo asiste a un proceso de envejecimiento poblacional. Vivir más años es una buena noticia, aunque conlleva desafíos, como prologar las vidas profesionales, con beneficios para las personas y para la sociedad; por el contrario, reducir la vida laboral proyecta sobre toda la sociedad una idea muy negativa de obsolescencia de las personas, que alienta la discriminación y resquebraja la integración social⁶¹.

Por otra parte, el retiro a edades tempranas del personal docente y de salud que trabajan en el sector público de Tierra del Fuego significará un desafío extraordinario para mantener la planta del personal acorde con las mayores demandas de educación y de salud de la población en los próximos años.

Es la prestación de riesgos del trabajo no la jubilación anticipada

El régimen de tareas insalubres, riesgosas o de envejecimiento prematuro está mal enfocado en la actualidad, habida cuenta de los progresos realizados en la medicina para la recuperación o rehabilitación de las personas y en las políticas para mejorar los ambientes de trabajo.

Los casos individuales detectados con potenciales invalideces deberían ser analizados en el ámbito de la legislación de riesgos de trabajo, Ley 24.557 del año 1994, con la participación de los médicos pertenecientes a las comisiones médicas, la aplicación del baremo para la determinación del grado de invalidez en cada caso y, de corresponder, la determinación de la invalidez con la cobertura de las prestaciones médicas y monetarias previstas.

Precisamente, los objetivos de la Ley de Riesgos del Trabajo son la reducción de la siniestralidad laboral, adoptando medidas de prevención de riesgos derivados de las características propias de cada trabajo; la reparación de los daños, en caso de suceder un accidente o una enfermedad profesional, acompañar al trabajador en su recuperación/rehabilitación; y promover la recalificación y recolocación del trabajador afectado.

Conclusiones

La reforma previsional realizada en Tierra del Fuego va en la dirección contraria a las reformas previsionales en un mundo, que está transitando el proceso de envejecimiento poblacional; los cambios recientes en la Isla tienen múltiples consecuencias negativas sobre la equidad, la eficiencia y la solvencia para la previsión social provincial.

No se advierte el fundamento técnico de volver a introducir (como se había realizado en el año 2017) una ventana de tiempo para que las personas se jubilen a edades más tempranas en el régimen general; tampoco existe evidencia para que los parámetros para el régimen docente general sean

⁶¹ Bertín, H. 2022. "El desafío del envejecimiento poblacional para los regímenes previsionales". Blog: Economía del Sector Público, FCE-UNLP. 28 de setiembre. La Plata.

más benévolos que los que rigen para el régimen de docentes nacionales y no hay razón para no establecer edades mínimas para la jubilación de docentes de la educación especial.

El encuadre del envejecimiento prematuro por el lugar del empleo es inadecuado; en su lugar, debería enmarcarse en la regulación de riesgos del trabajo, que permita examinar cada caso individual para determinar la potencial invalidez y otorgar los beneficios que esta regulación prevé; en el mismo sentido, y tal como contempla esta regulación, se debería trabajar en mejorar el ambiente de trabajo.

Jubilación a las personas a edades tan tempranas afecta a las propias personas porque las califica como obsoletas y, así, las discrimina y las desintegra del tejido social. Por otra parte, destruye las inversiones en capital humano que hace la sociedad durante un extenso período de tiempo y plantea importantes desafíos para mantener la planta de personal acorde a las mayores demandas de asistencia de salud de la población en los próximos años. Genera inequidades con el resto de las personas que trabajan en otras actividades del sector privado. Deteriora aún más las finanzas del régimen previsional e insume más gastos al presupuesto de la propia Provincia, en desmedro de las inversiones en la niñez y adolescencia, que tiene niveles de pobreza sustancialmente más altos que las personas que están en la tercera etapa del ciclo de vida; en los gastos en seguridad y en las inversiones en infraestructura para mejorar la calidad de vida de las personas y la productividad del sector privado en esta jurisdicción.

El financiamiento del mayor gasto esperado en seguridad social desplazará otros gastos estratégicos de la provincia. Tierra del Fuego viene usufructuando desde hace décadas (y lo hará por las próximas) los beneficios impositivos pagados por el resto de los ciudadanos de Argentina; una parte de estos no debería destinarse a financiar prestaciones previsionales mejores que las que reciben los afiliados al SIPA, sino a fortalecer su estructura productiva sobre fuentes de competitividad genuinas que agreguen valor local, más allá del ensamble de productos importados (Hallak et al, 2023).

Los problemas de eficiencia, equidad y solvencia de los regímenes previsionales con reglas mejores a las del SIPA podrían solucionarse con la creación de un régimen previsional único para todos los ciudadanos.

Referencias

Hallak; J. C.; Bril Mascarenhas, T.; Pezzarini, L.; Bentivegna, B.; Park, L. 2023. "Hacia una transformación productiva posible en Tierra del Fuego". FUNDAR, *Política productiva, documento 1*. Buenos Aires.

15. Régimen simplificado para pequeños contribuyentes (Monotributo)

La cobertura de los trabajadores independientes plantea desafíos a los regímenes previsionales en el mundo.

Argentina tiene una larga tradición en la inclusión de estos trabajadores en los regímenes previsionales; no obstante, el diseño de los instrumentos ha sido defectuoso y genera problemas de eficiencia, equidad y solvencia.

En la primera parte se describe la evolución del régimen simplificado para pequeños contribuyentes; a continuación, se realiza el análisis previsional comparado con el SIPA; en la última sección se presentan las conclusiones.

Descripción

Argentina tiene antecedentes históricos en brindar cobertura previsional a este colectivo de personas; desde la creación del régimen previsional para trabajadores independientes, Empresarios y Profesionales en el año 1954, con la sanción de la Ley 14.397; pasando por el Régimen Previsional para Trabajadores Independientes, con la promulgación del Decreto-Ley 18.038 del año 1969 (Bertín, 2019). No obstante, la cobertura real era baja, había sido del 12% de la población activa independiente en el año 1960 y del 20% en el año 1990 (Rofman, 2023).

En el año 1998 se estableció el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Ley 24.977), conocido como monotributo, destinado a los pequeños contribuyentes de ingresos medios y bajos que no estaban siendo alcanzados por el régimen de autónomos. La principal característica fue que con un aporte mensual (con once escalas, de la A a la K, según el monto facturado) cubrían las obligaciones relativas a los impuestos a las ganancias y al valor agregado y las contribuciones al sistema previsional⁶². El objetivo era integrar a trabajadores independientes que, por diversas razones, no ingresaban al régimen de autónomos.

En el año 1999, con la sanción de la Ley 25.239, se introdujeron cambios en el régimen y se establecieron las siguientes prestaciones de la seguridad social: a) Prestación Básica Universal, prevista en artículo 17 de la Ley 24.241 y sus modificaciones; b) el retiro por invalidez o pensión por fallecimiento, previstos en el artículo 17 de la Ley 24.241 y sus modificaciones; c) el Programa Médico Obligatorio a cargo del Sistema Nacional del Seguro de Salud, previsto por el artículo 28 de la Ley 23.661 y sus modificaciones y d) la Cobertura Médico Asistencial por parte del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, en los términos de la Ley 19.032 y sus modificaciones, al adquirir la condición de jubilado o pensionado.

En el mismo año, con la sanción de la Ley 25.239, se creó un régimen especial obligatorio de seguridad social para los empleados del servicio doméstico. El mecanismo fue similar al monotributo: mediante un aporte único se financiaban las obligaciones para la previsión social, la atención de la salud y las impositivas. El monto del aporte mensual se establecía según la cantidad

⁶² Se consideran pequeños contribuyentes las personas físicas que realicen venta de cosas muebles, obras, locaciones y/o prestaciones de servicios, incluida la actividad primaria, las integrantes de cooperativas de trabajo, en los términos y condiciones que se indican en el Título VI y las sucesiones indivisas en su carácter de continuadoras de las mismas; asimismo, se consideran pequeños contribuyentes las sociedades de hecho y comerciales irregulares (Capítulo I, Sección IV, de la ley de Sociedades Comerciales N° 19.550 y sus modificaciones), en la medida que tengan un máximo de tres (3) socios. Se fijan categorías para encuadrar a los sujetos alcanzados: cinco para las prestaciones de servicios y locaciones, y ocho más para las restantes actividades.

de horas semanales laboradas por el trabajador. Los beneficios que recibían los afiliados a estos regímenes eran la Prestación Básica Universal (PBU) prevista en Ley 24.241 y las modificaciones fijadas en la Ley 26.425; la pensión por invalidez; la pensión por fallecimiento; más el acceso al Programa Médico Obligatorio (PMO) a cargo del Sistema Nacional del Seguro de Salud, contemplado en la Ley 23.661. En cuanto a la PBU cabe aclarar que en los hechos tanto los monotributistas como los empleados domésticos que no pueden reunir los 30 años de aportes que exige la ley perciben la jubilación mínima. En el año 2013, con la sanción de la Ley 26.844, este régimen fue reemplazado por el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, que mantiene la cobertura previsional y establece una estructura de salario mínimo por tipo, modalidad y categoría profesional, a ser fijada periódicamente por la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares. Se amplió la protección social con la limitación en las horas trabajadas, la extensión de los descansos, las mayores licencias por enfermedad, maternidad, accidentes inculpables, y las vacaciones anuales; se introdujo la protección frente a los accidentes de trabajo, y se aumentaron las indemnizaciones por despido, asimilándolas a las establecidas en el Régimen de Contrato de Trabajo de la Ley 20.744 del año 1974, entre otros cambios.

En el año 2003 con la sanción de la Ley 25.865, que modificó a la Ley 24.977, se estableció un nuevo régimen tributario integrado y simplificado para los pequeños contribuyentes eventuales, conocido como monotributo social; el objetivo era similar, aumentar la cobertura a trabajadores independientes informales de ingresos bajos y simplificar el proceso de registración y pago de las obligaciones relativas a los impuestos a las ganancias y al valor agregado, y a las correspondientes al sistema previsional (Bertín, op. cit. Casal, et al., 2018).

Análisis previsional

El colectivo de trabajadores independientes es uno de los más difíciles de alcanzar para la seguridad social en el mundo por la naturaleza de la relación laboral; al punto que son pocos los países que tienen regímenes previsionales obligatorios para los trabajadores independientes.

Estructura de alícuotas

La estructura de alícuota en cada categoría tiene tres componentes: 1) ingreso integrado destinado a la AFIP; 2) alícuota destinada al régimen previsional y 3) alícuota destinada a las obras sociales. En la figura siguiente se presentan las categorías y los aportes destinados a la seguridad social (SIPA y obras sociales), vigentes al mes de diciembre del año 2021 eran los siguientes.

Figura 56. Monotributo, escalas y tasas contributivas.

Régimen vigente, dic. 2021			
Categoría vigentes	Ingresos brutos	Aportes al SIPA	Aportes a la obra social
A	\$ 466,202	\$ 1,271	\$ 1,775
B	\$ 970,203	\$ 1,398	
C	\$ 1,335,604	\$ 1,538	
D	\$ 1,766,005	\$ 1,692	
E	\$ 1,764,006	\$ 1,861	
F	\$ 2,205,007	\$ 2,047	
G	\$ 2,645,009	\$ 2,252	
H	\$ 3,276,011	\$ 2,477	
I	\$ 3,666,612	\$ 2,724	
J	\$ 4,202,114	\$ 2,997	
K	\$ 4,662,015	\$ 3,297	

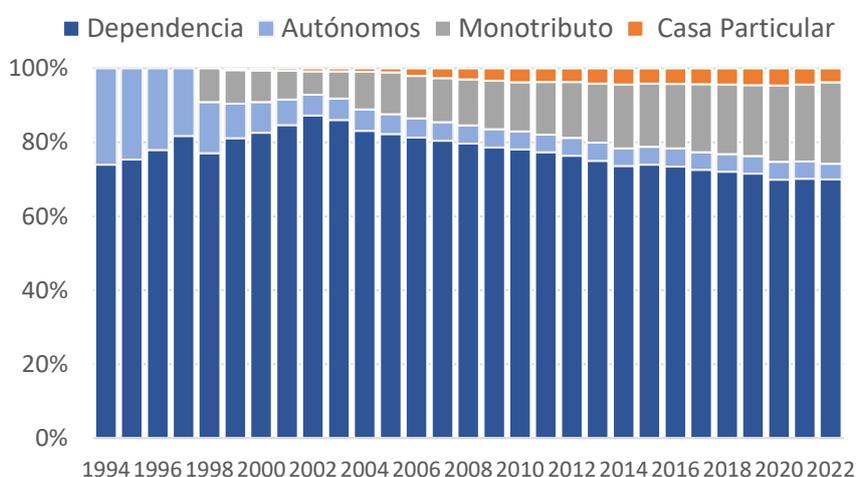
Fuente: AFIP.

Cobertura previsional

La cantidad de aportantes al SIPA era de 10,3 millones en el mes de octubre del año 2022; 69% eran empleados en relación de dependencia, 4% eran autónomos, 22% monotributistas y 4% empleados de casa particular (ver figura 9 del capítulo 3).

La introducción del régimen de monotributo y de empleados de casa particular tuvieron el objetivo de ampliar la cobertura de los trabajadores independientes que, por distintas razones, no estaban aportando al régimen de autónomos. No obstante, en la práctica, si bien los aportantes totales aumentaron de 4,9 millones en el año 1997 (antes de la creación del monotributo) a 10,3 millones en el año 2022; hubo un cambio en la composición relativa desde los autónomos hacia los monotributistas en las últimas dos décadas (“enanismo fiscal”), tal como se observa en la figura siguiente.

Figura 57. Evolución de la composición de afiliados, 1994-2022.



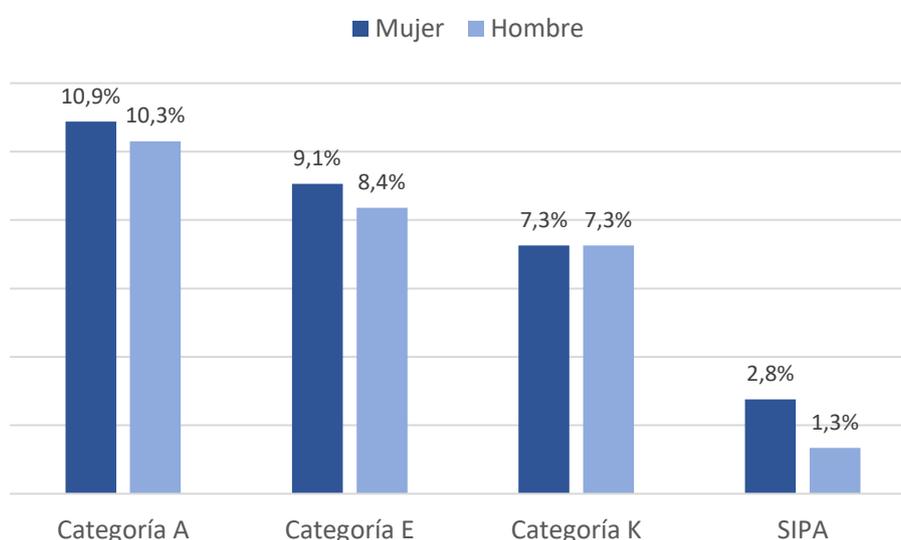
Fuente: elaboración propia.

Eficiencia, equidad y solvencia

Las alícuotas del régimen de monotributo destinadas a la previsión social no se fueron actualizando a lo largo del tiempo; en contraposición con las actualizaciones periódicas de las alícuotas destinadas a las obras sociales; este comportamiento diferenciado impactó en la recaudación previsional y aumentó el subsidio implícito en los beneficios previsionales al momento de acceder a la jubilación por vejez (Garriga y Rosales, 2020).

Las tasas internas de retorno (que igualan los aportes realizados en la vida activa con los beneficios percibidos durante la vida pasiva) son mayores en el régimen de monotributo para todas las categorías respecto al SIPA (se calcularon para las categorías mínima, intermedia y máxima); por otro parte, la T.I.R. de la mujer es sistemáticamente mayor que la correspondiente al hombre, dado que acceden a la jubilación a una edad menor (60 vs 65 años) y tienen mayor esperanza de vida (la correspondiente a la mujer a los 60 años es de 23 años y la del hombre a los 65 años es de 18 años); en consecuencia, perciben el beneficio previsional por más años.

Figura 58. Tasas internas de retorno en el régimen de monotributo y en el SIPA.



Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

La cobertura de los trabajadores independientes presenta un desafío a la seguridad social, que aumentará como resultado de los cambios en los mercados laborales y la aparición de nuevas ocupaciones en la denominada “economía gig”, tanto en las plataformas digitales, como en el sector de transporte, traslados y entregas a domicilio, entre otros.

La manera en la que están concebidos el empleo formal y la cobertura de la seguridad social obedece a un modelo tradicional de trabajo en donde cada empleado tiene un trabajo principal y su empleador se encarga de pagar las contribuciones correspondientes. Si nos limitamos solo a este modelo, se hace muy difícil adaptar la regulación del trabajo a la “economía gig”, dadas la diversidad y flexibilidad que implica esta modalidad. En particular, el uso de varias plataformas diferentes, la alta rotación en estos trabajos, la irregularidad en los días y horas de conexión para generar ingresos hacen que el enfoque basado en los empleadores haciendo contribuciones sea difícil de

implementar. No es clara la relación de dependencia, la cual está basada en la relación laboral, un lugar específico para desempeñar una tarea y jornadas de tiempo completas (Gruber, 2022).

El régimen de monotributo tiene problemas de eficiencia, equidad y solvencia porque, entre otros factores, las tasas contributivas no se ajustan periódicamente, con la excepción de la destinada a la cobertura de salud, y contiene subsidios hacia los contribuyentes en perjuicio de los ingresos para el Estado.

La propuesta de un régimen previsional multipilar único para todos los ciudadanos es una vía de morigerar estos efectos (ver capítulo 19). La combinación de una prestación básica con el objetivo de aliviar la pobreza en la vejez más una prestación proporcional que reconozca todos los aportes realizados en la vida activa es el instrumento adecuado, combinado con la necesidad de redefinir las escalas contributivas para que reflejen los ingresos de este colectivo de personas.

Referencias

- Bertín, H. 2019: *Hacia una historia de la previsión social nacional en Argentina, 1904-2019*. La Plata, Ediciones Haber- Centro de Estudios en Finanzas Públicas (CEFIP)-FCE-UNLP.
- Casal, J.; Garcete Medina, I.; López, N. 2018. "El monotributo en Argentina". Universidad Nacional de San Martín.
- Garriga, M. y W. Rosales. 2020. "Ganadores y perdedores del régimen previsional". En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2020*: 113-6. Facultad de Ciencias Económicas (FCE), Universidad Nacional de La Plata (UNLP).
- Gruber, J. 2022. "Designing Benefits for Platform Workers". National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper Series*, 29736, febrero. Cambridge, EUA.
- Rofman, R. 2023. "Regímenes de pensiones para trabajadores independientes o informales: el caso de Argentina". En: Tuesta, D. y G. Bhardwaj (eds.): *Pensiones para todos: propuestas para Sistemas de Pensiones más Inclusivos en Latinoamérica*: 205-28. Singapur, pinBox Solutions.

16. Jubilación anticipada por desempleo.

La Secretaría de Seguridad Social flexibilizó algunos de los requisitos para acceder a la jubilación anticipada por desempleo, que había sido creada mediante el DNU 674/21. El programa está dirigido a las personas que les falten hasta cinco años para tener la edad mínima para jubilarse, tengan 30 años o más de aportes al sistema previsional, y estén en condiciones de desempleo al 30 de junio de 2021; la vigencia es por dos años.

En la primera parte se detallan los antecedentes que se registran en Argentina; a continuación, se examinan las características de su implementación y las implicancias en términos de aritmética previsional; finalmente se presentan las conclusiones.

Antecedentes:

En las últimas dos décadas es la segunda vez que se establece esta prestación previsional transitoria.

En el año 2005 se sancionó la Ley 25.994, que permitió la jubilación anticipada de las personas desempleadas al 30 de noviembre del año 2004, que tenían registrados 30 años de aportes previsionales. Estas podían jubilarse cinco años antes de las edades mínimas establecidas en la Ley 24.241 (60 años para las mujeres y 65 años para los hombres). El monto del haber era equivalente al 50% del correspondiente al beneficio de jubilación que tendría derecho al cumplir la edad requerida, y no podía en ningún caso resultar inferior al haber mínimo del Régimen Previsional Público de Reparto. La vigencia de esta ley se prorrogó, mediante el Decreto 1.451/06, hasta el 30 de abril de 2007, y accedieron a la jubilación 60.000 afiliados al SIJP (Bertín, 2022).

En el año 2021, mediante DNU 674/21, se introdujo nuevamente la jubilación anticipada por desempleo, similar a la vigente entre los años 2005 y 2007, que permite la jubilación a las personas desocupadas al 30 de junio de 2021, con edades entre 55 y 59 años para las mujeres y 60 a 64 años para los hombres, con acreditación de treinta años de aportes al SIPA o a regímenes con reciprocidad. El haber previsional fue establecido en el 80% del que correspondería a las edades mínimas establecidas en la Ley 24.241 (60 años para las mujeres y 65 años para los hombres), no pudiendo ser inferior al haber mínimo del SIPA, que será de \$ 32.630 a partir de marzo de 2022; y comenzarán a percibir el haber completo cuando alcancen estas edades. Los beneficiarios *“tienen derecho a las prestaciones que otorga el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) y a las Asignaciones Familiares”*. Y dejarán de cobrarla cuando alcancen la edad jubilatoria (60 años las mujeres y 65 los varones) y pasen a cobrar el 100% de la jubilación ordinaria en forma automática o se incapaciten y tengan derecho al Retiro por Invalidez o fallezcan.

Se estima que alcanzará alrededor de 30 mil personas que perdieron el empleo, mayoritariamente en el sector privado, en los años previos. La vigencia de la ley es por dos años, similar a la precedente.

Análisis

Flexibilización de requisitos

De acuerdo con la Resolución de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación 2/2022, se permite *“computar ciertos períodos en los que no se han prestado servicios o durante los cuales no existía obligación legal de ingresar cotizaciones con destino a la seguridad social, tales como el período de licencia legal por maternidad y el período durante el cual se ha percibido prestaciones por desempleo”*.

También se admite computar como años de servicios los períodos amparados en esquemas de regularización de deudas previsionales (moratoria) , *“cuyas deudas hayan sido canceladas con anterioridad al 30 de junio de 2021”*.

Aritmética previsional

A continuación, se realiza un ejemplo simplificado para observar la naturaleza del impacto de la jubilación anticipada.

Al adelantar la edad de acceso, se extiende el período percepción de la jubilación por vejez de 23 a 27 años para la mujer (+4 años) y de 15 a 18 años para el hombre (+3 años), calculado con la esperanza de vida a las edades mínimas de ambos casos; y aumenta el diferencial de años de cobro del beneficio en favor de la mujer de 8 a 9 años, de acuerdo con lo que surge en la tabla adjunta.

Figura 59. Esperanza de vida por género (período de percepción de la jubilación).

Legislación	Género	Edad	Esperanza de vida		Años de percepción Mujer ≥ Hombre
			Mujer	Hombre	
Ley 24.241	Mujer	60	23	18	8
	Hombre	65	19	15	
DNU 674/21	Mujer	55	27	22	9
	Hombre	60	23	18	

Fuente: elaboración propia

Aplicando una regla aritmética simple, se observa que en el caso de la mujer, realizará aportes previsionales por 30 años a una tasa de alrededor del 23% del salario en actividad (11% aporte personal y 12% contribución patronal) y percibirá el beneficio por 27 años (si de jubila de manera anticipada a los 55 años) con una jubilación promedio ponderada del 58% del salario; mientras que en el caso del hombre el período aportado será también de 30 años con una tasa de 23% del salario y la percepción del beneficio será por 18 años con un beneficio promedio ponderado del 57% para todo el período.

Figura 60. Tasas de sustitución promedio ponderadas de la jubilación ordinaria y anticipada.

Legislación	Mujer		Hombre	
	Años	Tasa de sustitución	Años	Tasa de sustitución
Ley 24.241	5	48%	5	48%
DNU 674/21	22	60%	13	60%
Total	27	58%	18	57%

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Si bien la jubilación anticipada es una prestación previsional "puente" con requisitos que restringen su acceso -y que debe ser analizadas en el marco social y macroeconómico actual- introduce una

nueva regla, transitoria, a las más de doscientas reglas que existen para jubilar a las personas en Argentina, con impacto en la equidad, la eficiencia y la sustentabilidad de la previsión social.

A futuro es dable pensar la creación de un régimen previsional único para los ciudadanos, en consonancia con los preceptos constitucionales.

Las mejoras deseables en la tasa de sustitución entre la jubilación y los salarios que ofrece el SIPA podrían ser financiadas con programas de ahorro voluntario, colectivo e individual, pero sin las garantías del Estado, tal como funcionan de manera creciente en otras experiencias internacionales.

Referencias

Bertín, H. 2022. "La jubilación anticipada por desempleo". *Blog: Economía del Sector Público*, FCE-UNLP. 3 de marzo de 2022. La Plata.

17. Los regímenes de retiro de las Fuerzas de Seguridad de la Nación.

Uno de los primeros programas de seguridad social en el mundo tuvo el objetivo de otorgar cobertura, monetaria y en especie, a las personas que volvían de la guerra y a sus deudos.

En Argentina, las primeras leyes previsionales estuvieron enfocadas en el personal militar, los miembros del Poder Judicial, los empleados de la administración general del Estado y los docentes⁶³.

El primer sistema de retiro fue sancionado en 1865, mediante la Ley 16,2 que creó la Caja de Montepío Militar, estableciendo el derecho a retiro o pensión por viudez, el retiro por inutilización, y la pensión a familiares del personal militar. El financiamiento combinaba ingresos contributivos -el aporte de 2% del haber mensual, más la diferencia del primer ascenso- con ingresos tributarios provenientes del Tesoro nacional⁶⁴. En el año 1877 se promulgó la Ley 840, que extendió la cobertura previsional a los deudos del personal militar que hubiera muerto después de caer prisionero. En el siglo pasado se formalizaron, a través de distintas leyes, los regímenes de retiro de las FFAA y de las FFSS, que están vigentes en la actualidad (Bertín, 2019).

El Instituto de Ayuda Financiera para pago de Retiros y Pensiones Militares (IAFPRPM), administra los regímenes de retiro de las tres FFAA (Ley 20.355 del año 1973); mientras que la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal, en el ámbito del Ministerio de Seguridad, gestiona los regímenes de retiro de las FFSS (Decreto 15.943/1946, ratificado por la Ley 13.593 del año 1949, Decreto 760/2018, Decreto 605/19).

En la primera parte se describe el subsistema de retiro de las FFSS y la naturaleza del régimen; a continuación se examina la composición de activos y pasivos de cada una de las fuerzas; luego se analiza la situación financiera de la Caja; finalmente se presentan las conclusiones⁶⁵.

Descripción

El Ministerio de Seguridad de la Nación conduce los siguientes regímenes de retiro: 1) Policía Federal Argentina (Decreto Ley 333/58), que incluye a su vez a 2) Policía de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 5.688, CABA) y 3) Policía de Seguridad Aeroportuaria; 4) Gendarmería Nacional Argentina (Ley 19.349) y 5) Prefectura Naval Argentina (Ley 18.398). Si bien, el Servicio Penitenciario Nacional (Ley 20.416) se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el régimen previsional está administrado por la Caja de Policía Federal.

⁶³ En cuanto a sus alcances, estas regulaciones pueden ser consideradas imperfectas, si se las compara con las regulaciones actuales sobre el funcionamiento de los regímenes previsionales, ya que no especificaban integralmente el proceso de acumulación/desacumulación a lo largo de la vida de las personas; sin embargo, para la época alcanzaban para definir las obligaciones y derechos relacionados con la cobertura frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte.

⁶⁴ En el año 1877, mediante la Ley 840, se extendió la cobertura a deudos del personal militar que murieron después de caer prisioneros. En el año 1933 se sanciona la Ley 11.821, de creación de la Caja de Retiros y Pensiones Militares del Ejército y de la Armada, y se establecen como ingresos el aporte del 5% a cargo del militar y del 5% por cuenta del Estado. En 1946, el Decreto Ley 13.641 creó el Instituto de Ayuda Financiera para pago de Pensiones y Retiros de Militares (IAFPRPM), y se elevaron el aporte personal al 8% y la contribución a cargo del Estado al 20% del haber del militar. En el año 1972, con la Ley 19.909 se fija el aporte personal en 8% y la contribución del Estado en 36% para el personal superior y en 27% para el personal subalterno. En el año 1983 se sanciona la Ley 22.919, que eleva el aporte personal al 11% y unifica la contribución estatal en 36%, además de consolidar las deudas que tenía el Tesoro nacional con el Instituto desde fines de la década de 1960 (IAFPRPM, 2016).

⁶⁵ En base a Arrigui et. al, 2017.

Los subsistemas de las FFSS tienen parámetros distintos respecto a las tasas de aportes y contribuciones, la determinación del haber y requisitos para acceder a los beneficios.

En cambio, se observan similitudes con relación a las características de la población de agentes activos y de beneficiarios entre regímenes. Se trata de una población relativamente joven, con notorios incrementos en la participación femenina. En promedio y para el agregado, la participación de la mujer en la fuerza laboral de estos regímenes aumentó un 66% entre 2009 y 2018 según información de la Base Integrada de Empleo Público del Ministerio de Modernización de la Nación.

Estos regímenes comprenden en total a 141 mil agentes activos y 99 mil pasivos. En el agregado, el gasto en concepto de prestaciones ascendió en 2018 a \$ 47 mil millones. Los recursos propios en conceptos de aportes y contribuciones representaron en 2018 unos \$ 23 mil millones. Estos niveles de gastos y de recursos propios suponen un déficit de \$ 24 mil millones (equivalente al 50% de las erogaciones en prestaciones), el cual debe ser cubierto con rentas generales del presupuesto nacional.

Más aún, las proyecciones bajo distintos escenarios muestran que tales déficits se profundizarían en los próximos años. El crecimiento de los activos de la última década (en torno al 3% anual) sería difícilmente sostenible, toda vez que la población en general tiene un crecimiento no superior al 1%. Además, se prevé en las proyecciones realizadas un mayor crecimiento en el futuro de los stocks de pasivos por sobre el de los activos.

Encuadre de los regímenes de retiro

Rofman analiza los regímenes de retiro de las FFAA y señala dos características sobre la especificidad de estos regímenes, 1) la edad de retiro que, en determinados rangos jerárquicos, suele estar vinculada a los procedimientos periódicos de ascensos y promociones dentro de las fuerzas; y 2) el tipo de tarea desarrollada y las habilidades adquiridas, que suelen ser difíciles de aplicar para la inserción de estas personas en el resto del mercado laboral *“El ejemplo más habitual es el servicio en las fuerzas armadas. Por su estructura necesariamente piramidal, las fuerzas armadas tienden a expulsar de la actividad (en términos estrictos, a “retirar”) a la mayor parte de sus integrantes a edades relativamente jóvenes, ya que sólo quienes alcanzan los rangos más altos de la jerarquía se mantienen en actividad hasta edades mayores. Al mismo tiempo, podría argumentarse que muchas de las habilidades específicas para cumplir tareas en actividades militares podrían tener aplicación limitada en el mundo civil.”* (Rofman, 2021). Arrigui advierte que la naturaleza riesgosa de las actividades de defensa y de seguridad, en el cumplimiento de tareas dentro del Estado gendarme, ameritan un tratamiento diferenciado dentro de un régimen de retiro, más que dentro de un régimen previsional. Un cuarto factor que se considera para mantener a los regímenes de retiro está vinculado con la característica de que, precisamente, las personas pasan a situación de retiro y pueden, eventualmente, ser convocadas nuevamente a las respectivas fuerzas en contextos extraordinarios.

En el caso de las FFSS se aplica el primer considerando (retiros tempranos originados por el sistema de ascensos y promociones); mientras que el segundo podría ser menos gravoso, teniendo presente el desarrollo del mercado de seguridad privado. En todos los casos, habría que evaluar la posibilidad de incluir en el proceso de formación de los miembros de las distintas fuerzas, programas de entrenamiento para que los activos se puedan reconvertir y participar en el resto del mercado laboral, habida cuenta de las habilidades que han desarrollado y las demandas del mercado laboral.

Análisis descriptivo de activos y pasivos

El régimen de retiro de las FFSS abarcaba a un total 141,2 mil activos (A) a fines del año 2018, acumulando un crecimiento del 34% en la última década (en torno a un 3% anual). El Servicio Penitenciario Federal presentó el mayor incremento (casi el 4% anual). La siguiente tabla presenta la evolución de estos agregados entre los años 2008 y 2018.

Figura 61. Evolución de los activos de las FFSS, 2008-2018.

Año	Total agentes activos					Total agentes activos. Base 2008=100				
	Policía Federal Argentina (*)	Gendarmería Nacional	Prefectura Naval Argentina	Servicio Penitenciario Federal	Total	Policía Federal Argentina	Gendarmería Nacional	Prefectura Naval Argentina	Servicio Penitenciario Federal	Total
2008	49.533	28.233(**)	17.225(**)	10.300(**)	105.291	100	100	100	100	100
2009	49.174	28.391	17.383	10.682	105.630	99	101	101	104	100
2010	49.228	28.550	17.542	11.078	106.398	99	101	102	108	101
2011	49.098	30.310	17.727	11.760	108.895	99	107	103	114	103
2012	51.717	32.236	17.503	11.732	113.188	104	114	102	114	107
2013	54.004	33.254	18.712	12.138	118.108	109	118	109	118	112
2014	55.704	35.160	19.681	12.786	123.331	112	125	114	124	117
2015	57.765	37.973	20.554	13.306	129.598	117	134	119	129	123
2016	59.060	37.635	21.404	13.655	131.754	119	133	124	133	125
2017	66.630	36.935	22.511	14.655	140.731	135	131	131	142	134
2018	66.470	36.899	22.707	15.084	141.160	134	131	132	146	134

(*) Incluye a agentes de la Policía de CABA y PSA.

(**) Estimado en función del crecimiento de los años siguientes (a los efectos de completar la serie).

Fuente: Arrigui, et. al, 2017.

Por su parte, los pasivos ascendían en el agregado de los regímenes a casi 100 mil pasivos. La siguiente tabla muestra la evolución de los pasivos en la última década.

Figura 62. Evolución de pasivos del conjunto de regímenes, 2008-2018.

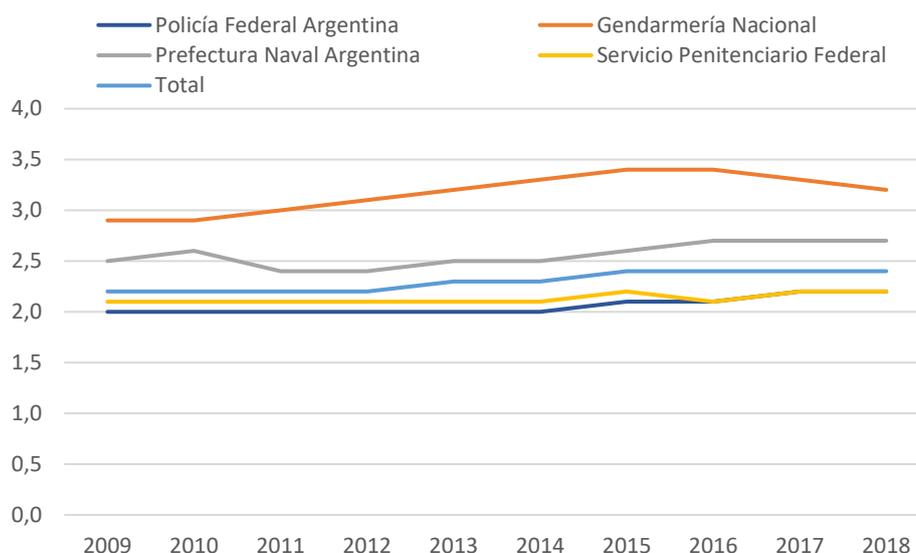
Año	Total pasivos					Total pasivos. Base 2008=100				
	Policía Federal Argentina	Gendarmería Nacional	Prefectura Naval Argentina	Servicio Penitenciario Federal	Total	Policía Federal Argentina	Gendarmería Nacional	Prefectura Naval Argentina	Servicio Penitenciario Federal	Total
2008	51.086	15.353	11.729	10.034	88.202	100	100	100	100	100
2009	51.022	15.288	11.923	10.111	88.344	100	100	102	101	100
2010	50.953	15.259	11.110	10.223	87.545	100	99	95	102	99
2011	51.501	15.268	12.353	10.413	89.535	101	99	105	104	102
2012	52.610	15.378	12.585	10.680	91.253	103	100	107	106	103
2013	53.338	15.437	12.712	11.104	92.591	104	101	108	111	105
2014	53.905	15.556	12.753	11.279	93.493	106	101	109	112	106
2015	54.860	15.913	12.738	11.493	95.004	107	104	109	115	108
2016	55.192	15.993	12.721	12.486	96.392	108	104	108	124	109
2017	56.478	16.193	12.991	12.163	97.825	111	105	111	121	111
2018	56.444	16.500	13.584	12.396	98.924	110	107	116	124	112

Fuente: Arrigui, et. al, 2017.

Los pasivos han crecido en el periodo analizado a una tasa promedio anual en el orden del 1,15%, acumulando un 12% en la década. El Servicio Penitenciario Federal presentó el mayor crecimiento del stock de pasivos (a razón del 2,1% anual).

Consistentemente con lo presentado, la tasa de dependencia (TDD) calculada a través de la relación $(A+P)/P$, alcanza en 2018 un nivel de 2,4. Esto implica un incremento del 11% respecto del valor de la TDD en 2008. Gendarmería Nacional presenta la mejor relación, de 3.2 en 2018, seguido de Prefectura Naval (2,7), Policía Federal Argentina y Servicio Penitenciario Federal (2,2). El detalle se presenta en la siguiente tabla.

Figura 63. Evolución de tasa de dependencia $(A+P)/P$, 2008-2018.



Fuente: Arrigui, et. al, 2017.

Por otra parte, al analizar la composición del grupo de beneficiarios por régimen se observa que los retirados representan más de la mitad de los pasivos (54%) y la caja de la PFA presenta una participación del 57% del total de los pasivos del agregado.

Figura 64. Composición del grupo de beneficiarios y régimen, 2008-2018.

Régimen	Jubilados	Pensionados	Retirados	Totales	Participación
Policía Federal Argentina	10,821	17,991	27,632	56,444	57%
Gendarmería Nacional		6,969	9,531	16,500	17%
Prefectura Naval Argentina	172	5,463	7,949	13,584	14%
Servicio Penitenciario Federal		3,959	8,437	12,396	13%
Total	10,993	34,382	53,549	98,924	100%
Participación	11%	35%	54%	100%	

Fuente: Arrigui, et. al, 2017.

Características de la distribución de activos y pasivos agregados

A continuación, se exponen los datos de activos y pasivos por tramos de edad y género de cada régimen, con el objeto de identificar las principales características, las cuales son útiles a los efectos de analizar su comportamiento a futuro.

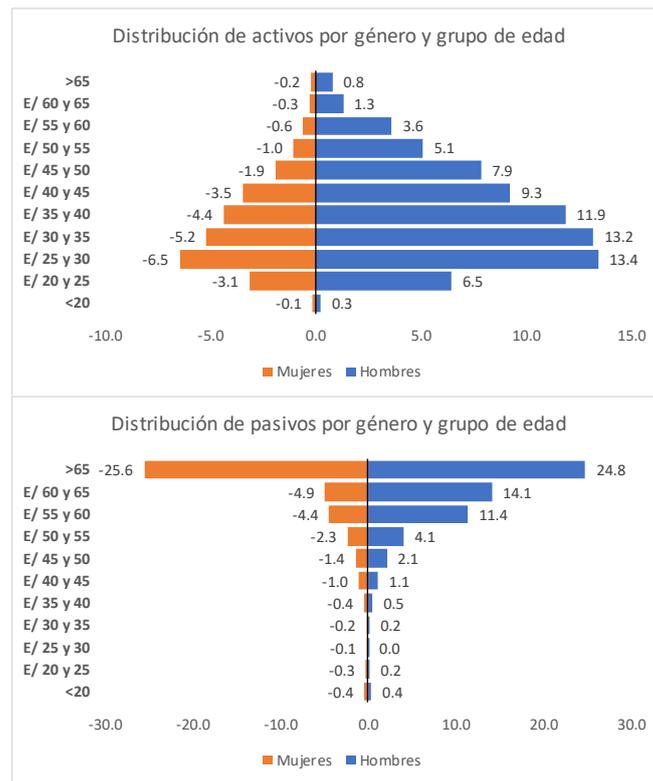
Figura 65. Distribuciones por sexo y grupo de edad. Total regímenes.

Edad	Activos agregados			Pasivos agregados			Activos agregados (total=100)			Pasivos agregados (total=100)		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
<20	366	183	548	369	399	768	0,3	0,1	0,4	0,4	0,4	0,8
E/ 20 y 25	9.124	4.435	13.559	177	265	442	6,5	3,1	9,6	0,2	0,3	0,4
E/ 25 y 30	18.960	9.122	28.081	41	140	181	13,4	6,5	19,9	0	0,1	0,2
E/ 30 y 35	18.641	7.306	25.947	160	187	347	13,2	5,2	18,4	0,2	0,2	0,4
E/ 35 y 40	16.769	6.156	22.925	497	429	926	11,9	4,4	16,2	0,5	0,4	0,9
E/ 40 y 45	13.077	4.894	17.971	1.130	1.036	2.166	9,3	3,5	12,7	1,1	1	2,2
E/ 45 y 50	11.098	2.685	13.782	2.104	1.420	3.524	7,9	1,9	9,8	2,1	1,4	3,6
E/ 50 y 55	7.217	1.470	8.687	4.014	2.324	6.338	5,1	1	6,2	4,1	2,3	6,4
E/ 55 y 60	5.129	826	5.956	11.245	4.372	15.617	3,6	0,6	4,2	11,4	4,4	15,8
E/ 60 y 65	1.858	409	2.267	13.952	4.842	18.793	1,3	0,3	1,6	14,1	4,9	19
>65	1.139	295	1.435	24.536	25.286	49.822	0,8	0,2	1	24,8	25,6	50,4
Total	103.379	37.781	141.160	58.225	40.699	98.924	73,2	26,8	100	58,9	41,1	100

Fuente: Arrigui, et. al, 2017.

Esta información puede verse reflejada en los siguientes gráficos (total H+M=100).

Figura 66. Distribuciones por sexo y grupo de edad para cada grupo poblacional.



Fuente: Arrigui, et. al, 2017.

Se pueden destacar las siguientes características: el 73% de los activos son hombres, más de la mitad se encuentra en los tramos de edad comprendidos entre los 25 y 40 años; las mujeres explican el 27% del total de activos, el 25% de ellas se encuentran sólo en el grupo que va entre los 25 y 30 años y hasta los 40 años acumulan más del 70% de la población activa femenina; esta es más joven en términos relativos que masculino. Respecto del grupo de pasivos totales, las distribuciones son más simétricas, aproximadamente, el 60% de los pasivos son hombres, dentro de estos, el 42% de los

pasivos hombres (que equivale al 25% de los pasivos totales) se encuentran en edades de más de 65 años, correspondiendo básicamente a retirados; mientras que por el lado femenino, el 62% de los pasivos de este género (que equivale al 25% de los pasivos totales) se encuentran en el mismo tramo de edad, correspondiendo principalmente al grupo de pensionadas.

Análisis de la situación financiera

A continuación, se presenta la situación financiera agregada de todos los regímenes analizados entre los años 2008 y 2018.

Figura 67. Evolución financiera, en millones de \$ corrientes, 2008-2018.

Régimen	Concepto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Policía Federal Argentina	Ingresos	304	408	791	1.061	1.445	1.677	2.856	4.154	5.555	8.592	10.622
	Egresos	1.444	2.021	3.167	3.887	4.995	6.354	8.515	11.520	15.830	21.952	27.639
	Saldo	-1.139	-1.613	-2.377	-2.827	-3.550	-4.678	-5.658	-7.366	-10.275	-13.360	-17.017
	Saldo en % de egresos	-78,9	-79,8	-75	-72,7	-71,1	-73,6	-66,5	-63,9	-64,9	-60,9	-61,6
Gendarmería Nacional	Ingresos	96	158	172	622	809	1.085	1.566	2.111	3.656	4.312	7.878
	Egresos	291	374	673	910	1.145	1.354	1.566	2.111	3.757	5.645	7.878
	Saldo	-195	-216	-500	-287	-336	-270	0	0	-101	-1.333	0
	Saldo en % de egresos	-67	-57,7	-74,4	-31,6	-29,4	-19,9	0	0	-2,7	-23,6	0
Prefectura Naval Argentina	Ingresos	83	113	247	272	409	558	1.037	1.397	2.072	2.726	3.229
	Egresos	203	277	414	477	716	893	1.154	1.515	2.785	4.206	5.665
	Saldo	-120	-164	-167	-205	-307	-335	-117	-118	-713	-1.481	-2.436
	Saldo en % de egresos	-59,2	-59,2	-40,4	-43	-42,9	-37,5	-10,1	-7,8	-25,6	-35,2	-43
Servicio Penitenciario Nacional	Ingresos	38	47	80	127	196	241	369	645	920	1.248	1.566
	Egresos	266	334	560	898	1.283	1.533	1.993	2.708	3.682	4.914	5.933
	Saldo	-228	-286	-481	-770	-1.086	-1.293	-1.624	-2.064	-2.761	-3.666	-4.366
	Saldo en % de egresos	-85,8	-85,8	-85,8	-85,8	-84,7	-84,3	-81,5	-76,2	-75	-74,6	-73,6
Total	Ingresos	521	727	1.289	2.082	2.859	3.560	5.827	8.307	12.204	16.878	23.295
	Egresos	2.203	3.006	4.814	6.172	8.139	10.135	13.226	17.855	26.054	36.717	47.113
	Saldo	-1.682	-2.279	-3.525	-4.089	-5.280	-6.574	-7.399	-9.548	-13.850	-19.839	-23.819
	Saldo en % de egresos	-76,4	-75,8	-73,2	-66,3	-64,9	-64,9	-55,9	-53,5	-53,2	-54	-50,6

Nota: los ingresos corresponden a aquellos recursos propios afectados, originados en aportes y contribuciones. Los egresos corresponden al pago de prestaciones contributivas.

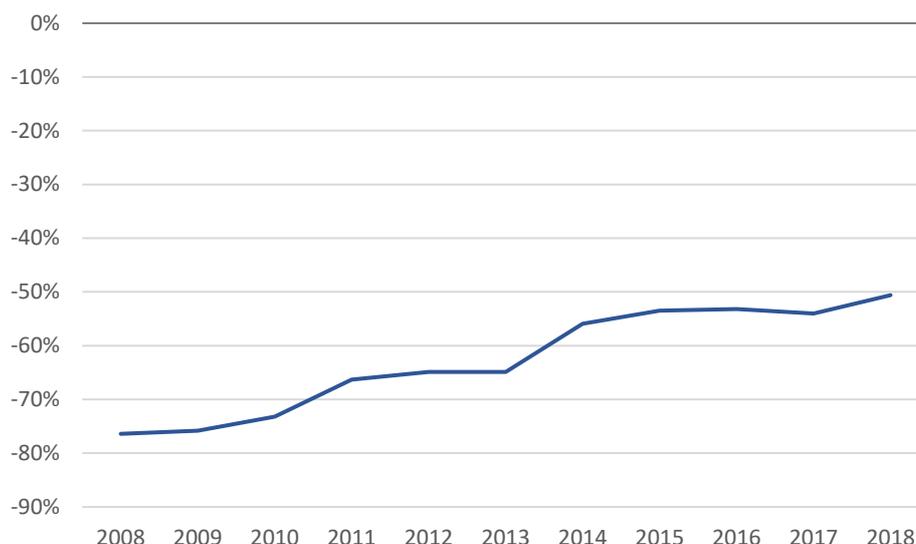
Fuente: Arrigui, et. al, 2017.

La situación financiera del agregado de regímenes presenta al cierre de 2018 un resultado deficitario en torno a los \$ 24 mil millones, el cuál es cubierto con transferencias del tesoro nacional. Este déficit es el resultado de \$ 23,3 mil millones de ingresos por aportes y contribuciones⁶⁶ y de \$ 47,1 mil millones en concepto de egresos contributivos.

Dicho déficit ha venido reduciéndose en los últimos años, pasando de representar alrededor de 3/4 partes del gasto en prestaciones a la mitad en los últimos años. Esta mejora relativa es consistente con TDD más altas, resultantes de tasas de crecimiento del stock de activos por sobre las de pasivos durante el periodo analizado.

⁶⁶ Cabe destacar que los ingresos contributivos del régimen del Servicio Penitenciario Federal solo incluyen los aportes y contribuciones de activos. A partir de 2020, se percibirán ingresos por aportes de pasivos.

Figura 68. Resultado consolidado en % de los egresos.



Fuente: Arrigui, et. al, 2017.

Conclusiones

El régimen de retiro de las FFSS comprende en total a 141 mil agentes activos y 99 mil pasivos. En el agregado, el gasto en concepto de prestaciones ascendió en 2018 a \$ 47 mil millones, los recursos propios en conceptos de aportes y contribuciones representaron en 2018 unos \$ 23 mil millones; en consecuencia, el déficit financiero agregado de \$ 24 mil millones (equivalente al 50% de las erogaciones en prestaciones), el cual debe ser cubierto con rentas general del presupuesto nacional.

En la figura siguiente se muestran los parámetros comparados de los regímenes de retiro para la Policía Federal Argentina y sus equivalentes de las provincias de Córdoba y Santa Fe; se observa que los parámetros de la PFA son más laxos que los correspondientes a las otras fuerzas de seguridad, la PFA tiene menor tasa de aportes personales, tanto para los activos como para los pasivos, y de contribuciones patronales que las otras fuerzas.

Figura 69. Parámetros comparados entre los regímenes de retiro de las policías.

Policía		Policía Federal Argentina	PBA	Córdoba	Santa Fe
Tiempo de Servicio	con 100% del haber	30	35	30	30
	mínimo, c/ haber reducido	gradual a partir de 10 años	25	25	22
Aporte personal	en actividad (a)	8%	18%	22%	16.5%
	en retiro ©	8%	18%	0%	16.5%
Contribución patronal (b)		16%	20%	23%	21.0%
Total en actividad (a+b)		24%	38%	45%	37.5%
Total en pasividad ©		8%	18%	0%	16.5%
Tasa de sustitución (haber / salario)		100%	100%	85%	85% al 100%

Fuente: 'Policía Federal Argentina, Ley 21.965. Buenos Aires, Ley 13237. Córdoba, Ley 8024. Santa Fe, Ley 6915.

Fuente: Arrigui, et. al, 2017.

En este sentido, si el objetivo fuese equilibrar a futuro los ingresos con los egresos, sería necesario introducir cambios que, en primer lugar, armonicen los parámetros entre las distintas fuerzas de seguridad y, en segundo lugar, se calibren los parámetros para alcanzar el equilibrio en el mediano plazo.

Una discusión más de fondo es sobre la pertinencia de mantener estos regímenes especiales, como existen en varios países del mundo, o integrarlos en el mediano plazo en un régimen previsional único para todos los ciudadanos, como se estableció en la reforma previsional en Uruguay del año 2023 (Capítulo 21).

Referencias

Arrighi, W.; Bertín, H.; Rosales, W.; San Martino, J. 2017. “Diagnóstico actuarial y financiero de la Caja de Retiro, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina”. Ministerio de Seguridad de la Nación. Noviembre de 2017. Buenos Aires.

Bertín, H. 2019. *Hacia una historia de la previsión social nacional en Argentina: 1904-2018*. La Plata, Editorial Haber-CEFIP-FCE-UNLP.

IAFPRPM. 2016. *Setenta años al servicio de las Fuerzas Armadas Argentinas*. Buenos Aires, Reysa ediciones.

Monti, N. (compilador). 2015. *Constituciones argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario*. Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Buenos Aires.

Rofman, R. 2021. “Los regímenes previsionales de excepción en Argentina”. CIPPEC, *Documento de políticas públicas*, 230. Buenos Aires.

18. Pensiones no contributivas asistenciales.

Las pensiones no contributivas (PNC) han tenido un crecimiento exponencial desde el año 2003, cuando se flexibilizaron los requisitos para las altas; en la actualidad, la distribución en el país muestra una concentración en cuatro provincias (Santiago del Estero, Chaco, Formosa y Misiones), que amerita el análisis de las posibles causas de este comportamiento anómalo.

En la primera parte se describen los tipos de PNC que hay en Argentina; a continuación se presentan los números, su evolución y la distribución por provincias; luego se analizan cuatro hipótesis para explicar la concentración de las PNC por invalidez en las provincias pobreza, con las necesidades básicas insatisfechas, con la prevalencia (considerada como la dificultad o limitación permanente de las personas) o con la concentración de poder en estas jurisdicciones; en la cuarta sección se exploran algunos instrumentos para mejorar la asignación de las PNC por invalidez; en el anexo se presentan los resultados de las regresiones lineales simples y de la regresión lineal múltiple⁶⁷.

Tipologías de PNC

Las pensiones no contributivas (PNC) son una familia amplia de beneficios no contributivos destinados a personas en situación de vulnerabilidad social o en reconocimiento de diversas situaciones. Se pueden distinguir dos tipos de PNC, las asistenciales y las graciabiles.

Las primeras están dirigidas a personas con necesidades básicas insatisfechas, que no pertenecen a ningún régimen previsional; están compuestas por: pensión por edad avanzada (Ley 13.478 del año 1948); pensión universal para el adulto mayor (PUAM, Ley 27.260 del año 2016 que, en la práctica, sustituyó a las pensiones por edad avanzada porque se pueden solicitar a los 65 años en lugar de los 70 años); pensión para madre de 7 hijos y más, biológicos o adoptivos (Ley 23.746 del año 1989); pensión por invalidez (ley 18.910 del año 1971); pensión para personas con hemofilia como consecuencia del HIV (Ley 25.869 del año 2004); pensión para personas trasplantadas o en lista de espera (Ley 26.928 del año 2014); pensión para personas con VIH y hepatitis B y C (Ley 27.675 del año 2022); pensión graciable para los familiares de los trabajadores en tareas esenciales que fallecieron entre el 1 de marzo y el 30 de septiembre de 2020 como consecuencia de haber contraído COVID-19 (Ley 27.675 del año 2022).

En las pensiones de segundo tipo se pondera el mérito, los servicios prestados o situaciones particulares; entre las pensiones graciabiles se distinguen las denominadas pensiones de leyes especiales: presidentes y vicepresidentes de la Nación; jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (ambas reguladas en la Ley 24.018); Premios Nobel (Ley 19.211); Primeros Premios Nacionales a las Ciencias, Letras y Artes Plásticas (Ley 15.516); Premios Olímpicos y Paralímpicos (Ley 23.891); las pensiones graciabiles del Congreso (Ley 13.337 del año 1948, aunque fueron suspendidas en el año 2012 por la Resolución Conjunta 1/12, dictada por los Presidente del Senado y de la Cámara de Diputados de la Nación); además, hay pensiones graciabiles para sostener el culto católico apostólico romano (asignación vitalicia para arzobispos y obispos, Decreto-Ley 21.540 del año 1977 y para sacerdotes seculares, Decreto-Ley 22.430 del año 1981); otras reconocen la condición de excombatiente en Malvinas (Ley 23.848) o como compensación monetaria por haber sufrido acciones estatales (pensiones vitalicias a los familiares de personas desaparecidas antes del 10 de diciembre de 1983, Ley 23.466) (Bertín, 2022. Rofman, 2021).

⁶⁷ Se agradece a Octavio Bertín los cálculos econométricos de la sección III y los comentarios de Matías Belliard, Marcelo De Biase, Norberto Mangiacone, Rafael Rofman y Jorge San Martino. Las opiniones no comprometen a ninguna institución.

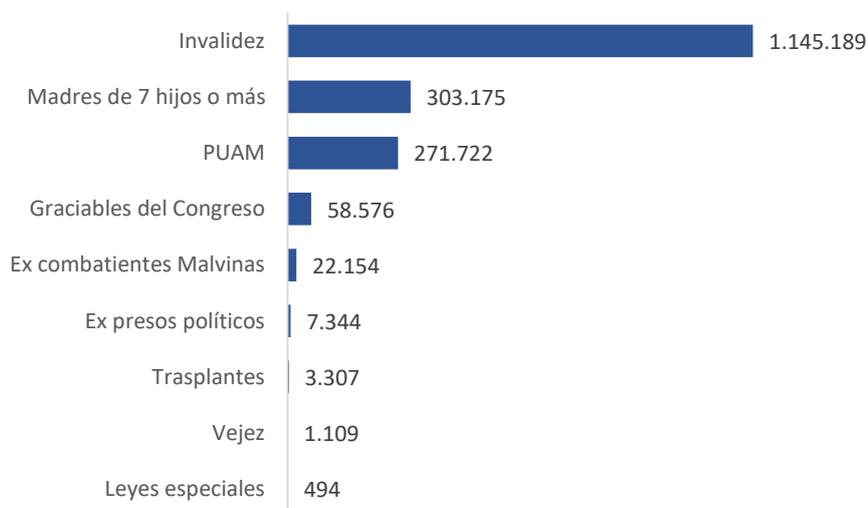
Las PNC por invalidez y las emergentes de las Leyes 25.869 y 26.928 son reguladas por la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), que funciona en el ámbito de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación⁶⁸; mientras que las restantes son reguladas por ANSES (Leyes Especiales, Madres de 7 hijos y más; Vejez; Familiares de desaparecidos; PUAM); todas son gestionadas y pagadas mensualmente por la ANSES.

Las pensiones a la vejez, por invalidez y por madres de 7 o más hijos son vitalicias en tanto se mantengan las condiciones que dieron lugar a su otorgamiento; las pensiones graciabiles son otorgadas por 10 años y pueden ser prorrogadas por igual período. A los beneficiarios de las pensiones se les brinda cobertura médica a través del Programa Federal Incluir Salud (ex PROFE) (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales-SIEMPRO, 2021).

Las PNC en números

En el mes de setiembre del año 2022 había 1,8 millones de PNC, 95% eran asistenciales y 5% eran graciabiles. Las PNC por invalidez representaban el 75% del total (y el 67% del gasto total) y la segunda en importancia eran las pensiones para madres de 7 hijos o más que representan el 21% del total (y el 28% del gasto). La PNC promedio era de \$35.435; las pensiones por invalidez eran de \$30.902; la pensión para madre de 7 hijos o más era de \$ 43.863; la PUAM era de \$ 35.403; la de excombatientes en Malvinas era de \$130.565. La pensión por invalidez cubría el 54% de la Canasta Básica Alimentaria (CBA, Hogar tipo 2) y 23% de una Canasta Básica Total (CBT).

Figura 70. PNC, personas, setiembre de 2022.



Fuente: elaboración propia en base a ANSES, 2022 y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales-SIEMPRO, 2021.

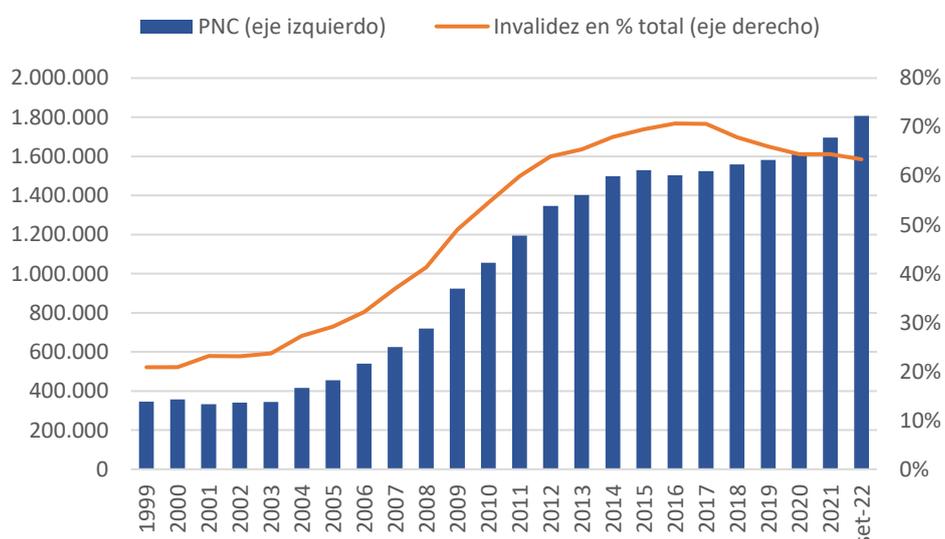
El crecimiento de las PNC por invalidez a partir del año 2004 fue el resultado de: 1) el cambio en el criterio de las altas y 2) la transferencia de PNC de provincias a la Nación. Entre los años 1997 y 2003

⁶⁸ A partir del Decreto 698 del 05/09/2017 se creó la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), que asumió las funciones de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (creada por el Decreto 1455/96) y de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas (CONADIS) (Decreto 1101/87). A partir del 4º trimestre de 2017, solo quedaron bajo la órbita de la Agencia Nacional de Discapacidad las Pensiones por Invalidez y las de trasplantados. Estas últimas anteriormente figuraban dentro de las Pensiones por Leyes Especiales.

había una compensación a través de la cual cada alta debía estar precedida por una baja⁶⁹; en el año 2003, con la promulgación del DNU 583/03, modificatorio del art. 40 de la Ley 25.725⁷⁰, se deja de lado este criterio y se flexibilizan las partidas presupuestarias para permitir la expansión de las PNC.

En la figura siguiente se observa el crecimiento de las PNC totales (eje izquierdo), que pasan de 344 mil en el año 2003 a 1,8 millón en el año 2022 (+423%). Las PNC por invalidez aumentan de 81,5 mil en el año 2003 a 1,1 millón en el año 2022 (+1.304%); la participación de las PNC por invalidez dentro de las PNC totales (eje derecho) creció del 24% al 68% entre las mismas fechas; cabe aclarar que entre los años 2015 y 2020 las PNC por invalidez se mantuvieron alrededor de 1,05 millón de personas y a partir del 2021 volvieron a aumentar llegando a 1,14 millones en setiembre del 2022. Las PNC para madres de 7 o más hijos, aumentaron de 58,7 mil en el año 2003 a 303,2 mil en el año 2022 (+416%). Las PNC transferidas desde las provincias a la Nación representan en la actualidad alrededor del 20% del total, aunque algunas provincias siguen otorgando PNC asistenciales con fondos propios. En el año 2017, con la incorporación de las PUAM, que alcanzan a 271,7 mil en setiembre del año 2022, las PNC totales pasaron de 1,5 millón a 1,8 millón entre estos años.

Figura 71. Evolución de las PNC, 1998-2022.



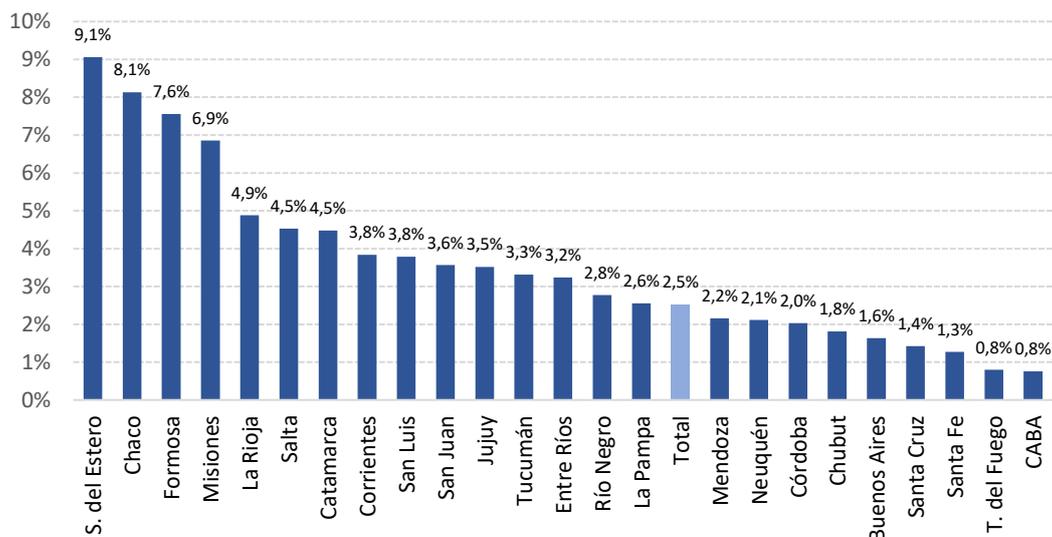
Fuente: elaboración propia en base a ANSES, 2022.

El coeficiente de PNC por invalidez por población muestra una concentración en cuatro provincias: Santiago del Estero, Chaco, Formosa y Misiones; estas concentran el 8% de la población total y el 25% de las PNC por invalidez. A nivel nacional, las PNC por invalidez equivalen al 2,5% de la población y en las provincias mencionadas triplican este porcentaje, tal como se observa en la figura siguiente.

⁶⁹ En las leyes del presupuesto nacional de esos años se incluía un artículo similar al del presupuesto del ejercicio 2003, Ley 25.727, art. 40: "El otorgamiento de nuevas Pensiones no Contributivas quedará supeditado a una baja equivalente en los beneficios otorgados dentro de los créditos asignados por la presente ley para la atención de dichos beneficios de manera de no afectar el crédito presupuestario anual con tal finalidad".

⁷⁰ Artículo 1º — Incorporárase, como último párrafo del artículo 40 de la Ley Nº 25.725, el siguiente texto: "Considéranse exceptuadas de la limitación dispuesta en el párrafo anterior, las pensiones no contributivas a la vejez, cuyo otorgamiento es reglamentado por el Decreto 582 del 12 de agosto de 2003, siendo su gasto atendido con fondos provenientes de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)".

Figura 72. Distribución de las PNC por invalidez en las provincias.



Fuente: elaboración propia en base a Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales-SIEMPRO, 2021 e INDEC, 2021.

Hipótesis sobre las diferencias en la distribución de las PNC por provincias

Las PNC asistenciales en general, y las pensiones por invalidez en particular, están destinadas a las personas en situación de vulnerabilidad social, no amparadas por un régimen de previsión social, como fue señalado en la primera sección. Los requisitos para su acceso son de tres tipos: 1) el Certificado Médico Oficial (CMO) que constate la invalidez⁷¹; 2) la evaluación socioeconómica que verifique la vulnerabilidad y 3) cumplir con requisitos vinculados con la ciudadanía o la residencia.

La Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) regula el procedimiento para la tramitación de las PNC por invalidez. El trámite para el acceso a las mismas se realiza en ANSES a través de la página de internet. En cambio, el proceso de certificación médica de la discapacidad es llevado adelante por las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de las Juntas Evaluadoras Interdisciplinarias (JEI), que funcionan de manera más descentralizada y los criterios son menos uniformes; en esta instancia se emite el Certificado Único de Discapacidad (CUD⁷²).

Recientemente, en el mes de enero de 2023, la Agencia avanzó en el camino hacia la armonización y la actualización de las pautas para la tramitación de las PNC por invalidez con la publicación de la Resolución 70/2023, reglamentaria del Decreto 7/23. A través de esta resolución se aprobó: 1) el nuevo formulario de Certificado Médico Oficial (CMO), que debe emitirse a cargo de profesional médico con matrícula nacional o provincial vigente, y que se desempeñe en establecimiento público

⁷¹ No existe oficialmente una lista o listado de enfermedades que causan incapacidad permanente, en cualquiera de sus grados (gran invalidez, absoluta, total o parcial). Sin embargo, esta condición no se reconoce por la enfermedad en sí misma, sino que por cómo esa patología o lesión limita a un trabajador: "Personas que acrediten una disminución de 76% o más de la capacidad laboral y que se encuentren en situación de vulnerabilidad social".

⁷² La obtención del CUD permite acceder a los siguientes derechos, servicios y prestaciones. Prestaciones: cobertura del 100% en las prestaciones (tratamientos, equipamiento, insumos, medicamentos, prestaciones de apoyo, dispositivos de inclusión socio-comunitaria, entre otras) que el titular requiera en relación con lo que fue certificado como discapacidad. Transporte: traslados gratuitos en el transporte público terrestre. Asignaciones económicas derivadas del CUD. Otros trámites: exención de pago de peajes, impuestos (municipales, patentes, entre otros). Símbolo Internacional de acceso: libre estacionamiento, en los lugares permitidos por cada jurisdicción, independientemente del vehículo en el que el titular del CUD se traslade.

de salud del Registro Federal de Establecimientos de Salud (REFES) del Ministerio de Salud de la Nación; 2) los nuevos lineamientos para el proceso de inicio, cruces y validaciones de los trámites para las PNC por invalidez y 3) los nuevos criterios de determinación del estado socioeconómico y de vulnerabilidad atinentes al proceso de otorgamiento, denegación, suspensión y/o caducidad de las PNC por Invalidez.

No obstante, existen asimetrías en los instrumentos, criterios para dictaminar las invalideces no contributivas respecto a las contributivas del SIPA o a las que surgen del régimen de riesgos del trabajo. En la primera no existe un baremo para poder evaluar el impacto de estas en la capacidad laboral de las personas, como sí ocurre para las evaluaciones de las incapacidades restantes; en estas, además, la evaluación médica la realizan profesionales que acceden por concursos de oposición y antecedentes, que se desempeñan en las comisiones médicas que funcionan en todas las provincias, reportan a la Comisión Médica Central y esta, a su vez, a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

En consecuencia, dada la concentración de las PNC por invalidez en las cuatro provincias mencionadas y los aspectos más subjetivos (no necesariamente arbitrarios) relacionados con la emisión de los certificados médicos; se analizará a continuación algunas hipótesis para entender las asimetrías señaladas y pensar las posibles vías para su corrección.

A continuación, se exploran tres hipótesis:

- 1) Las PNC por invalidez están concentradas efectivamente en las provincias más pobres, para ello se usarán dos indicadores: a) la tasa de pobreza, que surge de la EPH que realiza el INDEC en los grandes conglomerados urbanos y b) el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI), que surge del censo nacional.
- 2) Las PNC por invalidez están concentradas en las provincias con mayores registros de prevalencia, considerada como la dificultad o limitación permanente de las personas por provincia, que surge también del censo nacional.
- 3) La combinación de la gestión descentralizada de los certificados médicos y el financiamiento de las PNC por invalidez a cargo de la Nación podría inducir al poder político provincial a flexibilizar la emisión de los certificados médicos en los hospitales públicos provinciales y municipales para fortalecerse; la variable rol (poder político) de los gobiernos locales se construyó con el indicador de porcentaje de votos en la última elección a gobernador/a ajustado por la permanencia en el cargo: se ponderó con 1 cuando existe un período de gobierno; con 1,1 cuando existe una reelección y con 1,25 con dos o más reelecciones.

Finalmente, se realizará una regresión lineal múltiple entre la distribución de las PNC por provincia (variable dependiente) respecto a las cuatro variables mencionadas (tasa de pobreza, NBI, prevalencia y el poder político del gobierno local)⁷³. Los resultados se presentan en el anexo.

Realizar las regresiones de forma univariada (es decir, tomando como variable independiente a cada una de las presentadas de forma separada) resulta de interés a la hora de analizar la correlación que cada una de ellas posee con las PNC. Dado que la medida del R^2 mide el porcentaje de la variabilidad de las PNC que se puede atribuir (en un sentido de correlación, no necesariamente de causalidad) a

⁷³ Se utiliza el modelo de regresión lineal y el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios, aunque las variables (excepto prevalencia) estén expresadas en porcentajes (de modo que oscilan en un intervalo continuo entre 0 y 1) dada la fuerte relación lineal entre ellas y con el objetivo de mantener el análisis y la interpretación de los coeficientes como efectos marginales simples.

la variabilidad de las variables independientes, el modelo lineal univariado permite analizar esas relaciones de forma aislada para cada variable.

Los resultados muestran que tanto la prevalencia, el poder político como la pobreza medida desde las necesidades básicas insatisfechas (es decir, de forma más cualitativa) poseen correlaciones significativas con las PNC cuando se las analiza de forma individual.

En particular, destaca las NBI ($R^2 = 0,667$), donde la variabilidad de las PNC se corresponde con la variabilidad de este indicador en un 66,7%; luego en orden de importancia se registra la relación lineal con la prevalencia ($R^2 = 0,414$) y con el poder político ($R^2 = 0,315$). Una interpretación sobre esta última asociación sería que, en el marco de la flexibilización de las PNC asistenciales ocurrida a partir del año 2003, algunos gobernadores habrían usufructuado más esta situación, actuado como una especie de “free-riders” para fortalecer su poder local.

En cambio, existe una baja relación lineal entre la tasa de pobreza medida de forma cuantitativa a partir del ingreso y el porcentaje de PNC ($R^2 = 0,034$), tan solo el 3,4% de la variabilidad de las PNC se corresponde con la variabilidad de la tasa de pobreza; o, lo que es lo mismo, la correlación lineal entre las dos variables es tan solo del 0,0018 (recordando que el R^2 es igual al cuadrado del coeficiente de correlación entre las dos variables).

La diferencia categórica entre las correlaciones (es decir, las relaciones *lineales*) entre PNC-pobreza (baja) y PNC-NBI (alta) puede tener que ver con las características detrás de las mediciones. Las estadísticas cuantitativas de pobreza poseen un sesgo al estar construidas desde la EPH, pues esta toma su muestra solo de aglomerados urbanos, los cuales suelen ser más ricos y menos abundantes en provincias más pobres. Por su parte, la pobreza medida desde las NBI utiliza información del censo, la cual cubre la totalidad de la población, eliminando la presencia de esos sesgos.

Finalmente se realizó la regresión lineal múltiple entre las cuatro de las variables independientes (tasa de pobreza, NBI, prevalencia y poder político) respecto a la variable dependiente (PNC por habitante por provincia). Realizar la regresión lineal utilizando el modelo multivariado permite expandir y perfeccionar el análisis por cuanto las cuatro variables explicativas poseen correlación entre sí y son relevantes para explicar las PNC (a excepción, tal vez, de la pobreza), omitirlas en el análisis sesga los coeficientes obtenidos mediante el método de mínimos cuadrados ordinarios; así, el análisis con varias variables explicativas en simultáneo obtiene coeficientes menos sesgados.

El análisis multivariado muestra el $R^2 = 0,759$; indicando que el 76% de la variabilidad de las PNC se puede atribuir a las cuatro variables explicativas, lo cual muestra una correlación importante. Adicionalmente, el R^2 ajustado, el cual pondera por la cantidad de variables incluidas y compensa el vicio del R^2 a siempre aumentar al incluir variables, también resulta alto al ser 0,711.

No obstante, si bien las variables seleccionadas para comprender la distribución de las PNC por invalidez por habitante por provincia son significativas; una de ellas, el poder local, estaría reflejando una asignación no eficiente de las mismas en contraposición a las que se derivan de las variables pobreza, NBI y prevalencia; además, el R^2 ajustado muestra que aún hay otras causas que explicarían la distribución de las PNC por invalidez. Por ello, en la sección siguiente se presentará una propuesta para mejorar su asignación.

Ideas para fortalecer la administración de las PNC por invalidez

En forma esquemática para acceder a la PNC por invalidez es necesario aprobar la evaluación socioeconómica y contar con el Certificado Médico Oficial (CMO), que expide un profesional médico

con matrícula nacional o provincial vigente, y que se desempeñe en establecimiento público de salud del Registro Federal de Establecimientos de Salud (REFES) del Ministerio de Salud de la Nación.

Desde la creación de la Agencia Nacional de Invalidez en el año 2017 se observan avances importantes en el proceso de administración de las PNC asistenciales, el último de los cuales se instrumentó a través de la Resolución ANDIS 70/23 descrita en la sección precedente. La evaluación socio económica se encuentra razonablemente estandarizada y se tramita en expedientes electrónicos que resguardan la documentación de respaldo. En cambio, el proceso de certificación médica de la invalidez es realizado en las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de las Juntas Evaluadoras Interdisciplinarias (JEI). Estas funcionan de manera más descentralizada y tienen más grados de libertad para evaluar la invalidez porque no existe un baremo para evaluar el grado de la discapacidad y la emisión de los CMO la realizan profesionales médicos a lo largo de todo el país sin una coordinación efectiva, tal como existe para la certificación de la invalidez del régimen previsional contributivo (SIPA) y del régimen de riesgos del trabajo, que funciona en el ámbito de la Superintendencia de RT.

Una vía para explorar mejoras para la emisión de los CMO es examinar la conveniencia de adaptar los instrumentos desarrollados en la segunda mitad de la década de 1990 para el régimen de riesgos del trabajo; esta tarea supone: 1) el análisis de factibilidad de crear un baremo para estandarizar los criterios y los grados de la invalidez en cada caso; 2) crear en el ámbito de la Agencia comisiones evaluadoras en todas las provincias que reporten a la ANDIS, con el enfoque interdisciplinario y multidimensional que comporta el análisis tanto de las condiciones físicas y de salud de la persona o, alternativamente, que esta agencia contrate directamente a los profesionales médicos para el análisis de la invalidez en todo el país; 3) evaluar la factibilidad y conveniencia de que la evaluación médica sea centralizada en la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

El fortalecimiento de este proceso resulta de mayor necesidad porque a partir del 3 de marzo de 2023 el Certificado Único de Discapacidad (CUD) se otorga sin sujeción a plazo temporal alguno, manteniendo plena vigencia y validez mientras que los criterios certificantes se mantengan⁷⁴; en este sentido, se estableció, además, un esquema de acompañamiento proactivo desde el Estado, que permita mantener actualizada la información relativa a las variables que determinaron la certificación, como así también los datos de las personas titulares del CUD (Res. ANDIS 322/23).

Anexo con los resultados de las regresiones lineales

Estadísticos de las regresiones lineales simples

A continuación, se muestran los estimadores B_0 , B_1 , los coeficientes de correlación de Pearson de las regresiones entre dos grupos de variables: la PNC por invalidez por habitante (variable dependiente) y cada una de las variables independientes seleccionadas, pobreza, NBI, prevalencia y poder.

⁷⁴ En realidad, se crea una instancia de actualización de los CUD: "... porque el cambio de modalidad de renovación a actualización supone una reducción de los requisitos documentales, lo que alivia notablemente la carga administrativa de la gestión del trámite... La efectividad de las instancias de actualización tendrá lugar en el plazo determinado por la jurisdicción nacional, las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante las JEI, al momento de la certificación y/o de la instancia de actualización inmediatamente anterior, que no deberá ser menor a cinco (5) ni mayor a quince (15) años, de conformidad con los criterios establecidos por la ANDIS". Resolución ANDES 322/23. Anexo.

Figura 73. Estadísticos de las regresiones.

Variable independiente	B ₀	B ₁	Coefficiente de correlación de Pearson (r)	R ²
r (tasa de pobreza)	0,014	0,060	0,183	0,034
r (NBI)	-0,014	0,342	0,817	0,667
r (prevalencia)	-0,070	0,008	0,643	0,414
r (poder político)	-0,015	0,088	0,561	0,315

Fuente: elaboración propia.

Estadísticos de la regresión lineal múltiple

Los resultados se muestran en la figura siguiente.

Figura 74. Resultados de la regresión lineal múltiple.

Estadísticas de la regresión	
Coefficiente de correlación múltiple	0,871145456
Coefficiente de determinación R ²	0,758894405
R ² ajustado	71,1%
Error típico	0,012180042
Observaciones	25

Análisis de varianzas					
	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Promedio de los cuadrados	F	Valor crítico de F
Regresión	4	0,009339027	0,002334757	15,73780164	5,70181E-06
Residuos	20	0,002967069	0,000148353		
Total	24	0,012306096			

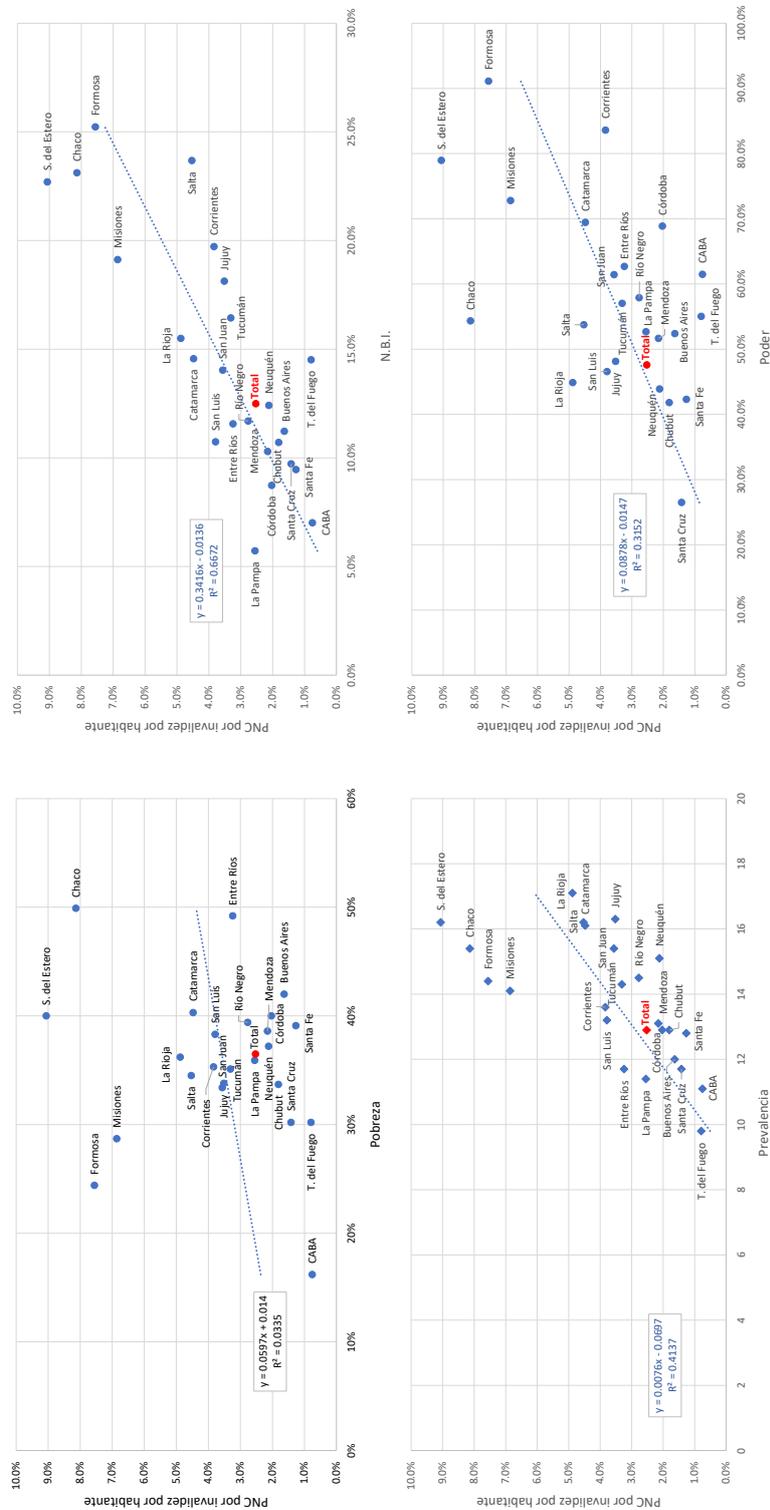
	Coefficientes	Error típico
Intercepción	-0,075621648	0,024339227
Variable X 1: prevalencia	0,002772628	0,001744515
Variable X 2: NBI	0,222575789	0,06913855
Variable X 3: poder	0,040755596	0,020670329
Variable X 4: pobreza	0,049276465	0,037162418

Fuente: elaboración propia.

Resultados de las regresiones simples

A continuación, se muestran la distribución de PNC por provincia y las siguientes variables: 1) N.B.I., 2) prevalencia; 3) poder político y 4) pobreza.

Figura 75. Distribución de PNC por provincia y N.B.I., prevalencia, poder político y pobreza.



Fuente: elaboración propia.

Referencias

- ANSES. 2022. "Estadísticas de la seguridad social", III trimestre. CABA.
- Bertín, H. 2022. *La previsión social en Argentina: pasado, presente y futuro*. Rosario, Editorial Juris.
- Bertín, H. 2023. "Pensiones no contributivas: diagnóstico y propuestas". *Blog: Economía del Sector Público*, FCE-UNLP. 29 de mayo. La Plata.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales-SIEMPRO. 2021. "Reporte de Monitoreo de las Pensiones No Contributivas", 2º trimestre 2021. CABA.
- INDEC. 2021. "Estructura de la población. Censo del año 2010". CABA.
- INDEC. 2022a. "Condiciones de Vida. Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires". 6, 16, noviembre. CABA.
- INDEC. 2022b. "Condiciones de Vida. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 conglomerados urbanos". 6, 12, primer semestre. CABA.
- Rofman, R. 2021. "Los regímenes previsionales de excepción en Argentina". CIPPEC, *Documento de políticas públicas*, 230. CABA.

19. Pensiones no contributivas graciabiles.

Las pensiones graciabiles en los poderes del Estado son un tipo de pensión no contributiva, como fue señalado en el capítulo precedente.

La legislatura de la provincia de La Rioja sancionó en el mes de mayo pasado la Ley 10.508, promulgada con el Decreto 671/22, que introdujo una modificación al artículo 1° de la Ley 6.267.

La legislación previa otorgaba la pensión graciable a las personas que hubieran ocupado los cargos de gobernador, vicegobernador y presidente del Tribunal Superior de Justicia. A partir de la nueva ley, este colectivo de personas podrá, además, cobrar en forma simultánea la pensión vitalicia con la percepción de otras prestaciones de la previsión social y cualquier otro sueldo por trabajos en el sector privado y en el sector público⁷⁵.

La revisión de la legislación mencionada es una oportunidad para pensar, en forma más amplia, la relación entre las pensiones graciabiles y los servicios prestados al Estado en una democracia republicana.

En la primera parte se describen los antecedentes de las pensiones graciabiles de diversos tipos que existen en Argentina; luego, se analizan sus implicancias para los regímenes previsionales y en la última parte se presentan las conclusiones

Antecedentes

Las pensiones graciabiles son una familia particular de prestaciones no contributivas que integran las más de doscientas reglas para jubilar a las personas en Argentina. En perspectiva histórica, fueron los primeros beneficios que otorgó el Estado; aún antes de crear el primer régimen previsional formal en el año 1904, con la Ley 4.349 que estableció la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles.

En efecto, al repasar la legislación previsional del siglo XIX se encuentran algunos antecedentes de personas que pasaron a retiro con la percepción de una asignación monetaria pagada por los gobiernos locales posteriores al año 1810. En el año 1865, con la sanción de la Ley 870, se concedieron pensiones graciabiles a los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a los jueces de sección.

Durante la primera parte del siglo XX se fueron sancionando distintos regímenes que establecían pensiones graciabiles para distintos colectivos de personas. A partir de la década de 1970 en adelante, aun existiendo regímenes previsionales formales para trabajadores en relación de dependencia (Decreto-Ley 18.037) y para trabajadores autónomos (Decreto-Ley 18.038)⁷⁶, se utilizó con más frecuencia el instrumento de las pensiones graciabiles con diversos argumentos como el mérito, la necesidad o la recompensa.

Así, en las pensiones graciabiles para el Presidente y Vicepresidente (Ley 16.989 del año 1969) se pondera el servicio prestado a la sociedad; estas se incorporaron posteriormente en la Ley 24.018 del año 1999, que alcanza también a los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

⁷⁵ La Ley 10.508 replica el artículo 1° de la Ley 6.267 descrito en el párrafo precedente, pero elimina el párrafo final que establecía que "... Dicha pensión se abonará exclusivamente a quienes estando en la condición anteriormente citada (hace referencia a los cargos mencionados) no perciban emolumento alguno, bajo ningún concepto, ya sea como activo o como pasivo".

⁷⁶ Posteriormente se transformó en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) entre los años 1994 y 2008 y el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a partir del año 2008 hasta la actualidad.

Por otra parte, las pensiones que reciben las personas que obtienen el premio Nobel (Ley 19.211 del año 1971) o los medallistas olímpicos (Ley 23.891 del año 1990) se encuadran en razones de mérito; y las pensiones no contributivas para combatientes en Malvinas (Ley 23.848 del año 1990) buscan reconocer (y paliar) las consecuencias derivadas de la participación en guerras. A su vez, en las pensiones vitalicias a los familiares de personas desaparecidas antes del 10 de diciembre de 1983 (Ley 23.466 del año 1987) se otorga una compensación monetaria por haber sufrido acciones estatales.

Entre otras pensiones graciables existen aquellas para sostener el culto católico apostólico romano -como la asignación vitalicia para arzobispos y obispos (Decreto-Ley 21.540 del año 1977 o para sacerdotes seculares (Decreto-Ley 22.430 del año 1981)- y existen también pensiones para atender el estado de necesidad, como las pensiones para madres de siete hijos (Ley 23.746 del año 1989), que mantiene su vigencia a pesar de la creación de la asignación universal por hijo (Decreto 1.602/09).

En el año 2020, con la promulgación de la Ley 27.549, se creó la pensión graciable de carácter vitalicio para los familiares de los trabajadores que, habiendo prestado servicios efectivos esenciales en sus lugares habituales de trabajo, fuera de su domicilio particular durante la emergencia sanitaria, fallecieron entre el 1 de marzo y el 30 de septiembre de 2020 como consecuencia de haber contraído COVID-19. Posteriormente, el 30 de junio de este año se sancionó la Ley Integral de VIH, que creó, entre otros cambios, el régimen de pensiones no contributivas para personas con VIH, hepatitis virales, tuberculosis e infecciones de transmisión sexual en situación de vulnerabilidad social⁷⁷ (Bertín, 2022).

Box IV: pensiones graciables en la provincia de La Rioja

La legislatura de la provincia de La Rioja introdujo una modificación al artículo 1° de la Ley 6.267, mediante la sanción de la Ley 10.508, promulgada con el Decreto 671/22 del pasado 10 de mayo.

La legislación previa otorgaba la pensión graciable a las personas que hubieran ocupado los cargos de gobernador, vicegobernador y presidente del Tribunal Superior de Justicia de esta provincia. A partir de la nueva ley, este colectivo podrá cobrar en forma simultánea la pensión vitalicia con la percepción de otras prestaciones de la previsión social y cualquier otro sueldo por trabajos en el sector privado y en el sector público.

Percepción simultánea de la pensión vitalicia y la remuneración

En el caso de la provincia de La Rioja, las pensiones graciables tienen el carácter de no contributivas, generan pensión derivada para los derechohabientes del titular fallecido (cónyuge supérstite, hijos menores de 18 años e hijos discapacitados sin límite de edad) y su monto se establece anualmente en el presupuesto provincial. La pensión derivada equivale al 70% de la pensión vitalicia.

La Ley 10.508 replica el artículo 1° de la Ley 6.267 descrito en el párrafo precedente, pero elimina el párrafo final que establecía que *“Dicha pensión se abonará exclusivamente a quienes estando en la condición anteriormente citada (hace referencia a los cargos mencionados) no perciban emolumento alguno, bajo ningún concepto, ya sea como activo o como pasivo”*.

⁷⁷ La norma permite para el resto de las personas que se encuadran en estas patologías el acceso a la jubilación por vejez del SIPA, a partir de los 50 años de edad, con 20 años de servicios con aportes y que hayan transcurrido 10 años o más desde su diagnóstico al momento de tramitar este beneficio previsional

Impacto

La compatibilidad entre la pensión graciable y las prestaciones del SIPA (la provincia de La Rioja transfirió su régimen previsional a la Nación, Decreto 503/96) o con aquellos beneficios de carácter contributivo que otorguen otros regímenes nacionales, provinciales y municipales de previsión o retiro implica la generación de doble beneficio (pensión graciable/jubilación por vejez; pensión graciable/pensión por invalidez; pensión graciable/ pensión por fallecimiento; pensión graciable/retiro) y, también, la percepción de la pensión graciable con un salario en actividad, tanto en el sector privado como en el propio sector público; en ambos casos, impactan en la equidad y la eficiencia del régimen previsional. Tan es así, que la pensión universal para el adulto mayor (PUAM), que también es una prestación no contributiva destinada al alivio de la pobreza en la vejez, establece la incompatibilidad con la percepción de una jubilación, retiro o cualquier otra pensión, ni con una prestación por desempleo (Ley 27.467 del año 2017).

Análisis

Más allá de los diversos argumentos planteados, las pensiones graciables vitalicias colisionan, en la mayoría de los casos, con los objetivos de los regímenes previsionales de ahorro para la vejez e impactan en la equidad, la eficiencia y la solvencia.

En algunos casos, como las pensiones graciables para los presidentes y vicepresidentes de la Nación, los beneficios se otorgan en forma inmediata al cese del cargo, sin importar la edad, los aportes realizados u otros requisitos; mientras tanto, en otros casos, como el de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con al menos cuatro años en el ejercicio de sus funciones, el beneficio se obtiene a la edad de 65 años o acreditando 30 años de antigüedad de servicio o 20 años de aportes en regímenes de reciprocidad jubilatoria.

En otros casos, la asociación entre una patología y la previsión social no debería vincularse con la jubilación por vejez sino con la pensión por invalidez, con la intervención previa de las comisiones médicas de la Superintendencia de ART y la aplicación del baremo para determinar el grado de incapacidad derivada (Bertín, 2022. Rofman, 2021).

Conclusiones

Los supuestos que originan las pensiones vitalicias, basadas en los servicios prestados al Estado (presidente y vicepresidente, gobernadores y vicegobernadores y jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación o sus equivalentes provinciales) o el mérito (premios nobeles, medallistas olímpicos) no son motivos suficientes para otorgar estos beneficios previsionales.

En una democracia republicana el haber ejercido los cargos más importantes en los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, a nivel nacional y/o provincial, no debería dar lugar al beneficio de una pensión graciable vitalicia; por el contrario, y como el resto de los ciudadanos, deberían percibir la jubilación por vejez al momento de cumplir los requisitos del régimen previsional en el que hayan acumulado la mayor cantidad de años con aportes (Decreto-Ley 9.316/46, de reciprocidad jubilatoria).

En este sentido, cabe señalar que en el ámbito nacional fue derogado el régimen previsional especial para los legisladores (Ley 25.668 del año 2002) y en el ámbito de la provincia de Buenos Aires fueron derogados los regímenes especiales para Gobernador y Vicegobernador y para legisladores (Ley 14.999 del año 2018). Las pensiones graciables deberían otorgarse con un criterio bien restrictivo, como el reconocimiento de la condición de excombatientes.

A futuro, es necesario encontrar acuerdos entre la sociedad civil y la política para la creación de un régimen previsional único para los ciudadanos, en consonancia con los preceptos constitucionales y, así, contribuir a fortalecer la equidad la eficiencia y la sustentabilidad de la previsión social en Argentina.

Referencias

- Bertín, H. 2022. *La previsión social en Argentina: pasado, presente y futuro*. Rosario, Editorial Juris.
- Rofman, R. 2021. “Los regímenes previsionales de excepción en Argentina”. CIPPEC, *Documento de políticas públicas*, 230. Buenos Aires.

20. Cómo pensar una reforma previsional en Argentina.

Las reformas previsionales son procesos complejos que conllevan conflictos sociales y políticos. Los objetivos del proceso de cambio involucran a la cobertura previsional, la suficiencia de las jubilaciones, la sustentabilidad financiera, la equidad en el interior del régimen y entre los regímenes previsionales existentes, y el desafío que plantea el proceso de envejecimiento a nivel mundial.

En el diseño de las reformas se deben congeniar los instrumentos con el contexto del mercado laboral, la macroeconomía, la demografía y las instituciones.

Los mercados laborales duales de la región, la menor participación de la mujer y de los jóvenes y las nuevas modalidades de empleo más flexibles son realidades que nos acompañarán en los próximos años y que deben ser contempladas en las reformas previsionales.

El peso creciente que tiene y tendrá el sostenimiento de las personas en la tercera etapa del ciclo de vida compiten con otros gastos, como las inversiones en educación, en infraestructura, los gastos en salud, seguridad, defensa y, en general, en los que se asocian con el funcionamiento del Estado. Sus fuentes de financiamiento impactan en el costo de producir bienes y servicios y condicionan la productividad, que es la fuente más importante para mejorar la calidad de vida de las personas.

El proceso de envejecimiento poblacional, que surge de la combinación entre la caída en la tasa de fecundidad y el aumento en la esperanza de vida, implica que menos personas en la vida activa deberán sostener a más personas en la vejez y por más tiempo, con los gastos de en las jubilaciones y pensiones, en salud y en el cuidado de las personas en la vejez.

Los aspectos institucionales de las reformas previsionales pueden restringir los grados de libertad, que se hacen más evidentes en las democracias que tiene una estructura institucional federal, ya que las provincias tienen facultades propias en material previsional. En este sentido, la convergencia hacia un régimen previsional único para todos los ciudadanos, con evidentes ventajas en términos de eficiencia, equidad y solvencia, requieren, empero, de un proceso de consenso con los estados provinciales y, también, con el resto de los sectores sociales para fraguar este modelo de régimen previsional.

A lo largo del tiempo, los procesos de reforma, desde la instauración de los regímenes previsionales hacia fines del siglo XIX, han ido cambiando el énfasis en los objetivos señalados y en la arquitectura previsional. En América Latina una parte de los países crearon regímenes de capitalización, sustitutos o complementarios con los regímenes de reparo existentes, hacia el final del siglo pasado; no obstante, en la actualidad, se observa una reversión parcial de estas reformas y la configuración de regímenes previsionales multipilares para aliviar la pobreza en la vejez y brindar prestaciones previsionales contributivas que reflejen total o parcialmente las historias laborales de las personas.

En el mismo sentido, y como un instrumento que le de contenido al diálogo social y político necesario en un proceso de cambio, Demarco y Larraín sugieren considerar el proceso de reforma previsional como parte de un contrato más amplio, que contemple otros programas, como, por ejemplo, la inversión en capital humano para que las personas, que ahora están más saludables y viven más tiempo, extiendan la vida laboral en beneficio propio y de la sociedad. Así, los cambios paramétricos necesarios no serían tratados solo con el objetivo fiscal (conflictivo) sino, también, como una forma de encontrar una mejor asociación entre el empleo, la productividad y el envejecimiento poblacional (Demarco y Larraín, 2023).

En la primera parte se presenta una breve descripción de los modelos previsionales que están vigentes en el mundo; luego, se exponen los objetivos y el contexto en que funcionan los regímenes

previsionales; en la tercera sección se realiza el diagnóstico de la previsión social en Argentina; luego se examinan los instrumentos de la reforma y la economía política del proceso de cambio.

Introducción

Los regímenes previsionales están diseñados para cubrir a la población frente a las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte.

Bismarck en Alemania durante la década de 1880 y Beveridge en el Reino Unido en la década de 1940 diseñaron dos modelos alternativos que, con sus adaptaciones y alcances diversos, siguen funcionando en la mayoría de los países del mundo. El modelo alemán adopta la forma de un seguro social a través del cual los aportes periódicos realizados por los trabajadores, sus empleadores (y en ocasiones el Estado) permiten acceder a la cobertura frente a las contingencias mencionadas. Beveridge, en cambio, ideó un esquema de protección universal mínima para los ciudadanos, por su condición de tales, que es complementado con regímenes de ahorro previsional obligatorios o voluntarios, individuales o colectivos.

En Argentina se aplicó el modelo Bismarkiano hasta el primer lustro de la década del 2000, a partir de entonces se asistió a la transición de la seguridad social (contributiva) a la protección social, que combina el régimen contributivo previo con el régimen no contributivo (para la primera y la última etapa del ciclo de vida de las personas) (Bertín, 2019a).

La reforma previsional es una de las políticas públicas que provoca más conflicto social en el mundo. Por ello, al trabajar en su elaboración es necesario armonizar, al menos, dos cuestiones: el diseño técnico y la economía política.

La evaluación de una eventual reforma puede realizarse a través de los siguientes pasos.

Los objetivos

La tarea comienza identificando los objetivos de un régimen previsional (Barr y Diamond, 2010):

1. La cobertura se mide en dos momentos del ciclo de vida de las personas.
 - a. La cobertura activa o densidad de cotizaciones es la proporción de aportes efectivamente realizados respecto a los aportes teóricos que se deberían haber acumulado según las reglas definidas en la legislación.
 - b. La cobertura pasiva es la proporción de adultos mayores con beneficio previsional en relación con la cantidad total de personas mayores a los 65 años.
2. La suficiencia tiene dos dimensiones:
 - a. El ingreso mínimo para aliviar la pobreza de los mayores adultos.
 - b. La tasa de sustitución para suavizar el consumo en la vejez, que se mide como la proporción entre la jubilación y el salario en actividad.
3. La sustentabilidad financiera surge de la relación entre la masa de ingresos (aportes y contribuciones por la cantidad de cotizantes) y la masa de beneficios (haber promedio por la cantidad de beneficiarios). En los regímenes mixtos se suman los ingresos tributarios destinados al financiamiento de las jubilaciones y pensiones.
4. La movilidad de las prestaciones previsionales está asociada al objetivo de suficiencia. La tasa de sustitución es una foto al momento de acceder al beneficio por vejez; por ello, se

añade un objetivo adicional relacionado con la regla de ajuste periódico (movilidad) de las prestaciones previsionales para que puedan mantener el poder adquisitivo durante la vida pasiva.

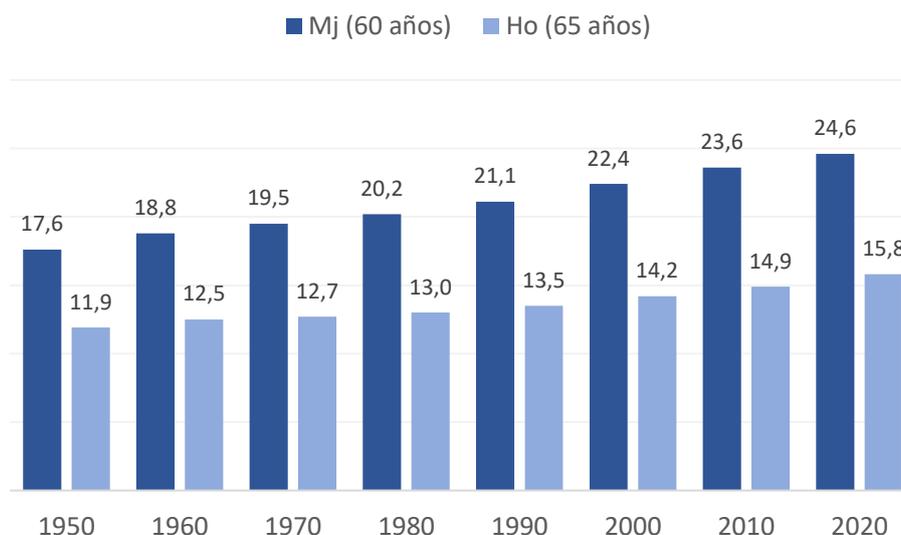
5. La equidad se configura con el diseño de parámetros previsionales similares (tasas contributivas, años de aportes exigibles, edades mínimas para acceder al beneficio por vejez, tasa de sustitución y reglas de movilidad) para empleos similares en términos de salubridad y riesgos laborales.
6. La institucionalidad combina el diseño de las políticas públicas en el área previsional, la gestión a cargo de entidades públicas y privadas (recaudación de las cotizaciones, administración de los fondos y el cálculo y otorgamiento de las prestaciones) y la regulación y supervisión del funcionamiento de la previsión social en sus distintos ámbitos (Arenas de Mesa, 2020).

El contexto

El segundo paso consiste en vincular estos objetivos con el contexto en que funciona el régimen previsional.

- a. Mercado laboral: en los regímenes contributivos hay una relación directa entre la cobertura previsional y el tipo de mercado laboral: a mayor (menor) grado de formalización corresponde, en general, densidades de contribuciones mayores (menores) y la cobertura previsional es más amplia (reducida). De la misma manera, la menor participación de las mujeres por falta de reglas adecuadas que posibiliten su ingreso al mercado laboral afecta a la cobertura (y también a la eficacia, equidad y sustentabilidad). Los procesos de cambio tecnológico introducen un desafío adicional; las relaciones laborales que emergen de los nuevos empleos son más flexibles e inestables y no tienen las características que se encontraban en los precedentes, sobre los que se habían construido las reglas de cotizaciones que hoy siguen vigentes (Robles et al, 2023).
- b. Macroeconomía: los regímenes previsionales mixtos (contributivos y no contributivos) demandan más recursos tributarios para su financiamiento que impactan sobre la presión fiscal, los costos de la producción de bienes y servicios, la productividad y el crecimiento económico. El mayor gasto compete, además, con otros gastos e inversiones del Estado en educación, salud, seguridad, infraestructura, desarrollo regional y, en general, con el financiamiento de las funciones estatales.
- c. Demografía: el envejecimiento poblacional, que resulta de la disminución de la tasa de natalidad y el aumento de la esperanza de vida, añade presión sobre el financiamiento del régimen previsional y la atención de la salud de los adultos mayores en el mediano y largo plazo. La última reforma paramétrica fue realizada en el año 1993 (Ley 24.241), desde entonces, las edades mínimas permanecen sin cambios para ambos géneros (60 y 65 años respectivamente), a pesar del aumento de las esperanzas de vida para las mujeres a los 60 años en 3,5 años (de 21,1, a 24,6 años) y en 2,3 años para los hombres a los 65 años (de 13,5, a 15,8 años).

Figura 76. Argentina: cambios en la esperanza de vida por género, 1950-2020.



Fuente: CEPAL-ECLAC, 2017.

- d. **Institucionalidad:** la fragmentación institucional es, quizás, uno de los aspectos que generan mayor ineficiencia en la previsión social de Argentina. Los regímenes especiales, nacionales y provinciales, mayormente públicos, pero también privados, se basan en el poder y la capacidad de influir para lograr reglas propias más ventajosas que el régimen general del SIPA, paradójicamente en actividades que tienen los menores riesgos laborales y los niveles de insalubridad más acotados.

Por estas razones, es conveniente examinar los objetivos de un régimen previsional en forma conjunta con sus respectivos contextos para poder armonizar su diseño desde la perspectiva de la eficiencia, la equidad y la sustentabilidad financiera.

El diagnóstico de la previsión social en Argentina

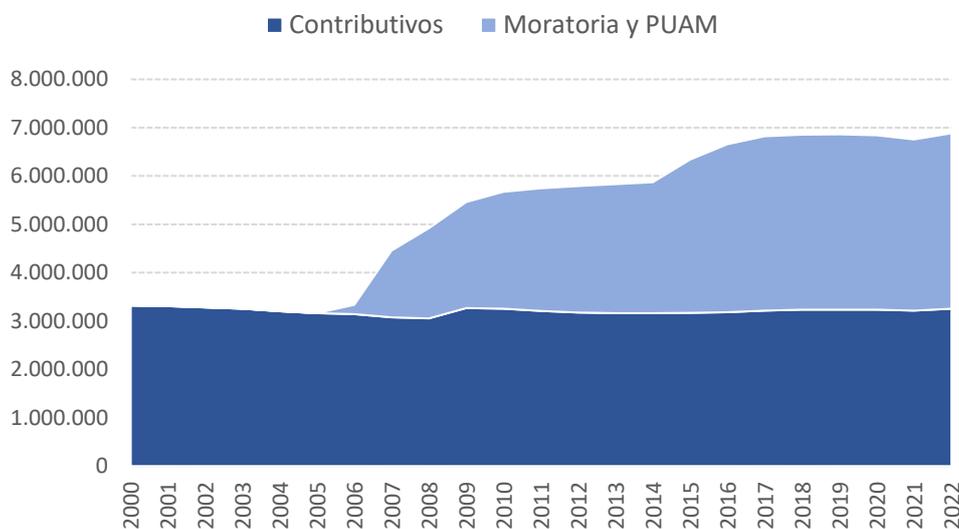
La tercera etapa consiste en realizar el diagnóstico sobre el funcionamiento del régimen previsional respecto a los objetivos mencionados. En particular, resulta de interés examinar cómo impacta el mercado laboral en la cobertura previsional, cuál es el condicionamiento que impone el proceso de envejecimiento poblacional sobre la sustentabilidad, cómo influye el federalismo sobre el diseño institucional de la previsión social y cuáles son las interrelaciones entre los resultados previsionales (cobertura, suficiencia y movilidad) sobre la macroeconomía (finanzas públicas, presión fiscal, productividad y crecimiento económico)⁷⁸.

- a. **Cobertura laboral (densidad de las contribuciones): baja.** Solo el 47% de los afiliados completaría los 30 años mínimos a los 65 años (y el 52% a los 70 años). Si se exigiese 20 años de aportes, el 65% lo alcanzaría a los 65 años (y el 67% a los 70), ver figura 12 (Apella, 2010. Arenas de Mesa, 2019. CAF, 2020).
- b. **Cobertura previsional: alta.** En las últimas décadas Argentina pasó de la seguridad social - con niveles de cobertura menores al 60% de los adultos mayores- a un modelo de protección social con cobertura mayor al 90%. Empero, el aumento de la cobertura previsional no fue el resultado de mejoras en el mercado laboral (mayor formalización y

⁷⁸ Las categorías cualitativas de referencia son: alta, media y baja.

nuevos empleos) sino de reglas sancionadas por el Congreso de la Nación (moratorias y PUAM) (Arenas de Mesa, 2020. Bertín, 2019a. CAF, 2020).

Figura 77. SIPA: beneficiarios, 2000-2022.



Fuente: elaboración propia en base a Boletín Estadístico de la Seguridad Social, diciembre de 2022.

- c. **Suficiencia: media en el SIPA, alta en los restantes regímenes previsionales.** En el SIPA la tasa de reemplazo para el haber del RIPTE es del 54%; la jubilación mínima con 30 años de aportes equivale al 82% del SMVM y la PUAM es equivalente al 80% del haber mínimo (68% del SMVM). En cambio, en los regímenes especiales nacionales y en los provinciales para la administración pública la tasa de sustitución es mayor al 80% (OPC, 2020a).

Figura 78. SIPA: tasas de sustitución.

	44896	% RIPTE	% del SMVM
PBU	\$ 26.837		
PUAM	\$ 46.932		68%
Haber mínimo	\$ 56.900		82%
Haber teórico RIPTE	\$ 159.084	54%	
Haber máximo	\$ 394.763	134%	
Ing. Imp. Mí.	\$ 19.758		
Ing. Imp. Mx.	\$ 642.142		
RIPTE	\$ 293.882		

Fuente: elaboración propia.

- d. **Sustentabilidad financiera: media en el régimen contributivo del SIPA, baja si se incluyen los beneficios semicontributivos y no contributivos, y es también baja en la mayoría de los restantes regímenes previsionales.** Al respecto, se pueden distinguir cuatro cuestiones referidas a la sustentabilidad en el corto plazo, la duplicación de beneficios por persona en el SIPA, el “peso” del gasto previsional en la economía y a los resultados financieros esperados en el mediano y en el largo plazo.

- a. En el corto plazo, el resultado contributivo puro del SIPA (aportes y contribuciones menos beneficios contributivos) está en torno al equilibrio, aún en el contexto de estanflación de la última década. El resultado total (incluidas las prestaciones semicontributivas, como las derivadas de las moratorias y las no contributivas como la PUAM) es deficitario: 3,4% del PBI en el año 2019 (Bertín, 2019a).
 - i. Los regímenes especiales nacionales son deficitarios, excepto el correspondiente a docentes universitarios. Los regímenes provinciales también son deficitarios menos el correspondiente a la provincia de Misiones; en alguno de los casos los desequilibrios son exponenciales. (Bertín y Rosales, 2019. Capello, Caullo y Alvarado, 2019. Cetrángolo y Folgar, 2018. Garriga, Mangiacone y Rosales, 2018. OPC, 2020b. Rosales, 2019).
 - ii. El “peso” relativo del régimen previsional argentino es alto: 12,8% del PIB en el año 2020. Los regímenes previsionales provinciales no transferidos a la Nación representan 2,8% del PIB y todos los regímenes nacionales el 10% del PIB. Dentro de estos, el gasto en las pensiones no contributivas (PNC) equivale al 1% del PIB, los regímenes diferenciales por actividades riesgosas e insalubre al 1%, los regímenes de retiro de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad de la Nación representan el 0,6% y los gastos del SIPA el 7,4%. Dentro del SIPA la distribución es 1% del PIB para los regímenes especiales, 3,4% para las jubilaciones y pensiones contributivas y 3% del PIB para las moratorias y las PUAM (Rofman, 2021a).
 - iii. El doble beneficio, que surge de la percepción simultánea de una jubilación ordinaria y una pensión por sobrevivencia en el SIPA, presiona, también, el gasto previsional. A fines del año 2020, el 16,9% de los beneficiarios del SIPA recibía doble beneficio; según estimaciones de La Ruffa, 2022, el segundo beneficio representaba un gasto que variaba entre el 12,9% y el 15,4% del gasto previsional, según los escenarios elaborados para su cómputo (La Ruffa, 2022).
 - iv. Además, la protección social está desbalanceada en favor de la población que pertenece al tercer ciclo de vida respecto a los niños, niñas y adolescentes. Los primeros absorben el 75% de los gastos prestacionales a cargo de ANSES y representan el 36% de las personas cubiertas; en el otro extremo, el gasto para financiar la cobertura en la primera etapa alcanza al 11% del gasto total y al 43% del total de las personas cubiertas (OPC, 2020a).
- b. En el mediano largo plazo Argentina continuará en la etapa del “bono demográfico” hasta finales de la década de 2030. Las personas en edad de trabajar superan a las personas dependientes que pertenecen a la primera y tercera etapa del ciclo de vida (1° dividendo); sin embargo, no se está aprovechando esta “ventana de oportunidades” en términos de generar trabajo formal, productivo, mayor ahorro y su canalización a la inversión (2° dividendo) (Fanelli, 2014). A este ritmo, parece poco probable que “nos podamos volver ricos antes de volvernos viejos”, a menos que se cambien las regulaciones vinculadas con las tareas de cuidado en el hogar para fomentar la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral (“bono de género”) y, en general, que se pueda mejorar el capital humano y tecnológico y

la infraestructura que permitan aumentar en forma sostenida la productividad y el crecimiento de la economía.

- c. En el largo plazo se agudizará el proceso de envejecimiento de la población. La relación entre las personas mayores a 65 años respecto a la población total aumentará del 11% actual al 18% en el año 2050, mientras que el déficit total del SIPA crecerá del -3,4% del PIB actual al -5,3% del PIB en el año 2050 (CAF, 2020. Cetrángolo y Grushka, 2020).

Vivir más años es una buena noticia que encierra desafíos y oportunidades. La mejor calidad de vida permitirá extender la vida laboral de las personas en la medida que el mercado laboral lo consienta (“bono de longevidad”), pero implicará asumir más gastos vinculados a la salud y al cuidado de los adultos mayores.

- e. **Movilidad: media.** El nuevo criterio de ajuste periódico de las prestaciones de la protección social (sancionado en el año 2020 a través de la Ley 27.609) es adecuado en la perspectiva fiscal a un escenario de estanflación como el actual. No obstante, si Argentina se inserta en un proceso de crecimiento económico e inflación decreciente generará mayor compromiso para las finanzas públicas nacionales. La contrapartida es que la actualización periódica de las prestaciones de la protección social es menor en el primer escenario y será mayor en el segundo. La movilidad vigente es procíclica para las partes (beneficiarios y Estado), por ello es probable que, antes o después, haya que revisarla una vez más (Bertín, 2020. Rofman, 2020a).
- f. **Fragmentación institucional: alta.** En Argentina conviven más de 200 reglas distintas para la cobertura de vejez de la población. A nivel nacional funcionan el SIPA (que es el régimen previsional más importante por la cantidad de afiliados y beneficiarios); los regímenes de “monotributo”; de “empleados de casa particular”; seis regímenes de retiro para las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad de la Nación más el régimen para guardabosques; ocho regímenes especiales administrados por ANSES; cincuenta y uno para actividades riesgosas e insalubres (hay veinticuatro cajas complementarias que administran alguno de los regímenes especiales). Las provincias tienen trece regímenes previsionales propios (y varios de ellos con reglas distintas por tipo de empleo para la administración provincial, municipal, empresas públicas, servicio penitenciario, policía provincial y para determinadas actividades u oficios) más dos que pertenecen a bancos provinciales y veinticuatro a regímenes municipales. Existen, además, setenta y seis cajas previsionales profesionales en el ámbito de todas las provincias (Bertín, 2019a. Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina, 2021. OPC, 2020a. Rofman, 2021a).

Los regímenes de “monotributo” y “empleados de casa particular” ofrecen T.I.R. mayores al SIPA, pero en general sus afiliados acceden a la jubilación mínima (si reúnen los 30 años de cotizaciones exigibles) o, en su defecto, a la PUAM. En consecuencia, la adecuación de las T.I.R. de estos al SIPA se debería realizar aumentando las cotizaciones de sus afiliados a la previsión social (Garriga y Rosales, 2020).

Los regímenes especiales nacionales y los regímenes previsionales provinciales (amparados por las constituciones provinciales) también ofrecen T.I.R. mayores que el SIPA, a pesar de que cubren a trabajos similares (o mejores) en términos estabilidad en el empleo, salubridad y riesgo laboral. Generan niveles de inequidad e ineficiencia que no tienen justificación (Bertín, 2017 y 2019b).

El gasto de las jubilaciones y pensiones de todos los regímenes (nacionales, provinciales, municipales, especiales, actividades riesgosas e insalubres, cajas profesionales) fue equivalente a 12,8% del PIB en el año 2020, el 40% de los beneficios provinieron de regímenes previsionales distintos al SIPA y absorbieron el 55% del gasto de previsional total (el 60% de los beneficios con las reglas del SIPA representaron el 45% del gasto total). A modo de ejemplo, si hoy tuviésemos solo la regla del SIPA, se le podría pagar a todos los mayores adultos una jubilación equivalente al promedio del SIPA y el gasto sería de 7,4% del PIB (60% del costo de ese año). Si bien los beneficios de estos regímenes representan derechos adquiridos para sus perceptores, los resultados de este sencillo ejercicio son una muestra del amplio margen que existe para mejorar la eficiencia de los regímenes previsionales (Rofman, 2021b).

Figura 79. “Peso” de los regímenes previsionales en Argentina, 2020, % del PIB.

Tipo de régimen	Beneficios		Gasto	
	Casos (miles)	% del total	% del PIB	% del total
Regímenes diferenciados	436,8	4,6%	1,0%	7,8%
Regímenes especiales ANSES	263,6	2,8%	1,0%	7,8%
FFAA y FFSS federales	184,3	2,0%	0,6%	4,7%
Provinciales	812,0	8,6%	2,5%	19,5%
Cajas profesionales	80,2	0,9%	0,3%	2,3%
Pensiones no contributivas (ANSES)	1.615,4	17,1%	1,1%	8,6%
Zona Austral (SIPA)	337,9	3,6%	0,5%	3,9%
Total de excepción	3.730,2	39,6%	7,0%	54,7%
Régimen general	5.694,4	60,4%	5,8%	45,3%
Total	9.424,6	100,0%	12,8%	100,0%

Fuente: Rofman, 2021b

En el año 2020 se modificaron los regímenes de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial y Ministerio Público de la Nación y del Servicio Exterior de la Nación (mediante la sanción de la Ley 27.546) para disminuir las asimetrías mencionadas; los parámetros previsionales se adecuaron parcialmente a los del SIPA, aumentaron los aportes personales del 12% al 19%, las edades mínimas para la jubilación en el régimen de Magistrados convergerá a 65 años en el año 2025, se eliminó el régimen del servicio exterior para los funcionarios que se incorporen a partir de la reforma, entre otros cambios. La tasa interna de retorno en el régimen del Poder Judicial y el Ministerio Público de la Nación disminuirá de 3,0% a 1,6% para mujeres y de 2,3% a 0,6% para hombres. En el Servicio Exterior de la Nación de 2,8% a 1,6% para mujeres y de 2,0% a 1,6% para hombre, y se ubicarán por debajo de las correspondientes al SIPA. La reforma de ambos regímenes es un paso en el camino de homogeneizar las reglas para las jubilaciones y pensiones de los ciudadanos en Argentina; empero, resta un camino largo y arduo para eliminar las asimetrías restantes.

Instrumentos de la reforma previsional

La cuarta etapa es combinar el diagnóstico con los objetivos de la reforma y los instrumentos disponibles.

Los principales desafíos para la política laboral y previsional se refieren a mejorar la densidad de cotizaciones durante la vida activa; mantener los niveles actuales de cobertura en la vejez a través de la PUAM (no de nuevas moratorias); reevaluar la pertinencia de cada uno de los regímenes para actividades riesgosas e insalubres vigentes; mejorar la eficiencia y la equidad entre los regímenes especiales nacionales y los regímenes previsionales provinciales respecto al SIPA; fortalecer el financiamiento de los regímenes de “monotributo” y de “empleados de casa particular” ajustando el nivel de los aportes previsionales; atender las cuestiones de género vinculadas con las tareas de cuidado en el hogar para aumentar la participación de la mujer en el mercado laboral; reconocer a la mujer un período de aportes por hijo/a (“bono por maternidad”) y preservar la sustentabilidad fiscal, tanto en relación al “peso” que hoy tiene el gasto previsional en el funcionamiento de la economía como en vistas al proceso de envejecimiento poblacional (Bertín, 2019a. Rofman, 2020b).

No obstante, en el corto plazo la verdadera reforma (y es la más desafiante) está en el mercado laboral: cómo aumentar su formalización, que es la forma más genuina y eficiente para cubrir a los trabajadores activos y brindar protección a los adultos mayores.

La “caja de instrumentos” para la reforma de los regímenes previsionales ofrece múltiples opciones y el uso de estos es amplio en la experiencia internacional. En la perspectiva de una posible reforma previsional en Argentina se podrían contemplar regímenes previsionales con parámetros iguales para trabajos similares a nivel nacional y provincial; edades mínimas comunes y dinámicas, en función de la esperanza de vida; asociar la determinación del ingreso base para el cálculo de las jubilaciones con la historia de aportes de las personas, en función de los datos disponibles; prestaciones proporcionales para reconocer los años de aportes inferiores a los 30 años exigidos para acceder a la jubilación por vejez; mejorar los incentivos para postergar el retiro del SIPA; pensión por fallecimiento temporal; establecer un haber previsional por persona; ahorro previsional voluntario para mejorar las tasas de reemplazo de todos los regímenes previsionales (Bertín, 2019d).

A futuro es dable pensar la creación de un régimen previsional único para los ciudadanos de Argentina y fortalecer los instrumentos para atender algunas de las diferencias entre los colectivos descritos. Un régimen previsional común sería un paso decisivo para eliminar las asimetrías en términos de equidad, eficiencia y sustentabilidad financiera.

El régimen previsional único tendría una estructura multipilar y ofrecería los siguientes beneficios:

- **Pilar 0, objetivo: alivio de la pobreza.** Beneficio: PUAM: la actual Prestación Básica para el Adulto Mayor la percibirían solo las personas que no tienen años de aportes registrados en el sistema a partir de los 65 años y
- **Pilar 1, objetivo, preservar el ingreso en la vejez.** Beneficio proporcional (BP) a los aportes registrados durante la vida activa de las personas, también a partir de los 65 años. Una opción es establecer un mecanismo similar al que usan los esquemas de cuentas nacionales (v.gr. Suecia), que contemplan una fórmula que considera todos los aportes registrados por las personas, ajustados con un índice de movilidad salarial más una tasa de rentabilidad implícita y un factor actuarial para determinar el valor mensual de la prestación previsional en la vejez. El monto mínimo del BP debería calibrarse para partir de la actual jubilación mínima, equivalente al 82% del SMVM y luego crecer conforme a la aplicación de los parámetros señalados. Adicionalmente, se podría incluir un factor de corrección para incentivar el retiro tardío; que se aplicaría a las personas que deciden en forma voluntaria jubilarse después de la edad mínima legal.

- **Pilar 2, objetivo mejorar la tasa de sustitución.** Las mejoras deseables en la tasa de sustitución del SIPA para cada colectivo de personas podrían encuadrarse en los programas de ahorro voluntario colectivo sin garantías estatales.
- **Pilar 3, objetivo mejorar la tasa de sustitución.** Promover el ahorro voluntario individual sin garantías estatales (ver figura 4).

La creación de un régimen previsional único para todos los ciudadanos (eliminando el resto de las reglas previsionales distintas a las reglas del SIPA), que combine la PUAM con el Beneficio Proporcional y los programas de ahorro voluntario permitiría mejorar la eficiencia, la equidad y la solvencia previsional de Argentina. Por un lado, podría mejorar el beneficio previsional promedio del sistema (en favor de las personas que registran menos de los treinta años mínimos y en detrimento de las personas que hoy se jubilan en los regímenes distintos al SIPA); por otro lado, disminuiría el gasto previsional por persona en Argentina y, con ello, se podría balancear mejor el gasto en protección social entre la primera y la tercera etapa del ciclo de vida de las personas y fortalecer la solvencia del régimen previsional a largo plazo para enfrentar el proceso de envejecimiento poblacional.

Adicionalmente, aun sin reforma previsional, todas las cajas o institutos previsionales que existen en Argentina deberían realizar y publicar periódicamente los balances actuariales de sus regímenes previsionales (por ejemplo, cada dos o tres años) de modo de exponer sus resultados y el impacto de las diversas medidas de política económica en general (impositiva, laboral) y de previsión social en particular sobre sus funcionamientos.

En el diseño de una reforma previsional es común utilizar varios instrumentos de manera simultánea para perseguir distintos objetivos, algunos con vigencia inmediata y otros diferida; se trata de alcanzar un balance y coordinación frente a los distintos desafíos que se enfrentan en los procesos de cambio.

Varios de estos instrumentos apuntan a mejorar la equidad, la eficiencia y la sostenibilidad financiera, pero, al mismo tiempo, recortan beneficios diferenciados que hoy obtienen colectivos acotados por tipo de trabajo o localización geográfica. Por ello, es necesario combinar el diseño técnico con la economía política de la reforma previsional.

La economía política de la reforma previsional

Las reformas previsionales son procesos frecuentes en el mundo que conllevan conflictos sociales y políticos.

En el año 1993 se realizó en Argentina una reforma integral (paramétrica y estructural con la implantación de dos regímenes en competencia: capitalización individual y reparto); en el año 2008 la reforma fue estructural (se eliminó el régimen de capitalización individual). De ambas se puede extraer enseñanzas para alcanzar mejores consensos a la hora de abocarse a un nuevo proceso de cambio (Bertin, 2019a. Bertranou, Casalí y Cetrángolo, 2018. Isuani y San Martino, 1993)⁷⁹.

⁷⁹ En el año 2000 se intentó realizar una reforma previsional al SIJP por medio de la sanción del DNU 1.306/00, fue una reforma con el instrumento legal equivocado, originalmente fue preparada como un proyecto de ley pero terminó siendo promulgada con un decreto de necesidad y urgencia. Se proponía la introducción de un beneficio universal, no contributivo, con un requisito de residencia de quince años y un cronograma de edades mínimas decrecientes, a razón de 75 años en el año 2001, 72 años en el año 2004 y 70 años a partir del año 2007. Se eliminaba la prestación básica universal (PBU) y se la reemplazaba por la prestación suplementaria (PS), con un monto que decrecía en función de los montos de las prestaciones a cargo del régimen previsional público para mantener el objetivo de redistribución pero disminuir su

Previamente, en el año 2002 el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Decreto 1.934/02, había convocado a un diálogo intersectorial, con la participación de expertos nacionales e internacionales, cuyos resultados se plasmaron en el “Libro Blanco de la Previsión Social”, que es un antecedente valioso para construir la arquitectura de la economía política de una reforma previsional (MTEySS. 2003).

Las recomendaciones de los organismos multilaterales y la experiencia de países que han reformado sus regímenes previsionales o que están en este proceso sugieren abrir un proceso de diálogo social y político que permita explicar el porqué y el cómo de la reforma y, también, buscar los consensos necesarios para que el nuevo régimen previsional sea estable en el tiempo (Bertín, 2006. Bertranuo, 2022. CEPAL, 2014. European Commission, 2023. Montt y Jorquera, 2021).

En este sentido, se han estudiado seis experiencias internacionales para extraer enseñanzas de estos procesos de cambio: Suecia en el año 1994 (Settergreen, 2007. Weaver, K. y Willén, A. 2014); España en el año 1995 (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 1995); Reino Unido en el año 2006 (Pensions Commission, 2006); Chile en los años 2008 y 2015 (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015); Uruguay en el año 2023 (CESS, 2021) y de Francia (COR, 2022).

Estos incluyeron distintas variantes en la conformación, en los modos operativos y en las duraciones de las tareas encomendadas a los respectivos grupos de expertos, tal como se advierte en la figura siguiente.

costo. En el caso de las mujeres, se introducía la percepción gradual de las prestaciones del régimen público (PS, PC, PAP) a razón de 85% del total a años 60 años, luego el porcentaje se incrementaba en 3 pp. por cada año hasta alcanzar el 100% a los 65 años. Se proponía la introducción de una prestación proporcional por edad avanzada a partir de los 70 años para reconocer los años de aportes menores a los 30 años mínimos previstos en la Ley 24.2141. Se reemplazaba al AMPO por el MOPRE como índice para la movilidad de las prestaciones del régimen público. Respecto al régimen de capitalización, se proponía la eliminación de la comisión fija para corregir su efecto regresivo y mejorar la transparencia del sistema de precios; se modificaba el criterio para la distribución de indecisos asignándolos a las administradoras de menor comisión; se regulaba un régimen de información periódica a los afiliados, cuatro veces por año; se introducía un límite a la concentración, el tamaño de una AFJP no podía superar el 27,5% del mercado; se permitía la creación de más de un fondo de jubilaciones y pensiones para ampliar las opciones de inversión para los afiliados, se modificaban los límites por instrumento financiero del régimen de inversiones y la composición del encaje de los fondos de jubilaciones y pensiones; se incluían cambios en las modalidades previsionales del régimen de capitalización individual; entre otras de las modificaciones propuestas. No obstante, esta reforma no entró en vigor porque la Cámara Federal de la Seguridad Social dispuso una medida cautelar con efectos suspensivos ante un reclamo de inconstitucionalidad sobre el decreto de necesidad y urgencia, presentado por representantes del Congreso de la Nación. Por ello, el Poder Ejecutivo, a través del DNU 438/01, estableció su vigencia a partir del primer día del tercer mes siguiente a aquel en que quedase firme la sentencia que, en su caso, revocase la medida cautelar dictada en el Expediente Judicial N° 700.027/2001; no obstante, nunca entró en vigencia y fue finalmente derogado a través del artículo 18 de la Ley 26.222 del año 2008.

Figura 80. Arquitecturas comparadas de procesos de reforma previsional.

CASOS	CONVOCATORIA	COMPOSICIÓN	FUNCIONAMIENTO	RESULTADOS
España, 1995 - presente Comisión del Pacto de Toledo	Congreso Ley	43 diputados	4 pactos: 1995 (15 recomendaciones), 2003, 2011, 2020	6 leyes (1997, 2002, 2007, 2011, 2013, 2013)
Reino Unido, 2002- 2006 Comisión de Pensiones (Informe Turner)	Primer Ministro Blair. 4 años	3 comisionados (1 empresas, 1 sindicatos, 1 académico)	Hoja de ruta: 1er info: diagnóstico 2do info: recomendaciones	Pension Act 2007 Pension Act 2008
Chile, 2006 Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional	Presidenta Bachelet Decreto. 3 meses.	15 expertos	1) hoja de ruta, 2) audiencias, 3) análisis, 4) propuestas Informe Final	5 leyes (2008, 2009, 2010, 2011, 2021)
Chile, 2014-2015 Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones	Presidenta Bachelet Decreto. 16 meses.	24 expertos (15 nacionales, 9 internacionales)	1) hoja de ruta, 2) sesiones de trabajo, 3) audiencias, 4) encuestas,	Ley de reforma de pensiones solidarias (2016)
Uruguay, 2020-presente Comité de Expertos por la Seguridad Social	Presidente Lacalle Pou Ley. 18 meses	15 expertos	hoja de ruta 1) diagnóstico (9 m.), 2) recomendaciones (9 m.)	
Francia, 2022-presente Consejo Nacional de la Refundación	Presidente Macron Propuesta	Partidores, actores sociales, regiones, ciudadanos por sorteo	Múltiples reformas.	

Fuente: Fundación Pensar, 2023.

Así, en los casos de España, Uruguay y Francia las comisiones reunieron representantes del gobierno (en mayoría), de los partidos políticos de la oposición, de las organizaciones intermedias de los trabajadores, los empleadores y los jubilados.

En cambio, en Chile la representación estuvo a cargo de expertos técnicos nacionales (2006) y nacionales e internacionales (2015).

En el Reino Unido la comisión estuvo conformada por tres integrantes designados por el Primer Ministro, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Estado para el Trabajo y las Pensiones.

En España el Pacto de Toledo continúa funcionando y realiza recomendaciones u orientaciones generales, con frecuencia quinquenal, sobre el funcionamiento del régimen previsional. Estas son abordadas por la instancia del Diálogo Social entre el gobierno, los sindicatos y los empresarios, que formula los aspectos más específicos y concretos para implementar las orientaciones generales recibidas. En los casos restantes, las comisiones fueron disueltas una vez cumplidos sus mandatos.

En Francia se constituyó en el año 2000 una comisión permanente, Conseil d'orientation des retraites (COR), integrado por 41 miembros, representantes del parlamento, de organizaciones profesionales y sindicales, jubilados y familias, miembros de la administración pública y expertos, depende del Primer Ministro. El COR es un organismo independiente y pluralista de consulta, responsable de analizar y supervisar las perspectivas a medio y largo plazo del sistema de jubilación francés; actualmente está abierto un proceso de reforma previsional.

En Suecia el proceso de reforma previsional involucró a los dos partidos con mayor representación en el Parlamento y las decisiones sobre la arquitectura del nuevo régimen fue el resultado del compromiso entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria; empero, no estuvo exento de difíciles negociaciones mantenidas entre el Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales y el Ministerio de Economía por los costos que representaba el proceso de cambio.

En todos los casos, estos grupos de trabajo estuvieron asistidos por secretarías técnicas conformadas por funcionarios técnicos de los ministerios involucrados.

A futuro habría que realizar en una reforma previsional paramétrica que mantenga el régimen de reparto único para todos los ciudadanos, con una prestación proporcional que reconozca todos los aportes realizados en la vida activa y se determine con equilibrio actuarial, incorpore el ahorro previsional voluntario, disminuya las asimetrías expuestas y se prepare para afrontar el proceso de envejecimiento poblacional.

La reforma previsional no debe alcanzar a los actuales jubilados y pensionados (derechos adquiridos) y se deben examinar los derechos en expectativa de las personas que están prontas para adquirir la jubilación por vejez.

La convergencia de los restantes regímenes previsionales -especiales nacionales, provinciales y municipales; con condiciones diferenciales; cajas profesionales; cajas complementarias- podría empezar con la derogación de las pensiones graciables para el presidente y vicepresidente, como se realizó en la provincia de Buenos Aires en el año 2017⁸⁰, que tiene una importancia simbólica, pero que le darían legitimidad al inicio de este proceso.

Cabe señalar que la convergencia de los regímenes especiales provinciales es más compleja porque las provincias pueden administrar sus propios regímenes⁸¹ y, en algunos casos, las reformas podrían requerir cambios en las constituciones de estos estados⁸². Por ello, este proceso debería ser incluido en una negociación más amplia dentro de un nuevo contrato federal y de un consenso fiscal⁸³; en esta estrategia habría que incluir el planteo de una interrupción de la asistencia financiera de Nación para la denominada armonización previsional, que representa \$101 mil millones en el presupuesto nacional del año 2023⁸⁴ y, además, cubre los gastos originados para financiar los mayores beneficios previsionales de las personas que residen en la zona austral. No obstante, habría que esperar que los tiempos de las convergencias sean más extensos.

Las trece provincias con regímenes propios concentran el 50% de los empleados públicos del país, incluyendo a docentes y policías; según estimaciones cuatro de ellas representan $\frac{3}{4}$ del ahorro

⁸⁰ En el año 2017 se realizó una reforma previsional que consistió en la eliminación de los regímenes especiales para gobernador y vice y para los legisladores provinciales; además, se transformó el régimen previsional para los empleados del Banco Provincia, igualando los parámetros previsionales con los del SIPA, bajo el mensaje de que las reglas previsionales de los empleados bancarios con residencia en la provincia debían ser iguales. El análisis del mismo se incluirá en el estudio de casos.

⁸¹ Art 125 de la Constitución Nacional: “*Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales*”.

⁸² A modo de ejemplo, el artículo 40 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (y Decreto-ley 9650/80); artículo 21 de la Constitución de la Provincia de Santa Fe (y Ley 6915); artículos 55 y 104 de la Constitución de la Provincia de Córdoba (y Ley 8024).

⁸³ En el Consenso Fiscal del año 2017 se estableció la modificación del Título IV (Armonización de Sistemas Previsionales Provinciales) del decreto 894 del 27 de julio de 2016, reglamentario de la ley 27.260, a los fines de eliminar los mecanismos de penalización de la no armonización. Incluyó, además, 1) la adopción de las medidas necesarias para que la ANSES continúe liquidando los anticipos mensuales hasta diciembre de 2017, inclusive, según lo establecido en la Ley Nacional de Presupuesto vigente; 2) aumentar para 2018 la asignación del presupuesto nacional a las cajas no transferidas en la misma proporción que se incrementen el resto de las prestaciones previsionales liquidadas por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y mantener un mecanismo de anticipos automáticos, sobre la base de los déficits determinados del año anterior; 3) adoptar las medidas necesarias para que la ANSES establezca un régimen simplificado de remisión de información a los fines de la determinación del resultado financiero corriente de los sistemas previsionales provinciales.

⁸⁴ Consenso. Fiscal 2017 y Decreto 730/2018: Régimen de asistencia financiera Art. 50, 93 y 94 del proyecto de Presupuesto 2023.

potencial de la reforma en el escenario de convergencia (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos) (Rofman, 2021).

La economía política de la reforma previsional tiene en este contexto una importancia similar a las cuatro etapas precedentes.

En su diseño es frecuente contemplar las siguientes cuestiones: la reforma de las jubilaciones y pensiones debe surgir de un debate amplio y fundado que permita acordar una reforma a la protección social sostenible en el tiempo. Debe combinar la consistencia técnica con la minimización del costo fiscal y lograr su viabilidad política. Es necesario incluir el debate de la reforma en un acuerdo político y social por los costos asociados y para darle previsibilidad en el mediano plazo a nivel local e internacional. Es conveniente disponer de un informe ejecutivo con las propuestas y las proyecciones actuariales y financieras asociadas, realizado por un grupo de expertos, aun con más de un dictamen; tal como ocurrió en los procesos de la reforma previsional en España en el año 1995 (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 1995), en el Reino Unido en el año 2006 con el Informe Turner (Pensions Commission, 2006), en Chile de los años 2008 y 2015 (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015) y como está ocurriendo en la reforma previsional en Uruguay (CESS, 2021). El informe es una herramienta útil para que pueda ser evaluado en el seno del pacto social y, posteriormente, para que sea debatido en el Congreso de la Nación.

El contexto macroeconómico -débil crecimiento económico e inflación alta- que se configuró en Argentina en las últimas décadas impone desafíos adicionales para pensar entre todos los actores de la sociedad civil y la política el diseño de una futura reforma previsional.

Referencias

- Apella, I. 2010. "Historias laborales y frecuencia de contribuciones a la seguridad social en Argentina". *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XLV Reunión Anual, noviembre. Buenos Aires.
- Arenas de Mesa, A. 2019. *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Arenas de Mesa, A. 2020. "Los sistemas de pensiones en América Latina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19". CEPAL, *Macroeconomía del desarrollo*, 212. Santiago de Chile.
- Barr, N. y P. Diamond. 2008. *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.
- Bertín, H. 2017. "Tasas internas de retorno de los regímenes previsionales nacionales especiales". En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2017*: 187-96. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Bertín, 2019a. "ANSES: de la seguridad social a la protección social, 1998-2017". Centro de Estudios Públicos (CEFIP), FCE-UNLP, *Documento de trabajo*, 28.
- Bertín, H. 2019b: *Hacia una historia de la previsión social nacional en Argentina: 1904-2018*. Ediciones Haber – Centro de Estudios en Finanzas Públicas, FCE, UNLP.

- Bertín, H. 2019c. “Tasas internas de retorno de los regímenes previsionales provinciales y el SIPA”. En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2019*: 181-92. Departamento de Economía, FCE, UNLP.
- Bertín, H. 2019d. “Ahorro previsional voluntario: cuanto antes, mejor”. *Blog de Economía del Sector Público*, 22 de abril de 2019. Departamento de Economía, FCE, UNLP.
- Bertín, H. 2020. “La movilidad en el Sistema Integrado Previsional de Argentina: 2000-2020”. En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2020*: 117-34. Departamento de Economía, FCE, UNLP.
- Bertín, H. y W. Rosales. 2019. “Monitor de la seguridad social de la provincia de Buenos Aires”. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata – Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.
- Bertranou, F., P. Casali y O. Cetrángolo. 2018. “¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino”. Oficina Internacional del Trabajo. Cono Sur, *Informes Técnicos*, 9.
- CAF. 2020. “Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad”. Corporación Andina de Fomento. Caracas.
- CEPAL-ECLAC. 2017. “Tablas de mortalidad”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio Demográfico. Santiago.
- Capello, M., M. L. Caullo y J. Alvarado. 2019.: “Asimetrías y costos que generan los sistemas provinciales de seguridad social no transferidos a la Nación”. IERAL, Fundación Mediterránea, *Monitor Fiscal*, 13 (31), mayo.
- Cetrángolo, O. y J. Folgar. 2018. “Las cajas previsionales de las provincias y el Pacto Fiscal”. CECE, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Febrero.
- Cetrángolo, O. y C. Grushka. 2020. “El sistema de pensiones en la Argentina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera”. CEPAL, *Macroeconomía del desarrollo*, 208. Santiago de Chile.
- CESS. 2021. “Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social”. Comisión de Expertos de la Seguridad Social, marzo. Montevideo.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. 2015. “Informe Final”. Santiago de Chile.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. 2006. “El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato con la previsión social en Chile, I: diagnóstico y propuestas”. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Santiago de Chile.
- COR. 2022. “Presentación del Consejo”. Conseil d'orientation des retraites, Paris.
- Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina, 2021. “Cajas miembro”, Buenos Aires.
- Demarco, G.; Larraín, F. 2023. “Reforma de pensiones. Cambiando la narrativa”. En: Tuesta, D. y G. Bhardwaj (eds.): *Pensiones para todos: propuestas para Sistemas de Pensiones más Inclusivos en Latinoamérica*: 79-104. Singapur, pinBox Solutions.

- Fanelli, J. M. 2014. "Demografía y macroeconomía: oportunidades y riesgos en la Argentina del bono". En: Gragnolati, M. R.; Rofman, Apella; I.; Troiano, S. (editores): *Los años no viene solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina: 373-410*. Buenos Aires.
- Fundación Pensar. 2023. "Propuesta de reforma a la previsión social en Argentina". Fundación Pensar, julio. Buenos Aires.
- Garriga, M., N. Mangiacone y W. Rosales. 2018. "¿Cuán sustentable es la situación del Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires?". En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2019: 171-4*. Departamento de Economía, FCE, UNLP.
- Garriga, M. y W. Rosales. 2020. "Ganadores y perdedores del régimen previsional". En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2020: 113-6*. Departamento de Economía, FCE, UNLP.
- Isuani, E. y J. San Martino. 1993. *La reforma previsional Argentina. Opciones y riesgos*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores / CIEPP.
- La Ruffa, G. 2022. "Doble beneficio previsional y acumulación de prestaciones en Argentina". En: Chávez Molina, E.; Carpenter, S. (eds.): *Empleo y Previsión Social: problemáticas en Argentina y en el mundo: 223-72*. CLACSO, Grupo de Trabajo de Seguridad Social y Sistemas de Pensiones. Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración. 1995. "Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo". Gobierno de España, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.
- MTEySS. 2003. Libro blanco de la previsión social. Buenos Aires, Edición del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- OIT. 2018. "Social protection for older persons: Policy trends and statistics, 2017–19". Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
- OPC, 2020a. "Caracterización del universo poblacional del sistema de previsión social nacional". Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 27 de julio.
- OPC, 2020b. "Informe sobre Regímenes Previsionales Nacionales Especiales para Docentes, Investigadores y trabajadores de Luz y Fuerza y de Yacimientos Carboníferos de Río Turbio". Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 16 de setiembre.
- Pensions Commission. 2006. "A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission". The Stationery Office, Londres.
- Robles, C.; Tenenbaum, V.; Jacas, I. 2023. "Los desafíos de la protección social de los trabajadores de plataformas. Reflexiones para América Latina". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Documentos de proyectos*. Santiago de Chile.
- Rofman, R. 2020a. "La movilidad en el sistema previsional argentino". CIPPEC, *Documento de políticas públicas*, 227. Buenos Aires.
- Rofman, R. 2020b. "Claves para diseñar la política previsional en la pospandemia". En: Levi Yeyati, E.; Guilera, S. (editores): *Pospandemia. 53 políticas públicas para el mundo que viene: 68-71*. Universidad Torcuato Di Tella, CEPE. Buenos Aires.

- Rofman, R. 2021a. “Los regímenes previsionales de excepción en Argentina”. CIPPEC, *Documento de políticas públicas*, 230. Buenos Aires.
- Rofman, R. 2021b. “¿Cobertura, adecuación o sustentabilidad? Sí, ¡por favor! En busca de equilibrios estables en el sistema previsional argentino”. CIPPEC, enero. Buenos Aires.
- Rosales, W. 2019. “Un problema desatendido: las cajas previsionales provinciales”. En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2020*: 105-2. Departamento de Economía, FCE, UNLP.
- Settergren, O. 2007. “Balance de la reforma de la Seguridad Social Sueca”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 1: 161-206. Madrid.
- Weaver, K. y Willén, A. 2014. “The Swedish pension system after twenty years: Mid-course corrections and lessons”. OECD, *Journal on Budgeting*, 13/3: 1-26. Ginebra.

21. Estudio de caso IV: la reforma previsional de la Caja del BPBA.

La reforma de la Caja de jubilaciones, pensiones y subsidio del personal del Banco de la Provincia fue realizada en el año 2017 a través de la sanción de la Ley 15.008; el objetivo fue igualar las reglas para la determinación de los haberes previsionales de los empleados de la Caja con la que rige para el resto de los empleados bancarios bonaerenses, que están afiliados al SIPA.

La Caja presenta una situación de déficit estructural producto de la baja relación de activos y pasivos, tenía 10,3 mil activos y 15,4 mil jubilados y pensionados; la alta tasa de sustitución del 71% y la forma de determinación del haber inicial. La reforma planteó un cambio en los parámetros y la modificación del criterio de movilidad, reemplazando la paritaria que rige para los activos con la movilidad del SIPA, como forma de morigerar (no eliminar) el déficit financiero.

La reforma generó la presentación de varias demandas individuales y colectivas planteando la inconstitucionalidad de diversos artículos; en especial, los que estaban referidos al cambio en los parámetros y a la movilidad de las jubilaciones y Pensiones. En el año 2023 la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires resolvió una medida cautelar que significó la suspensión de los artículos relacionados con el cambio en la tasa de sustitución para las jubilaciones y las pensiones y con la nueva regla de movilidad; con alcance para los jubilados y pensionados que adquirieron el beneficio antes de la reforma del año 2017, pero no para los que se beneficiaron con la nueva ley a partir del año 2018. En realidad, la suspensión efectiva está relacionada con la regla de movilidad, dado que la vinculada con las nuevas tasas de sustitución de la Ley 15.008 no aplican a las personas cuyos beneficios se hubiesen otorgado antes de la reforma, ya que se trataba de derechos adquiridos.

La medida cautela de la SCBA evidencia las restricciones que enfrentan los procesos de reformas previsionales aun cuando presentan mejoras evidentes en la equidad, la eficiencia y la solvencia.

En la primera parte se describe el proyecto de reforma; a continuación el diagnóstico financiero de la Caja que originó el proceso de cambio; en la tercera sección se analizan los efectos de la reforma previsional en el corto y largo plazo; finalmente se presentan las conclusiones⁸⁵.

Proyecto de reforma

El Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires envió a la Legislatura provincial el proyecto de ley para reformar el régimen previsional de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios de los Empleados del Banco de la Provincia de Buenos Aires (en adelante Caja del BPBA).

En el mensaje de elevación se señala que los objetivos de la reforma son, por un lado, mitigar los riesgos judiciales derivados de la reforma del año 2017 y, por otro lado, restituir los derechos y la sostenibilidad financiera a partir del esfuerzo conjunta entre las partes: los afiliados y beneficiarios, el Banco Provincia y los recursos tributarios de la Provincia de Buenos Aires.

En la práctica se propone la derogación de la Ley 15.008 y establecer varios de los parámetros previsionales previos a la reforma del año 2017.

La edad mínima para el acceso a la jubilación vuelve a fijarse en 60 años para las mujeres y se mantienen el cronograma de aumento de las edades mínimas para los hombres (de 60 a 65 años, a razón de un año cada dos entre los años 2020 y 2028), en ambos casos con 35 años de aportes; no obstante, las personas podrán permanecer en actividad hasta los 70 años, mediando conformidad del Banco Provincia. Las personas que reúnan los requisitos de edad mínimo y que tengan al menos

⁸⁵ En autoría con Walter Rosales, publicado en: Blog: Economía del sector público, FCE-UNLP, 13 de julio de 2021.

30 años de aportes efectivos a la Caja del BPBA podrán acceder a la jubilación por vejez; en este caso, el haber disminuirá 2% por cada año faltante de servicios hasta un máximo de cinco años de aportes faltantes.

Los beneficiarios que accedieron a las prestaciones previsionales con los parámetros establecidos en la Ley 15.008 podrán optar por acogerse a los beneficios previstos en este proyecto de ley. La opción deberá ser ejercida dentro del año inmediato a su entrada en vigor y conllevará la obligación de realizar un aporte adicional de cinco puntos porcentuales al 12% previsto en la misma, por el tiempo equivalente entre el acceso al beneficio mencionado y la entrada en vigor de la ley.

La tasa de sustitución para el haber inicial de la jubilación por vejez y por invalidez aumenta de 70% a 82% del promedio salarial de los diez años previos al cese de actividad. La pensión por viudez aumenta del 70% al 75% del haber del causante.

Los ingresos por aportes y contribuciones de la Caja del BPBA aumentan a través del incremento de los aportes personales de los activos del 14% al 16% de la remuneración total percibida, de los pasivos del 10% al 12% de los haberes y de las contribuciones patronales a cargo del Banco Provincia del 23% (16% más 7% adicional) al 28% (21% más 7% adicional mientras el resultado financiero de la Caja del BPBA sea negativo). Las personas que ingresen al Banco Provincia a partir de la vigencia de esta ley aportarán el 19% de las remuneraciones percibidas.

La movilidad de las prestaciones vuelve a seguir a las remuneraciones de los empleados del Banco Provincia (ahora está vinculada a la movilidad del régimen nacional público del SIPA) y los haberes previsionales se ajustarán cada dos meses.

El déficit resultante de la Caja del BPBA se financiará con los aportes del Banco sobre la base de sus utilidades, en conformidad con los requisitos de capital mínimo y demás relaciones técnicas establecidas por el Banco Central de la República Argentina, más una partida del presupuesto de la Provincia de Buenos Aires.

La composición del directorio de la Caja del BPBA aumentará de tres miembros (el presidente designado por el Gobernador de la Provincia, una persona representante directorio del Banco Provincia y una persona en representación de los jubilados y pensionados de la Caja del BPBA) a cinco integrantes (el presidente designado por el Gobernador de la Provincia, una persona representante del Poder Ejecutivo, una representante del directorio del Banco Provincia, una persona representante de los trabajadores del Banco y la restante en representación de los jubilados y pensionados). El presidente tendrá voto doble en caso de empate.

En la figura siguiente se presentan los cambios paramétricos y la comparación con el régimen previsional para los afiliados del Banco de la Provincia de Córdoba y del SIPA.

Figura 81. Cambios paramétricos en la Caja del BPBA.

Parámetros previsionales		Caja del BPBA		Banco de Córdoba	SIPA
		Ley 15.008	Reforma		
Edad mínima	Mujeres	de 60 en 2019 a 65 en 2028	60	60	60
	Hombres		de 60 a 65 a partir 2028	65	65
Años de servicio		35	35	30	30
Aporte	en actividad	14%	16%	18%	11%
	en retiro	10%	12%	0%	0%
Contribución		23%	28%	25%	16%
Total	en actividad	37%	44%	43%	27%
	en retiro	10%	12%	0%	0%
Tasa de sustitución (haber / salario)		59,2% (70% - aporte de 10,8%)	70% (82% - aporte de 12%)	82 al 88%	PBU + PAP (aprox. 53%)

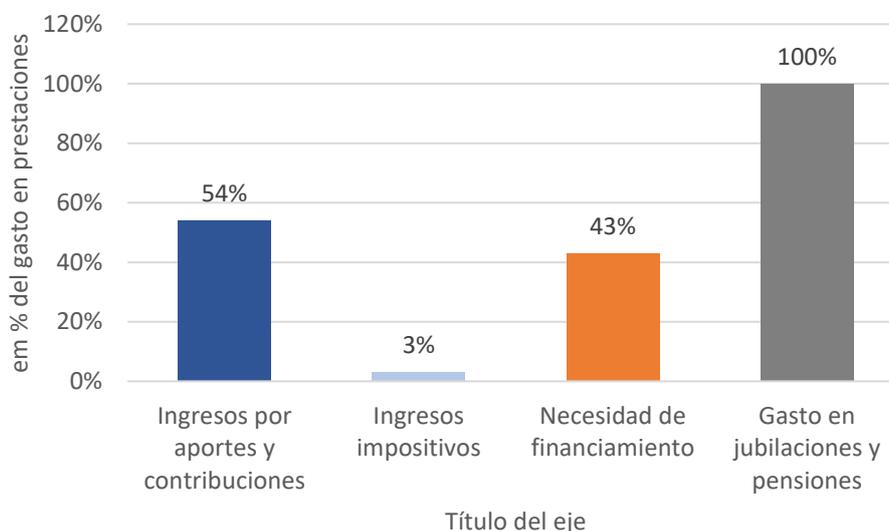
Fuente: elaboración propia.

Diagnóstico de la Caja del BPBA

La Caja del BPBA tiene en déficit financiero estructural, que aún con la reforma paramétrica del año 2017 se corregirá parcialmente.

Los ingresos por aportes y contribuciones previsionales solo financian poco más de la mitad del gasto realizado para el pago de las jubilaciones y pensiones, la mitad restante la tienen que aportar el Banco Provincia y/o la provincia de Buenos Aires.

Figura 82. Ingresos, egresos y necesidades de financiamiento de la Caja del BPBA, 2020.

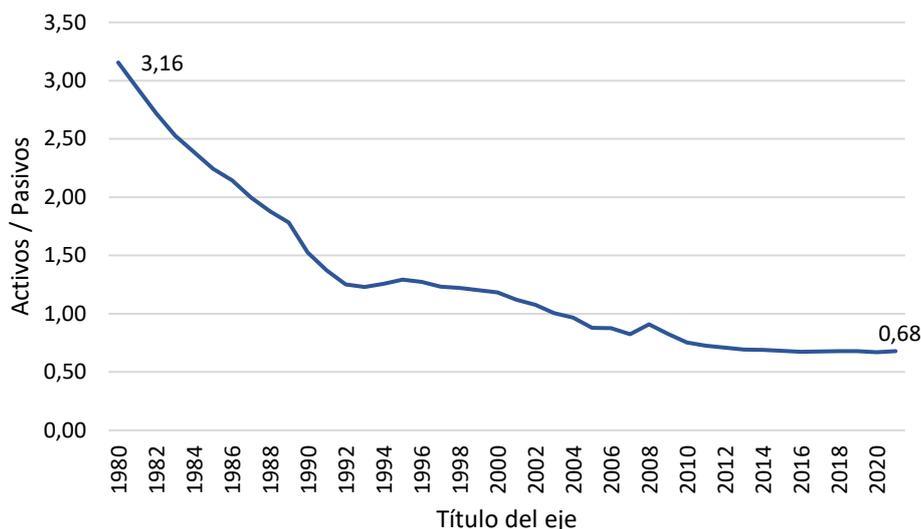


Fuente: elaboración propia.

La causa de este desequilibrio es una combinación entre la baja relación de activos y pasivos (hay aproximadamente 10,3 mil activos y 15,4 mil pasivos); la alta tasa de sustitución neta de las jubilaciones respecto a los salarios (la reforma propone aumentarla de 59,2% a 70%, ver Figura 4) y la temprana edad de la mujer para el acceso a la jubilación por vejez (la reforma plantea volver a establecerla en 60 años, eliminando el cronograma de convergencia a 65 años para el año 2028, que se mantiene para los hombres).

La tasa de dependencia demográfica (TDD) disminuyó de 3,1 afiliados/beneficiarios en el año 1970 a 0,68 afiliados/beneficiarios en el año 2018 y, por el proceso de cambio tecnológico en la industria de servicios financieros, no es esperable que se puedan incorporar más activos; en los próximos años, la relación entre activos y pasivos debería seguir disminuyendo por las nuevas jubilaciones hasta que en el mediano plazo se tendría que recuperar gradualmente, cuando las altas por jubilaciones sean menores a las bajas por muerte de los beneficiarios.

Figura 83. Evolución de la relación entre activos y pasivos de la Caja del BPBA.



Fuente: elaboración propia.

El régimen previsional de la Caja del BPBA es de reparto, los aportes y contribuciones actuales financian las jubilaciones y pensiones, de acuerdo con la siguiente identidad:

$$(1) \alpha_A \times A \times W = \alpha_P \times P$$

dónde: α_A : tasa contributiva. A: activos. W: salario promedio. P: Pasivos. α_P : tasa de sustitución de equilibrio (haber en % del salario).

La tasa de sustitución de equilibrio entre el haber previsional y el salario en actividad (α_P) puede ser expresada como:

$$(2) \alpha_P = \alpha_A \times W \times (A / P)$$

donde A / P es la tasa de dependencia demográfica, que vincula la cantidad de activos por pasivos.

En la figura siguiente se exponen las tasas de sustitución de equilibrio (que igualaría a los ingresos previsionales con los gastos previsionales) y se las comparan con las tasas de sustitución legales netas de los aportes que realizan las personas en la pasividad.

Antes de la reforma previsional del año 2017 la relación entre activos y pasivos era de 0,68 y considerando las tasas de aportes personales (14% en actividad y 9% en pasividad)⁸⁶ y la contribuciones patronales (23%), la tasa de sustitución de equilibrio era de 31,2% vs. la tasa legal vigente entonces de 71% (82% menos la tasa de aportes de los pasivos de 10,8%). Es decir, que con

⁸⁶ 9,8% (tasa de aporte de pasivos en % del salario) = 10,8% (tasa aporte de pasivos sobre la jubilación) x 0,82% (tasa de sustitución jubilación / salario)

los ingresos contributivos se financiaba solo el 44% de la tasa legal de sustitución neta, el resto debía ser aportado por el Banco Provincia y la provincia de Buenos Aires.

La reforma previsional del año 2017 no modificó las tasas de aportes y contribuciones pero disminuyó la tasa de sustitución legal al 70% (y la tasa neta de aportes al 59%), de modo que la tasa de sustitución de equilibrio es hasta ahora del 30%, que representa el 51% del gasto previsional.

El proyecto de reforma aumenta los aportes y contribuciones, así como la tasa de sustitución legal, y la tasa de sustitución de equilibrio es 37%, que equivale al 52% del gasto previsional, similar a la vigente.

Figura 84. Tasas de sustitución de equilibrio y legales, netas de aportes.

Parámetros previsionales		Caja del BPBA		
		Antes 2017	Ley 15.008	Reforma
Aporte	en actividad	14%	14%	16%
	en retiro en % W*	9%	8%	10%
Contribución		23%	23%	28%
Total		46%	45%	54%
A / P		0.68		
Tasa sustitución legal neta (1)		71.2%	59.2%	70.0%
Tasa sustitución de equilibrio (2)		31.2%	30.3%	36.6%
Tasa equilibrio en % de Tasa legal: (2) / (1)		44%	51%	52%

* Aporte legal del pasivo en % del salario considerando la tasa de sustitución legal.

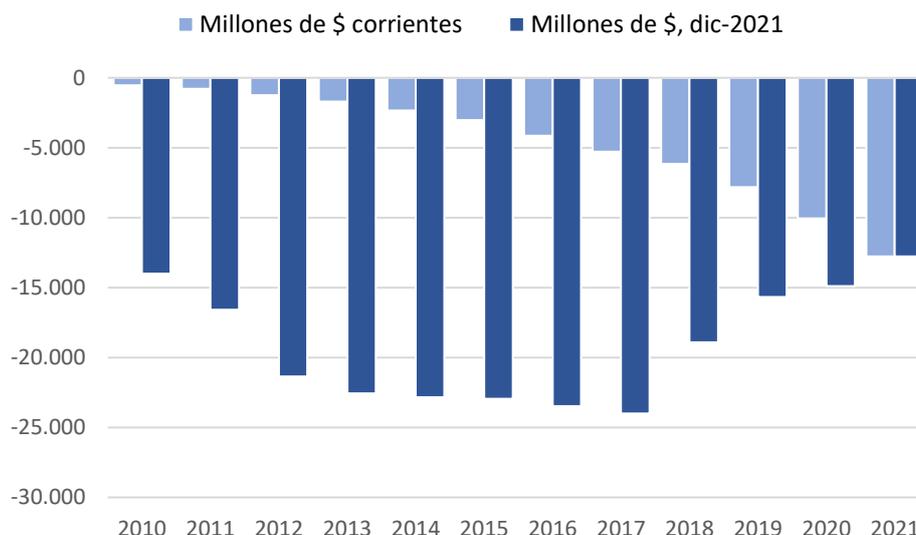
Fuente: elaboración propia.

No obstante, como la edad mínima de la jubilación para la mujer se retrotrae de 65 a 60 años; aumenta la tasa de sustitución de la jubilación (neta del aportes de los jubilados) de 59% a 70% y de la pensión de 70% a 75%; considerando que la movilidad del gremio bancario es superior a la movilidad del SIPA y teniendo presente que la relación entre activos y pasivos seguirá disminuyendo en los próximos años, la reforma implicará en el mediano plazo mayor gasto previsional a cargo del Banco Provincia y de la provincia de Buenos Aires (Bertín y Rosales, 2019).

Efecto de la reforma previsional del año 2017

En la figura siguiente se muestra el impacto de la reforma sancionada a fines del año 2017 en los tres años siguientes: a partir del año 2018 la tasa de aumento del déficit contributivo en términos nominales se redujo y el déficit en términos reales disminuyó, de -\$ 16,7 mil millones en el año 2017 (a precios del año 2020 por IPC) a -\$10,0 MM en el año 2020.

Figura 85. Resultado contributivo de la Caja del BPBA, 2010-2020.



Fuente: elaboración propia en base a Contaduría General de la provincia de Buenos Aires.

Impacto del proyecto de reforma previsional del año 2021

A continuación, se presenta la evolución del resultado financiero de la Caja del BPBA en cuatro escenarios: 1) antes de la reforma previsional del 2017; 2) con la reforma de la Ley 15.008; 3) con el proyecto de ley del Poder Ejecutivo y 4) con esta reforma, pero sin considerar el aumento de las contribuciones patronales a cargo del Banco Provincia para aislarlo del aumento de este gasto público.

En efecto, el peso del aumento de las contribuciones total recae más en el gasto del sector público, ya que las contribuciones patronales pasan de 22% a 28% (+27%), mientras que los aportes personales de los activos pasan de 14% a 16% (+14%) y los aportes personales de los pasivos (jubilados y pensionados) se incrementan de 10% a 12% (+20%).

En el año 2020 los ingresos por aportes personales y contribuciones fueron de \$11,9 MM (mil millones) y los egresos para el pago de las jubilaciones y pensiones fueron de \$21,9 MM, en consecuencia, el déficit previsional ascendió a \$10,0 MM, equivalente al 45% del gasto previsional y a \$652,9 mil por beneficiario por año.

En la figura 5 se expone la estimación del resultado financiero de la Caja del BPBA en los cuatro escenarios planteados, a partir de la información del cierre de las cuentas del ejercicio 2020.

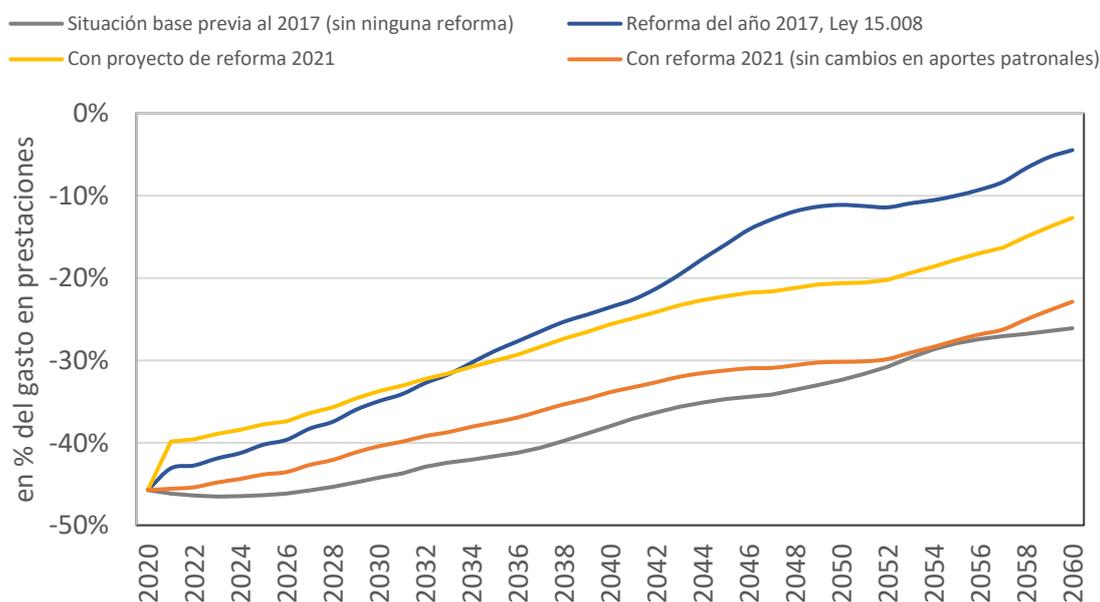
En el primer escenario se simula cómo evolucionaría el resultado financiero previo a la reforma del año 2017 (denominado "ninguna reforma", línea punteada). El resultado financiero se estabiliza en el largo plazo, cuando se equilibre vegetativamente la relación entre activos y pasivos; sin embargo, este trayecto supone un déficit crónico para las arcas públicas, por lo menos en los próximos cuarenta años.

En el segundo escenario, se observa que la reforma previsional del año 2017 (línea azul), implementada con la sanción de la Ley 15.008, apuntó a disminuir el desequilibrio financiero en el mediano plazo y, al mismo tiempo, acelerar el proceso de estabilización del balance fiscal del régimen.

En el tercer escenario, se expone el efecto del proyecto de reforma del Poder Ejecutivo (línea verde); esta supone la profundización del déficit en el mediano plazo; la mejora inicial (hasta el año 2033) es producto del aumento de las tasas de aportes y de contribuciones patronales, pero disminuye gradualmente por el aumento del gasto contributivo que significa la menor edad de jubilación de las mujeres y el aumento de la tasa de sustitución de la jubilación y de las pensiones respecto a la vigente en la Ley 15.008.

Finalmente, se proyecta el resultado previsional de la Caja del BPBA con la reforma propuesta en el año 2021, excepto el aumento de la contribución patronal a cargo del Banco, con el objetivo de mostrar los cambios paramétricos sin el mayor gasto público que representa el aumento de las contribuciones patronales (línea roja); sin este componente el desequilibrio es mayor que el esperado con la reforma del año 2017 (Bertín y Rosales, 2021).

Figura 86. Proyecciones del resultado financiero de la Caja del BPBA.



Fuente: elaboración propia.

Nota: las proyecciones se realizan asumiendo un criterio conservador manteniendo el stock de activos constante, mientras que los pasivos evolucionan conforme a los parámetros de cada escenario.

Alcance la medida cautela dispuesta por la SCBA

La medida cautela dispuesta por la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires (SCBA), publicado el 14 de marzo del año 2023, ordena:

- 1) aplicar la movilidad de los activos que surge de la paritaria del sector a los beneficiarios de las leyes 5.678, 11.322, 11.761 o 13.364 (art. 41); en principio, no alcanza a los beneficiarios de la Ley 15.008 porque en las causas interpuestas ante esa instancia⁸⁷ se peticionaron por los beneficiarios de las leyes previas a la Ley 15.008, pero no en favor de los beneficiarios de esta.
- 2) Aplicar la tasa de sustitución del 82% en lugar del 70% para las jubilaciones (art. 39);
- 3) Emplear la tasa de sustitución del 75% en lugar del 70% para las pensiones (art. 42);

⁸⁷ Causa I. 75.132, "Asociación Bancaria". Causa I. 75.126, "Asamblea Permanente". Causa I. 75.127, "Unión de Jubilados".

- 4) Pagar el 86% del haber que hubiese correspondido abonar con la Ley 13.634 a partir del 1° de junio del año 2023;
- 5) Suspenden la derogación de la Ley 13.634 (art. 51 de la Ley 15.008) para que se pueda aplicar el inc. j del art. 21 de la Ley 13.634, que permite el financiamiento del déficit de la Caja con los recursos de la PBA (SCBA, 2023).

Cabe aclarar que las modificaciones de los puntos 2) y 3) son, en principio, abstractas porque los beneficiarios alcanzados por el fallo (las personas que adquirieron el beneficio con las leyes previas a la Ley 15.008) ya se habían jubilado o pensionado con los parámetros de las respectivas leyes y no con los correspondientes a la reforma previsional del año 2017.

El fallo se comenzó a aplicar a partir de junio del 2023, con información del año anterior, se estimó cuál hubiese sido el impacto del fallo de la SCBA sobre el gasto previsional en el año 2022. El aumento estimado del gasto en jubilaciones y pensiones hubiese sido de \$7,8 mil millones, que equivale a un incremento del 18% y, naturalmente, profundizará el desequilibrio financiero de la Caja del BPBA.

Figura 87. Estimación del impacto financiero del fallo de la SCBA.

Parámetros	2022	Δ	
Pasivos	15.400		
1) Haber promedio c/ Ley 15.008 a junio-2022	220.274	37%	18%
2) Haber promedio c/ movilidad de la Bancaria a junio-2023	301.768		
3) Fallo de la SCBA: 86% del haber promedio con movilidad de la Bancaria*	259.521		
4) Gasto previsional estimado c/ Ley 15.008, año 2022	\$ 44.098.931.627	\$ 7.857.078.058	18%
5) Gasto previsional estimado c/ Fallo SCBA, año 2022	\$ 51.956.009.685		

* La SCBA ordena pagarel 86% del haber que hubiese resultado de aplicar la Ley 13.364

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

El régimen previsional de la Caja del BPBA tiene una situación de déficit estructural que impacta sobre la situación financiera del Banco Provincia y de la provincia de Buenos Aires, dado que, antes o después, será el garante final del pago de las prestaciones previsionales en el proyecto de reforma.

La PBA tiene que hacer un esfuerzo creciente para sostener financieramente los regímenes previsionales que administra el IPS y no está en condiciones de absorber los desequilibrios de la Caja del BPBA, considerando el resto de los gastos y de las inversiones que debe realizar. En el año 2021, el resultado del IPS arrojó una pérdida de \$75.500 millones, que representó el 80% del déficit financiero de la Administración Pública No Financiera (\$94.700 M).

El haber promedio de los beneficiarios de la Caja era de \$294.182 en diciembre del año 2022 y con el fallo de la SCBA hubiese sido de \$333.180, de los cuales \$146.599 (44%) hubiesen tenido que ser financiado con recursos del Banco Provincia o de la PBA; este subsidio hubiese equivalido a tres jubilaciones mínimas del SIPA o a quince AUH. Así, por cada beneficiario de la Caja, que perciben jubilaciones que en promedio casi cuadruplican a las equivalentes del SIPA, se hubiese gastado el equivalente al pago de 3 jubilados con el haber mínimo en el SIPA o a 15 niños o niñas en Argentina; en un contexto en que la pobreza en Argentina es del 36,5% de la población; 50,9% entre los menores

a 14 años; 43,3% entre las personas entre los 15 y 29 años y 12,1% entre los adultos mayores; casi dos de cada tres niños y niñas que viven en el conurbano son pobres⁸⁸.

La asignación de recursos financieros para financiar el desequilibrio financiero de la Caja del BPBA genera problemas de eficiencia y de equidad en el uso de los recursos disponibles.

La Provincia tiene que financiar las inversiones en el capital humano de las personas que están en el primer ciclo de vida (educación), el gasto en salud de toda la población, el gasto en seguridad, las inversiones en infraestructura que permiten la generación de empleo estable de calidad y, en general, el gasto para el funcionamiento del estado provincial; mientras que el Banco debe sostener el financiamiento de personas y empresas que ayuden a promover el bienestar general.

Además, plantea un tema de equidad toda vez que los empleados de esta institución tienen reglas previsionales mejores que el resto de los empleados bancarios que también residen en la provincia y que están afiliados al SIPA, pero es necesario usar recursos financieros del banco o tributarios de la provincia para financiar los mayores beneficios que ofrece de la Caja del BPBA.

La insolvencia de la Caja del BPBA, que se corregía parcialmente y en el largo plazo con la Ley 15.008, se profundizará en el corto y en el largo plazo con el fallo de la SCBA.

A futuro hay que pensar una reforma previsional integral que apunte a la creación de un régimen previsional único para los ciudadanos de la provincia de Buenos Aires (y de la Argentina). Las mejoras deseables en la tasa de sustitución del SIPA para cada colectivo de personas podrían encuadrarse en los programas de ahorro voluntario individual o colectivo sin garantías estatales.

En Argentina hay más de doscientas reglas para jubilar a las personas; los regímenes especiales alcanzan al 37% de los beneficiarios, pero representan el 56% del gasto total; Rofman estimó que si existiese un régimen previsional único el gasto de la previsión social se podría reducir del 11,2% del PIB al 8,1% del PIB, que representaría en el largo plazo, cuando la regla única estuviese en vigencia para todos los ciudadanos, un ahorro equivalente a 3,1% del PIB (Rofman, 2021).

El tamaño del gasto público en Argentina, en especial desde mediados de la década del 2000, genera inflación, afecta a la productividad de la economía, la posibilidad de crear empleo formal y de sostener un proceso de crecimiento económico. Una parte del gasto financia reglas especiales que usufructúan personas y sectores específicos en perjuicio del resto de la población.

No obstante, cuando se introducen reformas para mejorar la eficiencia, la equidad y la solvencia aparecen resistencias al cambio, que obstaculizan los avances. Por ello, además de las mayorías parlamentarias, es necesario elaborar un discurso para visibilizar la inviabilidad del gasto, los privilegios, la inflación y la falta de crecimiento económico como paso previo a la implementación de este tipo de reformas (subsidios, empresas públicas, regímenes promocionales, regímenes previsionales especiales, entre otros); en caso contrario, cada una de estas presentadas de manera aislada correrá el riesgo de terminar como lo hizo la reforma previsional de la Caja del BPBA del año 2017.

⁸⁸ INDEC. 2022. "Condiciones de vida. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 conglomerados urbanos", volumen 6, n°12, primer semestre. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Referencias

- Bertín, H. y W. Rosales. 2019. "Monitor de la seguridad social de la provincia de Buenos Aires". Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFIP). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, agosto de 2019.
- Bertín, H. y W. Rosales. 2021. "Evaluación del proyecto de reforma previsional de la Caja del BPBA". *Blog Economía del Sector Público*, 28 de octubre. FCE, UNLP.
- Rofman, R. 2021. "Los regímenes previsionales de excepción en Argentina". CIPPEC, *Documento de políticas públicas*, 230. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- SCBA. 2023. "Medida cautelar colectiva. Régimen previsional. Sindicato bancario. Asociaciones de jubilados del Banco Provincia. Régimen de movilidad. Ley N.º 15.008". Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, 14 de marzo. La Plata.

22. Estudio de caso V: la reforma previsional en Uruguay.

La previsión social en Uruguay está organizada en un régimen previsional mixto y cinco regímenes especiales (el régimen previsional para militares administrado por el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa; el régimen previsional para policías, administrado por la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial del Ministerio del Interior; la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios; 4) la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias y la Caja Notarial de Seguridad Social).

El sistema previsional general tiene cuatro pilares: 1) no contributivo, financiado con impuestos, con el objetivo hacer frente a la pobreza; 2) de reparto, financiado con el aporte personal de los trabajadores sobre el primer tramo del ingreso de las personas (las personas con ingresos que están dentro de este tramo solo aportan al componente de reparto), las contribuciones de los empleadores; los impuestos de asignación específica y los aportes del Estado; 3) de capitalización individual, financiado con el aporte personal de los trabajadores sobre el segundo tramo de ingresos; 4) de ahorro previsional voluntario.

La Ley 20.130, denominada Nuevo Sistema Previsional común, fue sancionada en el año 2023, tiene 307 artículos, agrupados en once títulos y demandó dos años de trabajo, entre los años 2020 y 2022. La reforma previsional es integral, cambian los parámetros previsionales para la determinación de las prestaciones de vejez y sobrevivencia; se unifican en el tiempo los seis regímenes previsionales en el Sistema Integrado Previsional, que mantiene la estructura de dos pilares obligatorios integrados, más el pilar asistencial y se crean nuevos instrumentos para el pilar de capitalización voluntaria.

En general, todos los cambios se implementarán en un tiempo prolongado, es la forma que encontraron para establecerlos; las personas que ingresen al mercado de trabajo a partir de la fecha de vigencia de la ley quedarán en el nuevo sistema; en cambio, se estableció un período de transición o convergencia entre los sistemas vigentes y el Nuevo Sistema Previsional, que se extenderá desde el año 2027 hasta el año 2043, durante el cual la prestación por vejez se calculará con “prorrata tempore” que surja del régimen previo y del nuevo.

En la primera parte se exponen los antecedentes regulatorios previos a la reforma; a continuación, se presentan los elementos del diagnóstico que originó el proceso de cambio y en la tercera parte se examinan las características principales de la reforma previsional

Antecedentes

En el año 1896 se creó el primer esquema jubilatorio, que recogió el modelo de los seguros sociales (la condición para el acceso a los beneficios depende del pago de cotizaciones durante un período determinado de tiempo).

A partir del año 1904, se consolidó la cobertura de los trabajadores del sector público y luego se extendió a los trabajadores del sector privado. En la Constitución de 1934 se incorporó una disposición que garantiza retiros adecuados frente a distintas contingencias que acaezcan a trabajadores dependientes y no dependientes. En la Constitución plebiscitada en 1966, se creó el Banco de Previsión Social (BPS), que administra el componente público del actual sistema previsional. En el año 1989, con la nueva redacción del artículo 67 de la Constitución de la República, se estableció el ajuste automático de las jubilaciones y pensiones, en función de la evolución del índice medio de salarios, en cada oportunidad en que se ajustaran los sueldos de los trabajadores públicos.

En el año 1995, con la sanción de la Ley 16.713, se creó el sistema previsional mixto, ahora reformado, con cuatro pilares: 1) no contributivo, financiado con impuestos, con el objetivo hacer frente a la pobreza; 2) de reparto, financiado con el aporte personal de los trabajadores sobre el primer tramo del ingreso de las personas (las personas con ingresos que están dentro de este tramo solo aportan al componente de reparto); las contribuciones de los empleadores; los impuestos de asignación específica y los aportes del Estado; 3) de capitalización individual, financiado con el aporte personal de los trabajadores sobre el segundo tramo de ingresos y 4) de ahorro previsional voluntario.

A partir de este milenio se introdujeron varias reformas al régimen mixto. En el año 2007, con la sanción de la Ley 18.395, se flexibilizaron los requisitos para el acceso a la jubilación por vejez. En el año 2013 se sancionó la Ley 19.162 por la cual se habilitó la revocación de la opción por el régimen mixto a los afiliados voluntarios y a su vez permite revocar la opción de incorporación al pilar de ahorro individual (AFAP), prevista en el art. 8 de la Ley 16.713, en cualquier momento, entre los 40 y 50 años. Finalmente, en 2017 se habilitó, mediante la Ley 19.590, un procedimiento de desafiliación del pilar de ahorro individual obligatorio previsto en la reforma de 1995, con el objetivo de contemplar la situación de la cohorte de personas que el 1º de abril de 2016 tenían 50 años de edad o más.

Si bien en la reforma del año 1995 se había dispuesto que el nuevo sistema previsional debía ser extendido por leyes especiales a todas las entidades gestoras, ello no se concretó en la práctica. En efecto, existen cinco regímenes especiales por actividad, con desequilibrios (de distintos grados) entre los ingresos contributivos y los egresos por pago de las prestaciones previsionales: 1) el régimen previsional para militares administrado por el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa; 2) el régimen previsional para policías, administrado por la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial del Ministerio del Interior; 3) la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (CJPPU); 4) la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB) y 5) la Caja Notarial de Seguridad Social (CNSS).

Diagnóstico del sistema previsional uruguayo

A continuación, se presentan los principales elementos del diagnóstico del sistema previsional uruguayo sobre el que erigió la reforma previsional, elaborado por la Comisión (CESS, 2021 y 2022):

Cobertura

El sistema presenta tasas relativamente altas de cobertura. La cobertura en la etapa pasiva (población de 65 años y más) es prácticamente universal. La cobertura de la población activa se ubica en el orden del 80% y la informalidad es la más baja de América Latina. Se ha avanzado en la protección social de las mujeres a través de la implementación del cómputo ficto por hijo y otras medidas, como la formalización del trabajo doméstico.

Suficiencia

En cuanto a la adecuación o suficiencia de los beneficios, los valores están alineados con los observados en países de similar contexto demográfico y tradición de protección social. La tasa de reemplazo se ubica en el entorno de 60% del salario de referencia, con valores que superan el 120% entre los quintiles más pobres. La incidencia de la pobreza entre los mayores de 65 años fue de 1,8% en 2019, diez veces menor que la pobreza infantil.

Dinámica demográfica

La dinámica demográfica del país genera presiones tanto en los sistemas de beneficio definido (BPS y regímenes especiales), como en los de cotización definida (AFAP y empresas aseguradoras). En los primeros genera problemas de sostenibilidad y equidad entre generaciones, dado que poblaciones activas más pequeñas deberán financiar generaciones de jubilados cada vez más grandes y por más tiempo. En los segundos genera problemas de suficiencia, ya que el ahorro acumulado deberá financiar más años de retiro. Las opciones de ahorro voluntario tienen elementos de diseño que no las hacen atractivas, por lo que no están aportando a superar esta situación.

Mercado laboral

El mercado laboral está siendo objeto de cambios cuyos impactos aún son difíciles de evaluar. Las relaciones de empleo tradicionales, en relación de dependencia y de duración indefinida, base de los sistemas previsionales contributivos que predominaron en el siglo XX, estarían en un proceso de continua disminución de su participación en el empleo total. Aunado a ello se verifica una alta fragmentación de las historias laborales de un número relevante de trabajadores, fundamentalmente del sector privado y de bajos ingresos, con predominio femenino, lo que podría derivar en un problema de cobertura a atender. El impacto de la pandemia en el mercado laboral está acelerando procesos de cambio estructural asociados a la incorporación tecnológica con innegables consecuencias en la seguridad social.

Los cambios demográficos y laborales mencionados más arriba hacen aconsejable repensar los mecanismos de protección social en la tercera edad, particularmente para los sectores más vulnerables. En el mundo, parece estar surgiendo un consenso en torno a la necesidad de atender estos segmentos de la población con programas que tengan un fuerte componente no contributivo y que se integren en forma flexible a los programas contributivos, evitando cortes abruptos en las condiciones de acceso a las prestaciones.

La maduración del componente de ahorro individual incorporado en 1996 permitirá una mejor distribución intergeneracional del financiamiento de los beneficios, una parte autofinanciada mediante ahorro personal y otra mediante transferencias de los trabajadores activos hacia los beneficiarios.

Heterogeneidad institucional

La heterogeneidad de derechos y obligaciones entre los diferentes regímenes, incluso al interior del BPS, significa que cada peso aportado genera beneficios de diferentes cuantías y características, según el sector de que se trate. Igualmente, la posibilidad real de continuar trabajando luego de la jubilación también difiere entre sectores de afiliación. La ley que intentó flexibilizar la incompatibilidad de la percepción de jubilación y trabajo y la que creó un esquema de retiro parcial han tenido muy escasa aplicación.

Sostenibilidad

Todos los regímenes previsionales vigentes en el país, incluso los recientemente reformados, presentan debilidades, tales como desequilibrios actuariales, rendimientos desiguales y problemas de sustentabilidad de diferente entidad.

El gasto público previsional alcanzó a 11,1% del PIB en 2019 (9,2% corresponden al BPS, 1,2% al servicio de retiros militares, y 0,7% a retiros policiales). Sin un cambio en los parámetros, se proyecta

que esta cifra llegue a 13,5% en 2070 (11,6%, 1,0%, y 0,9%, para BPS, militares y policial respectivamente). Son valores altos en la comparación internacional.

La edad mínima de acceso a las jubilaciones establecida en 60 años no ha acompañado las ganancias en esperanza de vida y se ha mantenido estable en las últimas décadas. Actualmente supone una sobrevivida de 22,5 años y se estima que hacia el 2070 esta cifra llegue a 27,1 años. En algunos colectivos, ya sea por las propias reglas del sistema que permiten retirarse a edades más tempranas (como militares, policías, docentes), o por la existencia de mayores esperanzas de vida (como en cajas paraestatales), este período puede ser aún mayor. Una característica del aumento de la esperanza de vida es su heterogeneidad debido a sexo y nivel socioeconómico.

El diseño de las pensiones de sobrevivencia podría no estar acompañando los cambios en el rol de la mujer en la sociedad. Se vuelven permanentes a edades relativamente tempranas; además, los requisitos de acceso difieren entre hombres y mujeres, con un tope de ingreso marcadamente elevado y rígido en el caso de estas últimas.

El análisis del desempeño en materia distributiva muestra que el sistema tiene aspectos a corregir. Si bien existe un conjunto de dispositivos tendientes a mejorar el funcionamiento del sistema desde la perspectiva de la equidad, buena parte de los subsidios explícitos e implícitos existentes no se encuentran adecuadamente focalizados. La mayor parte de las jubilaciones y pensiones contributivas del país tiene hoy un financiamiento híbrido, que suma a las contribuciones especiales de seguridad social recursos provenientes de la recaudación de impuestos o prestaciones pecuniarias sobre materias gravadas diferentes del salario del colectivo de que se trate. En muchos casos, esto es intencional y responde a definiciones de política, como es el caso de las jubilaciones mínimas. En otros casos, responde a la necesidad de cubrir desequilibrios que se produjeron entre los aportes y los beneficios.

Los regímenes de bonificaciones de servicios no se han revisado con la periodicidad prevista. Las exoneraciones de aporte patronal jubilatorio reducen las aportaciones patronales que percibe el BPS en cerca de 26% de su recaudación potencial. Persisten desafíos para dotar a los registros de la historia laboral de plena eficacia para el cómputo de años de servicios. La mejora y plena operatividad de estos registros contribuiría al paulatino debilitamiento de otras formas de acreditación de servicios menos confiables.

Reforma previsional

El Ley tiene 307 artículos, agrupados en once títulos; demandó dos años de trabajo, entre los años 2020 y 2022, y fue sancionada por el Parlamento del Uruguay en el año 2023.

La metodología de trabajo consistió en la conformación de una comisión técnica (Ley 19.889, de 9 de julio de 2020), denominada Comisión de Expertos en Seguridad Social (en adelante la Comisión), designados por el Poder Ejecutivo, en consulta con los partidos políticos y las organizaciones sociales en función de su idoneidad en temas previsionales, demográficos, económicos y legales, entre otros. La integraron 15 miembros con diversas visiones con respecto al tema de la seguridad social, y provienen tanto de las organizaciones sociales como de los partidos políticos.

La Comisión fue asistida por una secretaría técnica con expertos del Ministerio de Economía, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Instituto Nacional de Estadística, Banco de Previsión Social (administra el régimen de reparto), Banco de Seguros del Estado (gestiona las rentas vitalicias del régimen previsional), entre otros.

El primer documento elaborado por la Comisión fue el “Diagnóstico sobre sistema previsional uruguayo, presentado el 19 de marzo de 2022; posteriormente, el 5 de noviembre se expuso el informe “Insumos para el informe de recomendaciones para la reforma del sistema previsional uruguayo”, elaborado por 9 de los 15 miembros.

Jubilación por vejez

Se mantiene el régimen con cuatro pilares, los dos primeros están integrados:

- Régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional, establece prestaciones definidas y por el cual los afiliados, con sus aportaciones, financian las prestaciones de los pasivos juntamente con los aportes patronales, las partidas compensatorias, los tributos y recursos indirectos afectados, los rendimientos de las inversiones y, en el caso de las entidades previsionales estatales, si fuere necesario, la asistencia financiera del Estado.
- Régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio: la aportación definida de cada afiliado, por el tramo de ingreso correspondiente, se va acumulando en una cuenta personal con las rentabilidades que ésta genere, a lo largo de su vida laboral, dando lugar a una prestación financiada con base en los fondos acumulados.
- Regímenes voluntarios y complementarios: son los planes diseñados con el objetivo de incrementar los beneficios de los regímenes obligatorios, bajo modalidades de ahorro o seguro.
- Además, se mantienen los niveles mínimos de protección ante las contingencias cubiertas que se integran con los siguientes programas: el subsidio de asistencia a la vejez para personas en situaciones de indigencia o de pobreza extrema; la prestación asistencial no contributiva por invalidez; la prestación no contributiva por vejez; el adicional a las prestaciones no contributivas por vejez e invalidez y el suplemento solidario creado por el presente proyecto de ley.

Pensión por invalidez

El régimen de pensión por invalidez total o transitoria se mantiene de acuerdo a lo estipulado en la Ley 16.713 vigente.

Pensión por sobrevivencia,

La pensión de viudez tiene nuevos requisitos de acceso de años de aportes, condición socioeconómica y temporalidad; el sistema está estructurado en dos partes, la primera transitoria y la segunda definitiva.

En el régimen transitorio, los requisitos son los siguientes: 1) el causante debe tener un mínimo de dos años de servicios computables o, en el caso del menor de 25 años de edad, con 6 meses inmediatamente previos a la causal, salvo que el fallecimiento sea a causa o en ocasión del trabajo, en cuyo caso no se requerirá tiempo de servicio mínimo. 2) Debe verificarse la dependencia o interdependencia económica de la persona beneficiaria respecto de la persona causante, salvo que sus ingresos nominales mensuales fueran inferiores a \$ 14.000. 3) El vínculo matrimonial, en el caso de las personas viudas y divorciadas, tenga una existencia mínima de tres años o, en el caso de vínculo concubinario, tenga una existencia mínima de cinco años, incluyéndose, si fuere el caso, los años de matrimonio; la antigüedad en el vínculo matrimonial no se exigirá cuando existan hijos en común; mientras que en el caso de las personas divorciadas deberán justificar que gozaban de pensión alimenticia servida por su ex cónyuge, decretada u homologada judicialmente; para los

afiliados a los actuales regímenes especiales existirá, además, un requisito de ingresos mínimos para los derechohabientes, diferenciado por género. 4) La principal innovación, en línea con varios regímenes previsionales de la OECD, es la pensión por sobrevivencia temporal. El término de la prestación de las pensiones de viudez será vitalicia para las personas de 55 o más años de edad; entre los 50 y 54 años de edad, la pensión se servirá durante el período máximo de cinco años o hasta el período que hubiere durado el vínculo que dio origen a la prestación, si fuere menor; entre los 41 y 49 años de edad, la pensión se servirá durante el período máximo de tres años o hasta el período que hubiere durado el vínculo que dio origen a la prestación y si fuere menor a los 40 años de edad, la pensión se servirá por un año; en el caso de beneficiarias mujeres, se adicionará un año por cada hijo nacido vivo o por cada hijo adoptado, sean propios o del causante y la beneficiaria, con un máximo total de cinco años y cuando de la adición resulte una edad igual o superior a la edad normal de jubilación, la prestación se servirá durante toda la vida; la pensión será vitalicia si la persona beneficiaria estuviese total y absolutamente incapacitada para todo trabajo.

En el régimen definitivo tendrán derecho al beneficio las personas viudas y situaciones equiparadas siempre que sus ingresos nominales mensuales no superen la suma de \$ 100.000. La temporalidad de la pensión por fallecimiento es definida de la siguiente manera: en caso de pensiones a favor de personas beneficiarias que tengan la edad normal de jubilación o más, la pensión será vitalicia; entre los 55 años de edad y hasta el día previo a cumplir la edad normal de jubilación, la pensión se servirá durante el período máximo de cinco años o hasta el período que hubiere durado el vínculo que dio origen a la prestación, si fuere menor; entre los 41 y 54 años de edad, la pensión será por un período máximo de tres años y hasta 40 años, la pensión serán por un período máximo de un año. A los efectos de establecer el término de la prestación, en el caso de personas beneficiarias mujeres, se adicionará a su edad un año por cada hijo nacido vivo o por cada hijo adoptado, con un máximo total de cinco años y si como consecuencia de la sumatoria referida se alcanzare de forma ficta la edad normal de retiro, la prestación se servirá durante toda la vida. Las madres que sean beneficiarias de pensión de sobrevivencia por viudez y hayan visto interrumpida o afectada efectivamente su carrera laboral con motivo del nacimiento o adopción de hijo o hijos, recibirán un Bono Suplementario de Brecha de Género. En el caso de los hijos solteros menores será hasta los veintiún años de edad, excepto cuando se trate de mayores de dieciocho años de edad que dispongan de medios de vida propios y suficientes para su sustentación; alcanzará a los hijos solteros mayores de veintiún años de edad hasta los veintitrés años, siempre que se acredite la realización de estudios terciarios de manera habitual, salvo que dispongan de medios de vida propios y suficientes para sustentación; la pensión será vitalicia para los hijos solteros mayores de dieciocho años de edad absolutamente incapacitados para todo trabajo y que no dispongan de medios suficientes para su sustentación, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación. Los padres con parentesco legítimo, natural o por adopción, absolutamente incapacitados para todo trabajo, tendrán derecho a pensión.

Regímenes especiales

Los cinco regímenes especiales (la Caja Policial, el Servicio de Retiros Militares, la Notarial, la de Profesionales Universitarios y la Bancaria) se unificarán en un plazo de 20 años con el régimen general.

Aportes personales y contribuciones patronales

Aportes personales

El 8% sobre la materia gravada hasta la suma de \$ 134.487 corresponderá a los regímenes jubilatorios por solidaridad intergeneracional administrados por el Banco de Previsión Social y a los siguientes regímenes especiales: el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, la

Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, la Caja Notarial de Seguridad Social y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, según corresponda, en concepto de aporte personal jubilatorio a cargo de las personas afiliadas⁸⁹.

El 7% sobre la materia gravada hasta la suma de \$ 134.487 y el 15% de la suma superior indicada hasta \$ 215.179, corresponderá al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, en concepto de contribuciones especiales de seguridad social a cargo de las personas afiliadas.

El producido de las alícuotas de aportación personal vigentes que superen el 15%, así como los aportes realizados por los ingresos superiores a \$215.179 constituirán recursos financieros de los respectivos regímenes especiales a título de aporte personal complementario.

Contribuciones patronales

El pilar del Régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional se financiará, además, con los aportes patronales jubilatorios sobre el total de asignaciones computables hasta \$ 215.179 mensuales percibidas por personas comprendidas en el pilar por ahorro individual obligatorio del régimen mixto, afiliadas al Banco de Previsión Social, el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas y la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial.

Los montos mencionados se ajustarán periódicamente en función de la variación del índice medio de salarios (artículo 67 de la Constitución de la República).

Edades mínimas y años de aportes

En la actualidad las personas de jubilan a los 60 años con 30 años de servicios con aportes⁹⁰; las edades mínimas aumentarán gradualmente a 61 años para las personas nacidas en el año 1967; a 62 años con nacimiento en el año 1968, a 63 años en 1969, a 64 años en 1970 y a 65 años para los nacidos a partir del año 1971.

Las personas que tengan menos de 30 años de aportes, podrán acceder a la jubilación ordinaria con la siguiente escala: a los 66 años con 27 años de aportes, a los 67 años con 24 años de aportes, a los 68 años con 21 años de aportes, a los 69 años con 18 años de aportes y a los 70 años con 15 años de aportes. Las personas nacidas a partir del año 1971 también podrán jubilarse con menos años de aportes a edades más tardías.

Las madres tendrán derecho a computar un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o por cada hijo que hayan adoptado siendo este menor o discapacitado y dos años en caso de incapacidad severa; el tiempo máximo de la compensación será de 5 años.

⁸⁹ En la actualidad (Ley 16.713) el pilar solidario se financia con los aportes personales hasta el primer tramo de ingreso, por las contribuciones patronales aplicadas al primer y segundo tramo de ingreso, por los impuestos y transferencias del Estado; mientras que el aporte personal por el segundo tramo de ingreso se deposita en las cuentas individuales del pilar de capitalización individual obligatorio.

⁹⁰ Hay actividades que se consideran de exposición a riesgos o de exigencia física particulares que mantendrán las bonificaciones para el cómputo de edad: 1) la bonificación para los maestros consiste en computar por cada 3 años trabajados 4 años de servicios (3x4); por ejemplo: un maestro con 55 de edad y 30 de trabajo es como si tuviera 65 de edad y 40 de servicios con aportes; así, esos 10 años fictos se suman a la edad y tiempo de trabajo. 2) En cambio, para los policías en funciones ejecutivas, hoy tienen una bonificación de 5x7 y configuran causal con 35 años de servicios; mientras que en el anteproyecto de reforma se propone cambiar la bonificación a 5x6 y configurar la causal de jubilación con 30 años de servicios.

Las jubilaciones con menos de treinta años de servicios computables son incompatibles con el goce de otra jubilación o retiro, salvo con la prestación proveniente del régimen de ahorro individual.

En el proyecto se prevé la jubilación anticipada para las personas con extensa carrera laboral (40 o más años de aportes), las personas nacidas en el año 1967 se podrán jubilar a los 61 años, en el año 1968 a los 62 años, en el año 1969 a los 63 años y las personas nacidas a partir del año 1971 podrán jubilarse dos años antes de la edad mínima de 65 años.

Además, se contempla la causal jubilatoria anticipada por la naturaleza de la actividad, que se configurará cuando las personas hayan estado habitualmente ocupadas en puestos de trabajo de la industria de la construcción o en la actividad rural, en los que se requiera un alto grado de esfuerzo físico para su desempeño, cuenten con un mínimo de 60 años de edad y 30 años de servicios computables. Para configurar causal anticipada por la naturaleza de la actividad se requerirá que al menos 20 años computables correspondan a servicios cumplidos en los puestos de trabajo amparados y que ocho de ellos se hubieren prestado en los últimos 10 años computables⁹¹.

Por otro lado, los afiliados dependientes que configuren causal normal o anticipada por la naturaleza de la actividad (no aplicable al caso de incapacidad física), podrán acceder a una jubilación parcial flexible, compatible con el desempeño de servicios de la misma afiliación, con el mismo empleador, pero que reduzcan en al menos una tercera parte, tanto la carga horaria semanal o mensual habitual como la remuneración correspondiente, conforme lo disponga la reglamentación. En el mismo sentido, en el proyecto de ley se declara de interés general habilitar opciones para que las personas mayores puedan mantener actividad económica a tiempo completo o parcial, en carácter de dependiente o de no dependiente, sin perjuicio del goce de prestaciones jubilatorias.

Los parámetros de edad del Sistema Previsional Común se adecuarán automáticamente, en más o en menos, de acuerdo con las variaciones observadas en la esperanza de vida, en la forma, plazo y condiciones previstas en la reglamentación. De igual manera se adecuarán las tasas de adquisición de derechos y los tiempos mínimos de servicios asociados a cada edad. Esta adecuación comprende a las edades normal, anticipada y las relativas a las personas beneficiarias de pensión de sobrevivencia por viudez y situaciones equiparadas. La variación se calculará cada dos años y entrará en vigor a partir del primer día del quinto año siguiente al último comprendido en el período observado, en la forma, plazo y condiciones previstas en la reglamentación. La variación de la esperanza de vida se calculará a la edad de 65 años, comparando el promedio anual móvil observado de un período de cinco años con el promedio anual promedio anual de cinco años medidos hasta el momento de la última medición de comparación realizada. A estos efectos se aplicarán tablas de mortalidad generales de momento de cada año, producidas por el Instituto Nacional de Estadística o la entidad que disponga la reglamentación. La adecuación tendrá lugar cuando la variación observada alcance un mínimo de tres meses y no podrá superar los doce meses en ninguna de las oportunidades en que corresponda su aplicación. Las operaciones técnicas serán efectuadas por la Agencia Reguladora e informadas al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo dentro de los seis meses siguientes a que estuviere disponible la información necesaria. Los incrementos o reducciones en las edades de acceso que resulten de las operaciones técnicas correspondientes serán recogidas en un decreto del Poder Ejecutivo que deberá emitirse dentro de los seis meses siguientes a recibir el

⁹¹ Otros sectores de actividad laboral a los que no apliquen cálculos de servicios bonificados o regulaciones laboral o salariales que contemplen condiciones de trabajo y medio ambiente de trabajo particularmente exigentes, podrán solicitar fundamentalmente la inclusión de puestos de trabajo de estos en regímenes de causal jubilatoria anticipada, dentro del plazo de doce meses de la vigencia de la presente ley. El Poder Ejecutivo requerirá los informes técnicos pertinentes a la Agencia Reguladora de la Seguridad Social, la que deberá expedirse dentro del plazo de un año, prorrogable por un plazo adicional de seis meses por razones fundadas.

informe referido en el numeral anterior. La variación observada se aplicará también a las personas beneficiarias de pensión de sobrevivencia por viudez y situaciones equiparadas, a efectos de aplicar los períodos de percepción de las prestaciones. El 1º de enero de 2037 entrará en vigor la primera adecuación, a cuyo efecto se considerará la variación de la esperanza de vida a los 65 años en el período móvil 2022 a 2026, comparada con la correspondiente al promedio anual móvil del período 2027 a 2031.

Tasa de sustitución jubilación / salario

Régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional

El haber inicial de la jubilación por vejez a la edad normal (65 años) será equivalente a 1,5 por cada año aportado, aplicado al promedio mensual de las asignaciones computables actualizadas de los 25 años de mayores asignaciones computables correspondientes al régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional; así, con 30 años de aportes, la tasa de sustitución de este componente será del 45% de la asignación computable determinada. Este porcentaje varía según la edad de cese efectiva de la actividad, desde 1,2 a los 60 años hasta 1,96 a los 70 años de edad; no obstante, la tasa de sustitución máxima (computando distintas combinaciones de edades y años de aportes) no podrá exceder el 85%.

El haber inicial de la jubilación por incapacidad total (o transitoria) será el resultado de aplicar al sueldo básico jubilatorio, la tasa de adquisición de derechos correspondiente a la edad normal de retiro multiplicada por el tiempo de servicios que hubiera correspondido a la persona afiliada si hubiera podido continuar en actividad, con densidad completa de tiempo computable hasta configurar causal jubilatoria normal; se adicionará un 20% de la asignación de jubilación que correspondiera y sin perjuicio del suplemento solidario, si la persona titular tuviera a su cargo uno o más hijos menores de 21 años o mayores de dieciocho años de edad absolutamente incapacitados para todo trabajo y que no dispongan de medios suficientes para su sustentación, durante el lapso en que se pueda acreditar debidamente alguna de esas circunstancias.

El haber de pensión por sobrevivencia será del 75% del sueldo básico de pensión si se trata de personas viudas, divorciadas o concubinas cuando exista núcleo familiar o concurrencia con hijos no integrantes del mismo o padres del causante; si se trata exclusivamente de personas viudas, o concubinos, o hijos del causante, el 66% del sueldo básico de pensión; si se trata de hijos en concurrencia con los padres del causante, el 66% del sueldo básico de pensión; si se trata exclusivamente de personas divorciadas, o padres del causante, el 50% del sueldo básico de pensión; si se trata de la persona viuda en concurrencia con la persona divorciada o unida en concubinato, o de la persona divorciada en concurrencia con persona unida en concubinato, sin núcleo familiar, el 66% del sueldo básico de pensión; si alguna o algunas de esas categorías tuviere o tuvieren núcleo familiar, el 9% de diferencia se asignará o distribuirá, en su caso, entre esas partes. La asignación de pensión de las personas que perciban ingresos superiores a \$ 100.000 será el resultado de deducir del importe resultante de aplicar al haber de pensión base, el 33% de los ingresos que superen aquel valor, sin perjuicio de la aplicación de los límites máximos establecidos⁹².

⁹² Si el causante pertenece al subescalafón personal policial ejecutivo y el fallecimiento ocurriera en acto de servicio, el sueldo básico de pensión será el equivalente al sueldo básico de retiro que le hubiere correspondido al causante a la fecha de su fallecimiento con un monto mínimo equivalente al de la remuneración del Grado de Oficial Subayudante (Grado 6), a cuyos efectos se considerará la antigüedad real del policía. Si el causante fuera personal militar combatiente o de comando y el fallecimiento ocurriera en acto de servicio, el sueldo básico de pensión será el equivalente al sueldo básico de retiro que le hubiere correspondido al causante a la fecha de su fallecimiento con un monto mínimo equivalente a las asignaciones de Teniente 2º o equivalente.

Régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio

La jubilación por vejez de este pilar se financia con el saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual y la modalidad típica es la renta vitalicia previsional.

La pensión por sobrevivencia depende de la edad del derechohabiente; si el derechohabiente tiene la edad mínima para acceder a la jubilación por vejez, recibirá una renta vitalicia a cargo de una empresa aseguradora; a edades menores, dado que la pensión por sobrevivencia es temporal, recibirá una prestación a término.

Las prestaciones de jubilación por incapacidad total y las pensiones de sobrevivencia por fallecimiento en actividad o en goce de jubilación serán otorgadas por una empresa aseguradora habilitada a tales efectos y serán financiadas con el saldo acumulado en la cuenta de ahorro individual obligatorio que tenga el afiliado en la entidad administradora.

La insuficiencia de los saldos de las cuentas de los afiliados para generar los beneficios mínimos definidos por esta ley en cuanto a jubilación por incapacidad total, pensión de sobrevivencia por fallecimiento en actividad, subsidio transitorio por incapacidad parcial y la pensión de sobrevivencia causada en goce de esta prestación, serán cubiertos mediante la contratación de un seguro colectivo a estos efectos con una empresa aseguradora. La contratación será hecha por la empresa administradora, salvo que el Poder Ejecutivo, previo informe de la Agencia Reguladora, determine la contratación del seguro colectivo a estos efectos.

A partir de los 65 años de edad, los afiliados tendrán derecho a percibir las prestaciones correspondientes al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio, aun cuando no hubieren configurado causal jubilatoria ni cesado en la actividad, quedando eximidos de efectuar aportes personales a este régimen.

Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP)

Las funciones actuales de las AFAP se mantienen sin modificaciones importantes, más allá de los cambios en el régimen de información al afiliado; en la asignación de los nuevos trabajadores que ingresen al régimen y en los tipos de fondos habilitados para la gestión financiera por parte de las AFAPs.

Las comisiones que perciben continúan calculándose sobre el aporte personal al régimen de capitalización (flujo), aunque el Poder Ejecutivo se reserva la opción de establecerlas como porcentaje del fondo administrado (stock). En ningún caso la comisión a cobrar por una AFAP podrá superar en un 20% de la comisión promedio del sistema, ponderada por el volumen de activos bajo administración, ni los valores vigentes al 31 de diciembre de 2021 en cada una de ellas.

Sí se establece un período inicial de administración de los aportes de los nuevos afiliados, de dos años de duración, que consistirá en licitar periódicamente la administración de estas cuentas; posteriormente, dentro del año siguiente, los afiliados tendrán la opción de cambiar de AFAP. La licitación se adjudicará a la oferta que ofrezca la menor comisión para todo el período de asignación. La comisión ofertada deberá ser inferior a la más baja vigente en el mes anterior a la presentación de la oferta y no podrá incrementarse hasta transcurrido el plazo de duración de la licitación.

Además, se licitará el seguro colectivo de invalidez y muerte con la misma metodología y por un período equivalente entre las compañías de seguro de vida.

Los afiliados que no elijan una AFP una vez vencido el plazo de 24 meses y el año posterior habilitado a este efecto, serán asignados por el Banco de Previsión Social al subfondo que corresponda y a la

administradora de mayor rentabilidad neta de comisión de administración promedio en los treinta y seis meses anteriores.

Fondo de jubilaciones y pensiones

En el proyecto de ley se distinguen tres tipos de fondos de pensiones⁹³:

1. El Fondo de Ahorro Previsional estará compuesto por tres subfondos:
 - Subfondo de Crecimiento: recibirá los aportes de los afiliados hasta que estos cumplan 40 años, momento a partir del cual el saldo acumulado en su cuenta de ahorro individual será transferido gradualmente, en el plazo de 5 años, al Subfondo Acumulación;
 - Subfondo de Acumulación: acumulará los recursos de los aportes y de la transmisión precedente hasta que el afiliado cumpla los 55 años, momento a partir del cual el saldo acumulado en su cuenta de ahorro individual será transferido gradualmente, en el plazo de 5 años, al Subfondo de Retiro y
 - Subfondo de Retiro: acumulará los recursos de los afiliados a partir de los 59 años.

Los afiliados, sin perjuicio del régimen por defecto indicado precedentemente, podrán optar por integrar sus ahorros en el fondo que prefieran, en la forma y condiciones que determine la reglamentación

2. El Fondo Voluntario Previsional, que se integrará y regulará conforme la legislación aplicable.
3. El Fondo Inicial en el caso de las entidades adjudicatarias de los procedimientos de contratación competitivos previstos en el presente Título, el que se integrará y regulará conforme las respectivas disposiciones.

La tasa de rentabilidad nominal anual de los Subfondos de Crecimiento, de Acumulación y de Retiro se calculará anualizando en forma compuesta la variación durante los últimos treinta y seis meses del valor cuota respectivo; también se calculará la tasa de rentabilidad real y la tasa de rentabilidad neta de las comisiones.

Los subfondos del Fondo de Ahorro Previsional tendrán los siguientes límites de inversión por activo financiero.

⁹³ En el año 2013, con la sanción de la Ley 19.162, se había creado, dentro del Fondo de Ahorro Previsional, dos subfondos: el Subfondo de Acumulación y el Subfondo de Retiro.

Figura 88. Límites de inversión por activo financiero.

Instrumento	Subfondo		
	Crecimiento	Acumulación	Retiro
A. Valores emitidos por el Estado y el Banco Central	75%	75%	90%
B. Valores emitidos por empresas públicas y privadas	50%	20%	0%
C. Depósitos a plazo en moneda nacional o extranjera	30%	30%	30%
D. Renta fija de organismos internacionales o estados extranjeros de muy alta calidad	20%	20%	20%
E. Instrumentos emitidos por instituciones uruguayas o extranjeras de muy alta calidad	10%	10%	10%
F. Colocaciones en préstamos personales a afiliados y beneficiarios del sistema de seguridad social hasta dos años	20%	15%	5%
G. Valores emitidos por empresas públicas o privadas extranjeras debidamente diversificados	50%	30%	0%

Fuente: elaboración propia en base a proyecto de ley.

La suma de las inversiones mencionadas en el conjunto de los literales A) a G) que estén denominadas en moneda extranjera, no podrá exceder del 50% del activo del Subfondo de Crecimiento, 35% del activo del Subfondo Acumulación y para el Subfondo Retiro no podrá superar el 15%. No se podrán invertir en activos emitidos empresas vinculadas, por otras administradoras o por compañías de seguros.

Por otra parte, se incorpora a la Ley 16.713, como artículo 126 bis y ter, el portafolio de mínimo riesgo, que estará integrado por los instrumentos financieros emitidos por el Estado uruguayo que sirven como referencia para la elaboración del vector de tasas de interés a considerar para el cálculo de la jubilación correspondiente al pilar de ahorro obligatorio. El portafolio de mínimo riesgo tendrá una composición variante con la edad de cada cohorte de afiliados y las participaciones de cada uno de los instrumentos mencionados en el inciso anterior serán consistentes con las que surjan de las secuencias de pago y probabilidades de sobrevivencia asociadas al referido vector de tasas de interés. La Agencia Reguladora publicará en forma mensual, la rentabilidad correspondiente al portafolio de mínimo riesgo por tramos de edad y podrá requerir su inclusión en la información a proporcionar por parte de las AFAPs.

Transición entre regímenes previsionales

En general todos los cambios que se introducen se implementarán en un tiempo prolongado, es la forma que encontraron para establecerlos; no obstante, se definió un período de transición o convergencia entre los sistemas vigentes y el nuevo régimen previsional.

Primer pilar

Las disposiciones del Sistema Previsional Común relativas al primer pilar (Régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional) se aplicarán plenamente a todas las personas que ingresen al mercado de trabajo en el desempeño de actividades amparadas, a partir de la fecha de vigencia de la ley, cualquiera sea su edad y afiliación jubilatoria, y a quienes se encuentren en actividad luego de finalizado el período de convergencia de regímenes. Dichas disposiciones se aplicarán en forma

parcial, conforme las reglas de convergencia de regímenes, a quienes no hayan configurado derechos al amparo del Régimen Jubilatorio Anterior que correspondiera al 31 de diciembre de 2026.

Para la aplicación de la regla de convergencia, se determinará un haber teórico de las prestaciones en el Régimen Jubilatorio Anterior que correspondiere y en el Sistema Previsional Común, respectivamente. En cada uno se calculará como el importe de la jubilación que hubiere correspondido pagar, como si todos los servicios reconocidos se hubieren cumplido bajo sus respectivos amparos. Así, la proporción correspondiente al Sistema Previsional Común para quienes configuren la causal jubilatoria en el año 2027 será de 20% y se incrementará a razón de 5% por cada año transcurrido entre ese año y el año de configuración de la causal, independientemente de la fecha de cese, con un máximo de 100%; mientras que la proporción correspondiente al Régimen Jubilatorio Anterior se corresponderá con la diferencia entre un total de 100% y la incidencia correspondiente al Sistema Previsional Común de acuerdo con lo indicado en el párrafo anterior; la jubilación total será la suma de los beneficios teóricos parciales resultantes de la ponderación referida previamente.

Una vez agotado el período de convergencia regulado, lo contenido en dichas normas que se oponga a la presente ley quedará derogado de pleno derecho, salvo disposición expresa en contrario.

Cuando fuere más conveniente para el interesado la aplicación integral del Sistema Previsional Común y el suplemento solidario si correspondiere, se liquidará y abonará de oficio la prestación conforme a dichas disposiciones, sin aplicar la regla de proporcionalidad descrita. La persona interesada podrá solicitar en cualquier momento que se modifique la liquidación de oficio y se aplique la regla de proporcionalidad, sin plazo de caducidad para el ejercicio de este derecho. Los haberes resultantes de dicha forma de cálculo se devengarán a partir de la fecha de la solicitud.

Segundo pilar

Las disposiciones relativas al segundo pilar del Sistema Previsional Común (Régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio) se aplicarán a las personas afiliadas al Banco de Previsión Social comprendidas en el mismo a la fecha de vigencia de la presente ley. Dichas disposiciones serán de aplicación también a quienes ingresen al mercado de trabajo a partir de dicha fecha, cualquiera sea la afiliación (Banco de Previsión Social, Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial, Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, Caja Notarial de Seguridad Social y Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios).

El Sistema Previsional Común en ningún caso alcanzará a quienes se encuentren en goce de jubilación o retiro en lo relativo a dichas prestaciones, ni a quienes hubieren optado por la desafiliación prevista en la Ley 19.590, de 28 de diciembre de 2017, en relación con las actividades comprendidas en la misma.

En cambio, las disposiciones relativas a la jubilación por incapacidad física total, el subsidio transitorio por incapacidad parcial y las pensiones de sobrevivencia se aplicarán en forma inmediata; las disposiciones relativas al primer pilar del Sistema Previsional Común correspondientes a estas prestaciones, entrarán en vigor a partir del primer día del mes siguiente al de su publicación en el Diario Oficial. El régimen aplicable se determinará en función de la fecha en que sea solicitada la cobertura o, en su caso, la ocurrencia de la causal pensionaria, cualquiera fuera la oportunidad de ingreso al mercado de trabajo de la persona afiliada de que se trate.

Regímenes voluntarios y complementarios

Los regímenes voluntarios y complementarios previstos en el proyecto de ley son:

Ahorro voluntario individual

El ahorro voluntario individual estará constituido por los aportes personales o las contribuciones de terceros depositadas en las cuentas de capitalización individual con el objetivo de mejorar los beneficios en la vejez. Los aportes personales tendrán el mismo tratamiento tributario que los aportes previsionales obligatorios; las aportaciones de los empleadores tendrán el tratamiento de depósitos convenidos y no constituirán materia gravada a los efectos de las contribuciones especiales de seguridad social. Igual tratamiento tendrá el costo de los seguros de retiro o las rentas temporales o vitalicias que contrataren los empleadores en favor de sus dependientes. Las aportaciones de los empleadores no tendrán incidencia en la base de cálculo de rubros salariales, indemnizatorios y/o compensatorios, tales como, el sueldo anual complementario, licencia anual reglamentaria, las sumas para el mejor goce de la licencia, la indemnización por despido, común o especiales, y demás créditos laborales que pudieren corresponder.

Plan de Ahorro por Consumo

El plan de ahorro por consumo se financiará con dos puntos porcentuales de la tasa del Impuesto al Valor Agregado aplicable a las enajenaciones de bienes y prestaciones de servicios efectuadas a personas físicas consumidores finales, siempre que la contraprestación se efectúe mediante la utilización de tarjetas de débito, instrumentos de dinero electrónico u otros instrumentos análogos, de acuerdo con lo que establezca la reglamentación. Las entidades responsables de la emisión de los medios de pago comprendidos en esta Plan transferirán al Banco de Previsión Social los importes que correspondan a los recursos asignados a este plan, con la respectiva identificación de sus beneficiarios en forma mensual y sin costo. El Banco de Previsión Social distribuirá los importes referidos a las entidades administradoras de las cuentas de ahorro voluntario y complementario de los beneficiarios correspondientes.

Aportes Previsionales Acordados o Conjuntos

Los planes de aportes previsionales acordados o conjuntos estarán constituidos por los aportes con destino a las cuentas de ahorro voluntario y complementario que puedan incluirse en convenios colectivos que surjan en negociación colectiva bipartita entre una empresa o un grupo de empresas y las organizaciones representativas de los trabajadores. Los empleadores quedarán obligados por el convenio colectivo que instituya un sistema de aportes previsionales acordados o conjuntos, en tanto fueran signatarias o adherentes al mismo y las obligaciones de aportación cesarán al vencimiento del término acordado por las partes y sus eventuales renovaciones. Las aportaciones a las cuentas de ahorro voluntario y complementario podrán efectuarse en forma conjunta entre empleadores y trabajadores o en forma exclusiva a cargo de los empleadores comprendidos. En la modalidad de aportación conjunta los empleadores aportarán un porcentaje del salario o una suma monetaria igual o proporcional a la que aporte el trabajador. Los trabajadores que no deseen participar podrán excluirse comunicándolo al empleador dentro de los noventa días del primer descuento efectuado destinado a la cuenta de ahorro voluntario o dentro del plazo que estipule el convenio colectivo que no podrá superar los ciento ochenta días. En tales casos cesará conjuntamente la obligación del empleador. Las partes del convenio colectivo podrán convenir la entidad a cargo de la administración de estos aportes, pudiendo acordar con la misma el régimen y cuantía de las comisiones asociadas a la administración de las respectivas cuentas de ahorro voluntario y complementario. Los aportes resultantes de convenios colectivos tendrán el mismo tratamiento que los aportes voluntarios y de los depósitos convenidos, respectivamente.

Fondo Voluntario Previsional

En el proyecto de ley se define que el Fondo Voluntario Previsional es un patrimonio independiente y distinto del patrimonio de la AFAP y de cualquier otro fondo que pudiera administrar. Su único destino será financiar las prestaciones previsionales correspondientes, sin perjuicio de las posibilidades de acceso anticipado a los fondos ahorrados, que se desarrollará más adelante.

Las comisiones por administración podrán determinarse sobre los saldos en administración o en forma híbrida, con un cargo porcentual sobre el aporte, un cargo porcentual sobre saldos en administración o un cargo porcentual sobre las rentabilidades, conforme disponga la reglamentación. Las transferencias por concepto de Ahorro por Consumo provenientes del Impuesto al Valor Agregado asignado a este plan podrán estar sujetas al cobro de comisiones sobre rentabilidad, en las condiciones que establezca la reglamentación.

Los regímenes agrupados, en los que los afiliados pertenecen a una misma empresa, o grupo de empresas, rama de actividad, gremio, profesión u oficio, podrán operar bajo capitalización individual o capitalización colectiva.

Planes de Sociedades Administradoras de Fondos Complementarios de Previsión Social

Además de las AFAP, podrán participar en los regímenes voluntarios y complementarios las Sociedades Administradoras de Fondos Complementarios de Previsión Social, que podrán organizarse mediante cualquiera de las formas reconocidas por el derecho privado y deberán administrarse bajo modalidad de fideicomiso, estando exoneradas de pleno derecho de tributos nacionales.

Las Sociedades Administradoras que tengan a su cargo uno o más fondos, serán considerados como un patrimonio independiente y distinto del patrimonio de la Sociedad Administradora (fideicomiso de administración). En todos los casos será exigencia previa para dicha constitución, la aprobación por parte de la Agencia Reguladora de un estudio técnico, presentado por la peticionante, sobre la factibilidad actuarial del régimen de previsión complementario que propone y el cumplimiento de los demás requisitos que al efecto establezca la reglamentación.

Los fondos de los planes administrados por estas Sociedades podrán invertirse en los instrumentos y límites habilitados para el Fondo Voluntario Previsional, así como inmuebles a efectos de su enajenación o arrendamiento y préstamos a sus afiliados, en las condiciones y límites que disponga la reglamentación. Mientras no se dicte la normativa de inversiones del Fondo Voluntario Previsional se aplicará supletoriamente lo dispuesto para el Subfondo crecimiento del Fondo de Ahorro Previsional. Los gastos de administración de estas Sociedades no podrán superar el monto máximo que disponga la reglamentación.

Modalidades previsionales de los regímenes voluntarios y complementarios

Los saldos de las cuentas de ahorro voluntario y complementario podrán destinarse, a opción de sus titulares, a: 1) complementar las prestaciones de los regímenes obligatorios; 2) integrarse con los saldos de las cuentas de ahorro obligatorio a efectos de complementar los beneficios financiados por éstas; 3) financiar retiros periódicos parciales o rentas temporales o vitalicias a partir de los 60 años de edad; 4) a partir de los 65 años podrá optarse por efectuar el retiro total del saldo de las respectivas cuentas. Entre las causales para el retiro anticipado se prevén los casos de enfermedades graves del titular; incapacidad absoluta y permanente para todo trabajo; situaciones de desempleo de larga duración del titular no cubierto por beneficios de seguridad social, entre otras.

Hipoteca revertida

En el proyecto de ley se establece, dentro de un capítulo específico (X), la hipoteca revertida, definida como el derecho real sobre un bien inmueble de propiedad del deudor o deudores que garantiza un préstamo o crédito cuya restitución solo podrá ser exigida al fallecimiento de la parte deudora o de los eventuales beneficiarios.

En el contrato de hipoteca inversa podrá designarse una o más personas beneficiarias, las que deberán contar con 65 o más años de edad. Sin perjuicio de las obligaciones propias de los deudores hipotecarios, la parte deudora se obliga especialmente a: abonar los impuestos y tributos que afecten al bien hipotecado; conservar el inmueble con la debida diligencia pudiendo el acreedor hipotecario realizar las inspecciones y comprobaciones que estime del caso respecto al estado de conservación del bien; mantener en vigencia el seguro que corresponda conforme la reglamentación. Por su parte, el ofrecimiento de la hipoteca inversa deberá realizarse con los más altos estándares de prudencia, diligencia, honestidad, lealtad, idoneidad y transparencia exigibles a un experto en la comercialización del producto y la población a la que va dirigido. Las entidades oferentes deberán asesorar a los solicitantes, teniendo en cuenta la situación financiera de los mismos y los riesgos económicos derivados de la suscripción de este producto.

La parte deudora o beneficiarios dispongan del importe del préstamo o crédito mediante: 1) prestaciones únicas; 2) prestaciones periódicas, mensuales o no, a percibir en forma temporal o vitalicia conforme se acuerde en el respectivo contrato; 3) el otorgamiento de una línea de crédito que pueda utilizarse en el momento que lo considere oportuno la parte tomadora, en condiciones de monto y tasa de interés a definir al concretarse cada operación.

Al fallecimiento del último deudor o beneficiario, los herederos del deudor tendrán un plazo de noventa días para optar por abonar dentro de dicho plazo la totalidad de lo efectivamente adeudado con sus eventuales reajustes e intereses, sin que el acreedor pueda exigir contraprestación alguna, o acordar una fórmula de pago con la entidad acreedora. Vencido el plazo indicado, el acreedor sólo podrá cobrarse lo adeudado ejecutando la garantía hipotecaria y si ésta no fuere suficiente, únicamente con otros bienes que integren el acervo sucesorio del deudor.

Agencia Reguladora de la Seguridad Social

En el proyecto de ley, se centraliza en la Agencia las funciones de la regulación, supervisión y evaluación de la actividad de los sujetos prestadores de servicios de seguridad social (Banco de Previsión Social, Ministerio de Defensa Nacional y del Interior, Caja Bancaria de Jubilaciones y Pensiones, Caja Notarial de Seguridad Social y Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitario, AFAPs, compañías de seguro, sociedades administradoras de fondos complementarios de previsión social), que correspondan a las diversas cuestiones relacionadas con la fase de acumulación y de retiro, procurando el cumplimiento de los principios de universalidad, suficiencia, adecuación y sustentabilidad financiera de todas las prestaciones de seguridad social que se otorguen de conformidad a la normativa vigente y a la que surja del proyecto de ley.

La Agencia Reguladora contará con un directorio integrado por un presidente, un vicepresidente y un director. Sus miembros durarán seis años en el ejercicio de sus cargos y serán designados por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores, según está establecido en el artículo 187 de la Constitución de la República de Uruguay.

La Agencia Reguladora se vinculará con el Poder Ejecutivo a través de los ministerios de Trabajo y Seguridad Social y Economía y Finanzas, conforme las respectivas competencias, pudiendo el Poder

Ejecutivo realizar observaciones y solicitar la suspensión de los actos observados realizados en contravención a lo establecido en el presente Título (artículos 197 y 198 de la Constitución de la Republica).

Referencias

CESS. 2021. “Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo”. Comisión de Expertos en Seguridad Social, marzo. Montevideo.

CESS. 2022. “Recomendaciones para la Reforma del Sistema Previsional uruguayo”. Comisión de Expertos en Seguridad Social. Montevideo.

Poder Ejecutivo. 2022. “Anteproyecto de reforma previsional”, julio. Montevideo.

23. Estudio de caso VI: proyecto de reforma previsional en Chile.

El régimen previsional chileno fue reformado en el año 1981 con la sanción del Decreto-Ley 3.500; durante las primeras décadas el sistema tenía dos pilares, uno de capitalización individual obligatoria y el otro de capitalización voluntaria.

Antes de la reforma previsional del año 2008, el régimen tenía problemas de suficiencia de las prestaciones y de cobertura previsional; como todo régimen de capitalización individual no tenía inconvenientes de solvencia porque las jubilaciones se financiaban con los saldos acumulados en las cuentas de capitalización individual.

La reforma de la presidenta Bachelet apuntó, en primer lugar, a corregir la cobertura con la introducción de la prestación básica solidaria (PBS), la cual estaba focalizada en las personas que pertenecían al 60% menores ingresos y que no hubieran realizado contribuciones al segundo pilar obligatorio. Además, tuvo el objetivo de mejorar la suficiencia de las jubilaciones más bajas con el establecimiento del complemento a la pensión contributiva de quienes hubieran participado del mercado laboral formal, pero en forma intermitente y/o por salarios relativamente bajos; esto fue denominado aporte previsional solidario (APS).

En la presidencia de Piñera se reforzó el componente solidario con el reemplazo de la PBS y de la APS por la pensión universal garantizada (PGU), aumentando el valor monetario, pero manteniendo el mismo alcance que la PBS. No obstante estos cambios, subsistía la cuestión de la insuficiencia de las pensiones, en especial para los niveles de ingresos medios, ya que la introducción de la PBS y de la APS (y luego la PGU) había mejorado la situación en los niveles de ingresos bajo; el descontento con la marcha de las pensiones había originado protestas masivas a partir del año 2016.

El proyecto de reforma del presidente Boric completa el modelo multipilar, que se había comenzado a estructurar con la reforma previsional del año 2008, con la introducción del pilar del seguro social solidario, que funciona como un régimen de reparto, del tipo de cuentas nocionales.

En la primera parte del informe se reseñan los cambios previos realizados en las dos últimas décadas; en la segunda sección se analizan los principales componentes del proyecto de la reforma previsional; al final se presentan las conclusiones.

Antecedentes

El actual régimen previsional chileno fue creado en el año 1980, con el Decreto-Ley 3.500, con dos pilares, uno de capitalización individual obligatoria y el otro de ahorro previsional voluntario (APV). Las modalidades para el cobro de las jubilaciones y pensiones fueron: retiro programado; renta vitalicia inmediata; renta temporal con renta vitalicia diferida y renta vitalicia inmediata con retiro programado.

En el año 2002, a través de la sanción de la Ley 19.795, se introdujeron los denominados multifondos para permitir, a través de cinco fondos por AFP, mejores combinaciones de rentabilidad/riesgo para los afiliados.

La primera reforma previsional realizada por la presidenta Bachelet en el año 2008 apuntó a: 1) corregir la cobertura, con la introducción de la prestación básica solidaria (PBS), focalizada en las personas que pertenecían al 60% menores ingresos y que no hubieran realizado contribuciones al segundo pilar obligatorio y 2) mejorar la suficiencia de las jubilaciones más bajas con el establecimiento del complemento a la pensión contributiva de quienes hubieran participado del mercado laboral formal pero en forma intermitente y/o por salarios relativamente bajos,

denominado aporte previsional solidario (APS). Adicionalmente, en los años sucesivos, se establecieron otros cambios, como el subsidio para trabajadores jóvenes; el ahorro previsional voluntario colectivo (APVC); el bono por hijo; la afiliación voluntaria y luego obligatoria para trabajadores independientes; ampliaciones sucesivas en los límites para las inversiones en el exterior de los multifondos, entre otros.

Entre los años 2020 y 2022, en el contexto de la pandemia y las medidas de restricciones derivadas, se permitieron tres retiros de fondos acumulados en las cuentas individuales para financiar el consumo presente; en términos de la previsión social fue una “contra reforma previsional”, ya que disminuyó los fondos acumulados, más en las cuentas con saldos menores, que totalizaron alrededor de USD 50.000 millones; los fondos de pensiones disminuyeron del 80% del PIB al 56% del PIB en el mismo período.

En el año 2022, durante la presidencia de Piñera, se sancionó la Ley 21.419, que creó la pensión garantizada universal (PGU), en reemplazó a los beneficios de vejez del pilar solidario (PBS y APS); destinada a los mayores de 65 años, que pertenezcan al 90% de la población más vulnerable; con residencia por un lapso no inferior a 20 años continuos o discontinuos. Las personas deben contar, además, con una pensión base (de vejez, invalidez o de sobrevivencia) inferior a \$1.000.000 y el monto inicial máximo de la PGU se estableció en \$185.000, ajustables una vez por año; el pago mensual está a cargo del Instituto de Previsión Social (IPS).

A pesar de estos cambios, subsiste la cuestión de la insuficiencia de las pensiones, en especial para los niveles de ingresos medios, ya que la introducción de la PBS y de la APS (y luego la PGU) mejoró la situación de las personas de ingresos bajos; el descontento con la marcha de las pensiones en Chile había originado protestas masivas a partir del año 2016.

La insuficiencia de las pensiones tiene diversas causas: 1) la tasa de aporte personal del 10% es baja y no existe contribución patronal (el promedio de los países de la OECD es 18,4%); 2) la reducida densidad (lagunas) de cotizaciones de las personas a lo largo de la etapa activa del ciclo de vida, más notoria entre las mujeres y entre las personas de menores ingresos, como reflejo del mercado laboral dual; 3) el aumento de la esperanza de vida registrado desde el año 1981 (el último cambio paramétrico fue realizado en ese año cuando la esperanza de vida a la edad de jubilación era de 21 años para la mujer a los 60 años y de 13 años para el hombre a los 65 años; en la actualidad es de 31 años y 22 años respectivamente); 4) el peso de los gastos de administración del sistema. Así, aún con tasas de rentabilidad históricas altas, el saldo de las cuentas individuales acumulados al momento de la jubilación viene dando como resultado tasas de sustitución promedio menores al 22% para la jubilación financiada con la cuenta de capitalización individual y de 40% para la jubilación total, incluyendo la PGU⁹⁴; el efecto del interés compuesto de los rendimientos de las inversiones no

⁹⁴ Según estimaciones del proyecto de ley, la pensión mediana financiada solo con la cuenta de capitalización individual de los hombres es de \$137.310 (tasa de reemplazo del 34,1%) y de las mujeres es de \$30.685 (tasa de reemplazo del 12,0%); en ninguno de los dos casos el valor supera al salario mínimo actual. Sólo en el caso de más de 35 años de cotización, la pensión mediana autofinanciada es superior al salario mínimo actual, lo que ocurre para un reducido número de personas pensionadas (5,8% del total). No obstante, desde el Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales de la Universidad Católica de Chile se ha objetado el cálculo de la tasa de reemplazo sobre el último salario o los diez últimos años previos a la jubilación por vejez porque entienden que subestima la tasa de sustitución en alrededor de 50% para los hombres y en 75% para las mujeres; en su lugar han estimado los flujos de aportes netos y los flujos de egresos netos con una muestra aleatoria del 15% de las cuentas de capitalización; así, computan en el numerador la pensión mensual neta (bajo la forma de una renta vitalicia) y en el denominador el promedio del ingreso neto obtenido durante la historia laboral; con esta metodología encontraron, en primer lugar, que las tasas de sustitución netas son 20% mayores que las brutas; en segundo lugar, la tasa promedio de reemplazo para los hombres es del 81% y para las mujeres del 59% (vs. 53% y 29% respectivamente con el promedio de ingresos de los últimos 10 años); y superan el 100% para los hombres y están

alcanza a compensar la falta de aportes respecto a los objetivos iniciales previstos en la instauración del régimen de capitalización individual en el año 1981; los cuales proyectaban historias previsionales con aportes completos durante la vida activa.

Proyecto de reforma previsional

El proyecto establece un Sistema Mixto de Pensiones, que reemplaza y deroga el Decreto-Ley 3500; consta de 350 artículos permanentes que se estructuran en 17 Títulos y 73 disposiciones transitorias. Las principales modificaciones son las siguientes:

Régimen previsional multipilar

El proyecto de reforma del presidente Boric busca completar el modelo multipilar, que se había comenzado a estructurar con la reforma previsional del año 2008, con la introducción del pilar solidario que funcionará como un régimen de reparto del tipo de cuentas nocionales⁹⁵. La edad mínima para el acceso a la jubilación por vejez se mantendrá en 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres.

Los pilares del régimen previsional serán cuatro:

- 1°) no contributivo, el objetivo es hacer frente a la pobreza entre los adultos mayores; se financia con impuestos y se prevé un aumento gradual de la pensión garantizada universal (PGU, tanto en el monto como en la cobertura, hasta alcanzar al 100% de la población a partir del sexto año de vigencia de la reforma previsional.
- 2°) Se mantiene el pilar de capitalización individual, financiado con el aporte personal de los trabajadores, que aumentará del 10% al 10,5%; el objetivo es sustituir el salario en la vejez. La cobertura del seguro de invalidez y fallecimiento pasará a estar a cargo del empleador o del trabajador independiente. Se prevé el aumento de la remuneración máxima imponible para los aportes al régimen de capitalización individual de 81,6 unidades de fomento (U.F.) a 122,6 U.F. (alrededor de USD 750. La percepción del beneficio es a través de distintas modalidades de renta vitalicia, que contempla una garantía transitoria de beneficio mínimo.
- 3°) Se introduce el pilar solidario de reparto, financiado con las contribuciones patronales, que parten del 1% en el primer año y llegarán al 6% en el sexto año de vigencia de la reforma; este pilar tiene el mismo objetivo de reforzar el ingreso en la vejez. Hay un componente de redistribución de ingresos, derivado de la forma de computar el ingreso imponible; este se calculará como la suma de la remuneración propia del afiliado ponderada por el 70% más la remuneración promedio del sistema ponderada por el 30%; así, las personas de menores ingresos recibirán en sus cuentas individuales mayores ingresos por contribuciones patronales que las que hubiesen recibido de haberse calculado solo sobre las remuneraciones propias. La percepción del beneficio del pilar solidario es a través de una renta vitalicia simple, con una garantía permanente de beneficio mínimo.

alrededor del 80% para las mujeres cuando se agrega la PGU (esta representa el 60% de la mediana del haber total de los hombres y el 85% de las mujeres). No obstante, la conclusión del informe es que el nivel de las jubilaciones es bajo en términos absolutos por los factores señalados (Bravo, 2023).

⁹⁵ Las cuentas nocionales son un tipo de régimen de reparto de contribución definida y beneficio indefinido; los aportes se registran en cuentas individuales (pero se utilizan para pagar las actuales prestaciones), se actualizan siguiendo una regla (salario, masa salarial, variación del PBI) y constituyen un fondo nocional a nombre del afiliado. La jubilación se determina dividiendo el fondo acumulado por la esperanza de vida al momento del retiro, y genera un beneficio periódico vitalicio, que se actualiza con la regla de la movilidad (Ver: Barr, 2013. Bertín, 2022. Devesa Carpio et al., 2017. Holzmann op. cit. Palmer, 2006).

- 4°) Se mantiene los pilares de capitalización voluntaria individual y colectiva, con el objetivo de mejorar la tasa de sustitución; y se eliminan los depósitos convenidos y la cuenta de ahorro voluntario, denominada cuenta 2, que no tenía, estrictamente, objetivos previsionales.

La estructura multipilar del proyecto de ley sigue la tendencia que se observa a nivel internacional, particularmente entre los países de la OECD⁹⁶, en el sentido de usar distintos instrumentos para alinear mejor los objetivos de los regímenes previsionales de suficiencia, cobertura, equidad y solvencia.

Organización industrial e institucionalidad

En el proyecto de reforma se propone restringir las funciones de las AFP (que se pasarán a denominar inversores de pensiones privados, IPP) a la administración de las carteras de inversión del pilar de capitalización individual, en competencia con un ente estatal (denominado inversor de pensiones público autónomo, IPPA).

El IPPA será la opción por defecto para los nuevos aportes personales destinados a las cuentas del pilar de capitalización individual, aunque los afiliados podrán optar expresamente por los IPP; el ente público realizará, además, la gestión financiera de las cotizaciones patronales del 6% del pilar solidario que se integrarán en el Fondo Integrado de Pensiones (FIP); en cambio, el stock actual de las inversiones en las cuentas de capitalización individual seguirá siendo administrado por las IPP como opción por defecto y por el IPPA como opción explícita de sus titulares⁹⁷.

El IPPA estará dirigido por un consejo consultivo autónomo de cinco miembros⁹⁸; los cargos tendrán una duración de seis años, no reelegibles. El Consejo Directivo deberá fijar, entre otras funciones, la rentabilidad del seguro social; esta rentabilidad es el mecanismo para actualizar la historia de las contribuciones patronales al seguro social, que conformarán el saldo de la cuenta individual de los trabajadores a la edad de retiro.

El objetivo de focalizar la gestión de los IPP y del IPPA en la gestión de las carteras de inversión es bajar las barreras a la entrada para nuevos proveedores financieros, aumentar la competencia y las opciones para los afiliados.

Se introduce un cambio en la forma de percepción de las comisiones por la administración de las cuentas individuales⁹⁹, de un porcentaje sobre el ingreso imponible (flujo) a una comisión en porcentaje del saldo de las cuentas individuales (stock) para alinear los objetivos de los gestores con los titulares de las cuentas individuales. Dado que las comisiones sobre flujo vigentes tenían implícito la gestión de los fondos durante todo el ciclo de vida, se prevé un mecanismo de descuento, por año

⁹⁶ Más del 80% de los países que pertenecen a esta organización tienen regímenes previsionales multipilares (OECD, 2021).

⁹⁷ La inclusión de los denominados “nudges” u opciones por defecto para la elección entre los administradores de cartera privados y el público es una práctica creciente a nivel internacional, derivada de las recomendaciones de la economía de comportamiento, para hacer frente a los sesgos de conducta, tales como la tendencia a privilegiar el consumo presente por sobre el futuro (aun cuando se tenga conciencia de la necesidad de prever el ahorro para la vejez), la dilación (procrastinación), el exceso de confianza o, simplemente, la inercia en el proceso de la toma de decisiones de bienes de consumo en el largo plazo. Por estas razones, los individuos necesitan “ayudas” que los incentiven y facilite su participación a lo largo de las distintas etapas del ciclo de vida (Camerer y otros, 2003. Shefrin y Thaler, 1998).

⁹⁸ Dos serán designados por el Poder Ejecutivo, previa ratificación por el Senado; un miembro designado por el Poder Ejecutivo a partir de una dupla propuesta por la organización de trabajadores de mayor representatividad y un miembro designado por el Poder Ejecutivo a partir de una dupla propuesta por la organización de empleadores de mayor representatividad; en la conformación del Consejo se deberá respetar la paridad de género.

⁹⁹ En el régimen chileno la comisión por administración que perciben las AFP está separada del aporte personal destinado a la cuenta individual, varía entre 0,58% del ingreso imponible (5,8% del aporte personal) y 1,45% del ingreso imponible (14,5% del aporte); además abonaban una comisión destinada a la cobertura de invalidez y fallecimiento, que surge de un proceso de licitación entre las compañías de seguro de vida y actualmente equivale al 1,74% del ingreso imponible.

de nacimiento de la persona afiliada, para evitar que la comisión sobre el stock de fondos implique una doble aplicación de la comisión para los afiliados.

Las demás funciones que actualmente están a cargo de las AFP (afiliaciones, recaudación de los aportes, administración de las cuentas individuales, gestión de los beneficios previsionales, administración de las comisiones médicas y atención al afiliados)¹⁰⁰ pasarán a un ente autónomo público, denominado Administrador Previsional Autónomo, APA; que se creará a partir del actual Instituto de Previsión Social, IPS.

El APA contará con un consejo de administración, integrado por cinco miembros independientes y se financiará con fondos públicos. Con vistas a facilitar el proceso de transición, el APA podrá licitar las funciones mencionadas entre los proveedores locales¹⁰¹.

Además, se prevé crear: 1) el Consejo Técnico de Inversiones permanente, con una composición de cinco miembros para evaluar el funcionamiento de los fondos generacionales a cargo de los IPP y del IPPA¹⁰²; además, tendrá la facultad de formular recomendaciones para su fortalecimiento. 2) El Registro de Asesores Previsionales en el ámbito de la Superintendencia de Pensiones, en el que se deberán anotar los proveedores de este servicio. 3) El Registro de Asesores Previsionales de Inversiones en el ámbito de la Superintendencia de Pensiones y de la Comisión de Mercado de Financiero. 4) Reforzar las facultades de la Comisión de Usuarios, creada en la reforma del año 2008, y reemplazar a los representantes de las instituciones públicas y de las entidades privadas del sistema de pensiones por representantes de los trabajadores y de los empleadores. 5) Adecuar las funciones de la Superintendencia de Pensiones para seguir regulando y fiscalizando el pilar de capitalización individual y hacer lo propio con el funcionamiento del pilar solidario. 6) Crear el Sistema de Información de Pensiones para que los afiliados y beneficiarios conozcan sus derechos y puedan ejercer las opciones del nuevo régimen previsional.

Régimen de inversiones

Se eliminan los multifondos¹⁰³ y se los reemplazan por fondos generacionales (“Target Date Funds”). El cambio propuesto apunta a que las personas tengan un mayor retorno ajustado por riesgo a lo largo del ciclo de vida laboral y sea más sencillo¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Las AFP habían tercerizado una parte de estas funciones en el proveedor privado PREVIRED; en este sentido, se podría esperar que si el APA decidiese, también, tercerizar alguna de las nuevas funciones a cargo, PREVIRED podría presentarse con sólidos antecedentes operativos.

¹⁰¹ En la actualidad, hay 11,6 millones de afiliados, que tienen 12,7 millones de cuentas individuales. Al respecto, desde la Asociación de AFP, a través de un estudio realizado por Patricio Arrau, que analiza la literatura sobre economías de escala y el tamaño óptimo de la industria, se advierte que no se puede comprobar tamaño óptimo ni que las economías de escala sean continuamente decrecientes y, en consecuencia, que no habría las ganancias derivadas de la centralización propuestas ni la traducción en menores costos para el sistema (Arrau, 2022. Bikker, 2017).

¹⁰² Uno designado por el Presidente de la República, uno por el Banco Central de Chile, uno por la Comisión del Mercado Financiero y dos por facultades de economía o de economía y administración acreditadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley 20.129.

¹⁰³ De acuerdo con la información de la Superintendencia de Pensiones y el Banco Central de Chile, que previo al inicio de la pandemia generada por el COVID19, los activos de los fondos de pensiones en el mercado doméstico ascendían a 46% del PIB. Debido a los retiros de fondos de pensión, hacia final del 2021 los activos del sistema privados de pensiones representaron 27,5% del PIB. Por su parte, los activos totales del sistema privado de pensiones, computando también las inversiones en el exterior, llegaron a representar un 82% del PIB en el 2019, y producto de los retiros, la importancia relativa descendió a 60% del PIB a final del 2021. Según la misma fuente, el tamaño de los fondos de ambos pilares (capitalización individual y seguro social solidario) pasará a representar desde el 27,5% del PIB en el mercado doméstico a 33,3% del PIB en 2030 y cerca del 61% del PIB al 2050.

¹⁰⁴ En el diseño de los fondos generacionales subyace la idea de que los individuos disponen de dos fuentes de riqueza: el capital humano (entendido como el valor actual descontado de sus ingresos laborales futuros) y el financiero (integrado

En el régimen vigente existen cinco fondos con distintas estrategias de rentabilidad/riesgo para que los afiliados puedan traspasar voluntariamente el saldo de sus cuentas individuales conforme transcurra el tiempo, de los fondos con una combinación rentabilidad/riesgo más alto en las primeras etapas del ciclo de vida hacia fondos con una menor combinación de estas variables cuando se acercan al momento de la jubilación. En el fundamento del proyecto se advierte sobre las consecuencias negativas sobre el ahorro previsional acumulado que existen en la actualidad, dado que los afiliados no están ejerciendo las opciones voluntarias de cambiar de fondo en el tiempo adecuado por diversos motivos (inercia, miopía, capacidad para procesar información compleja en tiempos inciertos, entre otros)¹⁰⁵.

Por ello, se propone la creación de fondos generacionales¹⁰⁶ administrados por los IPP o el IPPA, son fondos específicos para cada generación, que ajustan el portafolio de instrumentos en el transcurso del tiempo, tomando menos riesgo a medida que pasan los años. Cada proveedor financiero deberá constituir diez fondos diferenciados por riesgo y retorno esperado de sus inversiones.

En el proyecto se contempla la flexibilización de los límites de inversión para adaptarlos al esquema de fondos generacionales; la nueva normativa estará a cargo de la Superintendencia de Pensiones, el Consejo Técnico de Inversiones, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central.

De manera complementaria, se propone la creación de carteras de referencia (“Benchmarks”), que es una práctica financiera internacional habitual para la gestión y el seguimiento de las inversiones de largo plazo; en particular, se prevé la instrumentación de carteras de referencia y márgenes de desviación máximos para cada uno de los fondos generacionales, fundados en objetivos de largo plazo. Las carteras de referencia deberán estar justificadas por un estudio contratado con alguna entidad de vasta experiencia y, previo a su publicación, será sometido a consulta pública.

Las inversiones que realizará el IPPA con los aportes del régimen solidario tendrán una lógica distinta de las realizadas por este y los IPP para las cuentas de capitalización individual; de modo de contemplar, además, la sostenibilidad de largo plazo, que permita pagar las prestaciones previstas en este pilar. En el caso de que se detecte la necesidad de realizar ajustes paramétricos adicionales para preservar la sustentabilidad, el Poder Ejecutivo deberá enviar al Parlamento el proyecto de ley correspondiente

Las comisiones implícitas que tiene algunos vehículos de inversión, como los fondos mutuos, en las que el valor de la cuota contiene el cobro de la comisión, deberán estar a cargo de los IPP o del IPPA;

por el ahorro previsional y no previsional acumulado). Cuando el individuo es joven su riqueza total corresponde principalmente a su capital humano; en cambio, cuando se encuentra cercano a jubilarse, la relación se debería transformar y su riqueza financiera debería ser la principal fuente de su riqueza total. En las primeras fases las ganancias provienen principalmente del trabajo y poseen una baja correlación con los activos financieros de renta variable, por tanto las inversiones financieras podrían tener una proporción mayor de este tipo de instrumentos financieros; en cambio, cuando los trabajadores transitan las últimas fases del proceso de acumulación se enfrentan con correlaciones más altas entre estas variables y las inversiones financieras deberían tener una menor ponderación de activos de renta variable y mayor proporción de activos financieros de menor volatilidad. Así, es posible adoptar estrategias de inversión en donde el portafolio se vaya ajustando según la edad del trabajador (“age-based strategies”) (Viceira, 2007. Sun et al., 2021).

¹⁰⁵ Según cifras de la Superintendencia de Pensiones, actualmente alrededor del 51% de afiliados se encuentra en un fondo subóptimo, no asegurando un nivel de rentabilidad de acuerdo con su etapa del ciclo de vida; quienes se cambiaron de fondo de manera voluntaria obtuvieron una rentabilidad 620 puntos base inferior a la de haber seguido la estrategia por defecto (la estrategia de inversión por defecto, definida en la regulación, consiste en que los ahorros previsionales son invertidos en distintos tipos de fondos, dependiendo de la edad de la persona afiliada y consistente con su ciclo de vida) (SP, 2021).

¹⁰⁶ Dentro de los países que utilizan este esquema de inversión se encuentra Reino Unido, con un modelo estructurado a partir de 48 fondos generacionales, con cohortes de un año cada uno, que se crean para el conjunto de personas nacidas en un año particular que tendrán el mismo año de retiro. Por otro lado, en la región, México posee un modelo de fondos generacionales conformado por 10 fondos, con cohortes de cinco años cada uno.

el proyecto contempla excepciones, como inversiones en activos alternativos, más complejos, como son las inversiones en infraestructura, inmobiliaria, entre otras.

Prestaciones previsionales

La prestación del pilar solidario es la actual PGU, de suma fija, cuyo importe aumentará de \$185.000 hasta \$250.000 en el quinto año de entrada en vigor de la reforma; de la misma manera, la cobertura se expandirá desde el 60% de las personas de menores ingresos en el primer año; luego alcanzará a las personas que recibirán una pensión base menor a \$100.000 en el segundo año; a una pensión base menor a \$400.000 en el tercer año; a todas las personas que no pertenezcan al 10% de mayores ingresos entre las personas mayores de 65 años en el cuarto año y a partir del sexto año de vigencia de la reforma previsional la cobertura será universal.

En el pilar de capitalización individual se eliminará el retiro programado, se crean las rentas vitalicias con herencia, que se suma a las otras opciones de rentas vitalicias vigentes (simple y con período garantizado). En los fundamentos del proyecto de ley se señala la conveniencia de reducir los mayores riesgos que absorbe individualmente la persona en la modalidad de retiro programado (inversión, sobrevivencia) y promover la renta vitalicia predeterminada real con la posibilidad de herencia, cuando no existan derechohabientes¹⁰⁷. Además, se contempla que el APA licitará quincenalmente las ofertas de las personas que accedan a las prestaciones de vejez, invalidez y fallecimiento entre las compañías de seguros de retiro; las personas podrán elegir entre las tres mejores opciones recibidas o decidir, transitoriamente, no pensionarse. Se eliminará la posibilidad de aceptar ofertas por fuera de este sistema de subastas regulado para evitar los efectos de las asimetrías de información entre las partes. Los afiliados al régimen previsional del Decreto-Ley 3.500, menores de 50 años, y los actuales jubilados y pensionados, recibirán del seguro social, a partir de los 65 años, una garantía de beneficio definido de 0,1 UF por año cotizado en dicho sistema de pensiones, debiendo contar con un mínimo de 12 cotizaciones continuas o discontinuas, y se considerarán como máximo 360 meses continuos o discontinuos.

La prestación del pilar del seguro social solidario también será una renta vitalicia simple, que contemplará a los derechohabientes, cuyo monto calculará el APA sobre la base de los aportes acumulados por la persona en su cuenta individual; la tabla actuarial será unisex, de modo de generar una transferencia implícita a favor de las mujeres, dada su mayor esperanza de vida; y la tasa de interés será similar a la rentabilidad que aplique mensualmente el seguro social para actualizar las cotizaciones periódicas de los afiliados. La pensión del Seguro Social tendrá una garantía mínima de 0,1 unidades de fomento por cada 12 meses cotizados al mismo, que aplicará para quienes con su pensión contributiva del Seguro Social no alcance el mínimo garantizado por sus años cotizados, entregando la diferencia para alcanzar dicho valor. Para efectos de esta garantía se requiere haber cotizado al menos 12 meses continuos o discontinuos en el sistema, y se considerarán como máximo 360 meses continuos o discontinuos

En el seminario organizado por el Centro de Estudios Públicos sobre “Reforma de pensiones: los nudos del debate”, el 17 de noviembre del 2023, la Ministra de Trabajo, Jannette Jara Román,

¹⁰⁷ El retiro programado es una modalidad previsional mediante la cual el pensionado mantiene la propiedad de la cuenta individual y retira mensualidades, cuyo valor se calcula periódicamente dividiendo el saldo acumulado por el denominado VANU (Valor Actuarial Necesario Unitario); este es una combinación de la expectativa de vida del grupo de beneficiarios (edad / sexo) con la hipótesis de rendimiento adoptada para el fondo de pensiones (tasa de cálculo del retiro programado); por ello, la persona absorbe el riesgo de inversión, derivado de la fluctuaciones de los precios de los activos financieros del fondo; el riesgo de sobrevida, que ocurre cuando vive más años que los previstos en las tablas actuariales, lo que reduce el monto de las mensualidades, pudiendo llegar a agotar el saldo de la cuenta individual, entre otros riesgos (Barassi, et al, 2009).

presentó el siguiente cálculo de los haberes por vejez antes y después de la reforma previsional. Las estimaciones se realizaron para una persona con un salario de \$400.000 y con lagunas previsionales equivalentes al 50% del período de aportes. En el escenario actual, se considera el valor de la PGU vigente, mientras que en el escenario de la reforma el valor de la PGU es “en régimen”, una vez que aplique el aumento gradual de esta prestación en el transcurso de los cinco años previstos en el proyecto de ley. En el caso de la mujer, cuando la reforma tenga plena vigencia, el haber previsional estimado aumentaría de \$257.651 a \$392.465 (+52%), y la composición relativa sería la siguiente: 64% correspondería a la PGU, 16% al pilar de capitalización individual, 3% a la aplicación de la tabla actuarial unisex para el cálculo de la renta vitalicia del pilar distributivo y 17% a la nueva prestación del seguro social. En el caso del hombre, el haber previsional estimado aumentaría de \$257.651 a \$392.426 (+46%), y la composición relativa sería la siguiente: 64% correspondería a la PGU, 19% al pilar de capitalización individual y 17% a la prestación del seguro social.

Teniendo presente que aún no se definió cómo se distribuirá la cotización adicional del 6% entre el régimen de capitalización y el seguro social, se realizaron estimaciones de distintos escenarios con estos resultados: para quienes se pensionen en 2024, la mediana de la tasa de reemplazo autofinanciada sería de 29% si la cotización del 6% va al seguro social y 29% si 3% de esta cotización va a la cuenta individual y 3% va al seguro social. Mientras que, si toda la cotización va a la cuenta individual, la mediana de la tasa de reemplazo sería de 17%. Con PGU, las tasas de reemplazo serían de 73%, 73% y 61% respectivamente. Para 2044, la mediana de la tasa de reemplazo autofinanciada sería de 28% si toda la cotización va al seguro social. Si 3% va a la cuenta individual y 3% al seguro social la mediana proyectada sería 27%, y si va completa a la cuenta individual alcanza a 24%. Con PGU la mediana de la tasa de reemplazo proyectada de los que se pensionan ese año sería 70%, 69% y 65% respectivamente. Para el año 2070, la mediana de las tasas de reemplazo para los que se pensionan ese año serían 34%, 32% y 35% y con PGU alcanzarían 62%, 61% y 63% respectivamente; considerando que la PGU es de suma fija, existirían variaciones significativas en las medianas de las tasas de reemplazo por quintiles de último ingreso. (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2023).

En consecuencia, la propuesta de reforma previsional aumentaría la tasa de sustitución total, como resultado de la introducción del pilar solidario de reparto y, al mismo tiempo, mejoraría la redistribución del ingreso por la aplicación de tablas actuariales unisex en este tercer pilar y por los efectos del seguro por lagunas previsionales y de los complementos prestacionales por hijo y por las tareas asociadas al cuidado de personas.

Conclusiones

El proyecto de reforma previsional es el más amplio desde la reforma del año 1981, ya que contempla la expansión del modelo multipilar; cuestiones relacionadas con la organización industrial y la institucionalidad; el régimen de precios; las modalidades previsionales para el acceso a las prestaciones de vejez, invalidez y fallecimiento; la introducción de nuevas garantías para los haberes mínimos; la inclusión de componentes de redistribución de ingresos vinculados con los períodos de desempleo, de la maternidad y del cuidado de las personas en los hogares; los tipos de fondos de pensiones para capitalizar los ahorros en el pilar de capitalización individual y en el pilar del seguro social solidario, entre otras cuestiones.

El tratamiento parlamentario de estos cambios entrañará un desafío para la coalición gobernante, dada la composición fragmentada que existe en el Congreso Nacional de Chile entre el oficialismo y la oposición; esta ya adelantó que tiene desacuerdos importantes con el proyecto en temas como el rol de las AFP (IPP en el proyecto de ley); el traspaso de las funciones de las AFP al Administrador Público de Pensiones Autónomo, APP y el carácter monopólico de este organismo; la derogación del

Decreto-Ley 3500, ya que su eliminación implicaría replicar y revisar todos los artículos reescritos en el proyecto; el nivel de la contribución patronal del 6% para financiar el tercer pilar solidario; la selección por defecto de la administración de los aportes personales del segundo pilar de capitalización individual en favor del inversor de pensiones público autónomo, IPPA y en detrimento de los inversores de pensiones privados, IPP; entre otras cuestiones (AFP Chile, 2023).

Por ello, y para que el proyecto se transforme en ley, habría que esperar que a través del diálogo político se introduzcan modificaciones para alcanzar una reforma previsional con consenso y estable en el tiempo; en caso contrario, es difícil que el proyecto se convierta en ley y es posible que el gobierno sufra una derrota en el Congreso, similar a la que ocurrió recientemente con el tratamiento del proyecto de reforma impositiva en la Cámara de Diputados.

Referencias

- AFP Chile. 2023. "Reforma previsional: los puntos intransables que negociará Chile Vamos en su propuesta al Gobierno". Asociación de AFP Chile, enero. Santiago de Chile.
- Arrau, P. 2022. "Análisis de la nueva evidencia entregada por la Subsecretaría de Previsión Social acerca de las economías de escala en los a administración de cuentas para los fondos de pensiones". Asociación de Administradores de Fondos de Pensiones, 9 de noviembre. Santiago de Chile.
- Barr, N. 2013. "The pension system in Sweden". *Report to the Expert Group on Public Economics. Ministry of Finance*. Estocolmo.
- Bertín, H. 2022. "El desafío del envejecimiento poblacional para los regímenes previsionales". *Blog: Economía del Sector Público*, FCE-UNLP. 28 de setiembre de 2022. La Plata.
- Bikker, J. 2017. "Is There an Optimal Pension Fund Size? A Scale-Economy Analysis of Administrative Costs". *Journal of Risk & Insurance*, 84 (2), 739-69.
- Bravo, D. 2023. "Tasas de reemplazo. Nuevos hallazgos para la reforma de pensiones". Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales, 18 de noviembre. Santiago.
- Camerer, C.; Loewenstein, G. 2003. "Behavioral Economics: Past, Present, Future". En: Camerer, C., G. Loewenstein y M. Rabin (eds.): *Advances in Behavioral Economics*: 3-52. Princeton University Press.
- Devesa Carpio, J.; Devesa Carpio, M.; Domínguez Fabián, I.; Encinas Goenechea, B.; Meneu Gaya, E. 2017. "La implantación de un sistema de cuentas nocionales en España. Efectos sobre el sistema de seguridad social". Instituto Santalucía. Madrid.
- Holzmann, R. 2017. "El ABC de los sistemas de contribución definida no financiera". Instituto de Pensiones BBVA, *Documento de trabajo*, 27. Madrid.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2023): "Estudio sobre tasas de reemplazo en el sistema de pensiones chileno y sus proyecciones bajo distintos escenarios". Superintendencia de Pensiones-Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Santiago.
- OECD. 2021. "Pensions at a Glance. OECD and G20 Indicators". Organisation for Economic Co-operation and Development. París.

- Palmer, E. 2006. "What Is NDC?", en: Holzmann, R. y Palmer, E. (editores): *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*: 17-34. The World Bank. Washington, DC.
- Shefrin, H. M.; Thaler, R. H. 1998. "The Behavioral Life-Cycle Hypothesis". *Economic Enquiry*, 26 (4): 609-43.
- Sun, J., Zhu, D.; Platen, E. 2021. "Dynamic Asset Allocation for Target Date Funds under The Benchmark Approach". *ASTIN Bulletin*, 51 (2): 449-74.
- SP. 2022. "Evolución y desempeño individual de los cambios de fondos en el Sistema de Pensiones". Superintendencia de Pensiones, *Documento de Trabajo*, 69. Santiago de Chile.
- Viceira, L. 2007. "Life-Cycle Funds", mayo. Disponible en SSRN: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.988362>

24. El desafío del envejecimiento poblacional para los regímenes previsionales.

En la primera parte se presentan los factores que determina el proceso de envejecimiento poblacional y el reto que plantea a los regímenes previsionales.

A continuación se analizan las respuestas que han ido surgiendo a través del diseño de los modelos “multipilares”; la implementación de reformas paramétricas discretas; la creación de mecanismos de ajuste automáticos para equilibrar la cobertura previsional, la suficiencia de las prestaciones y la sustentabilidad de los regímenes previsionales; el rol de las migraciones para retrasar el proceso de envejecimiento poblacional; la prolongación de la vida laboral y el aumento de la productividad de la economía para permitir que menos personas en la vida activa puedan sostener a más adultos mayores por más tiempo.

Las conclusiones se circunscriben los cambios en los regímenes previsionales de Argentina para enfrentar el proceso de envejecimiento poblacional y encontrar una mejor asociación entre el gasto, la productividad y el crecimiento económico.

Envejecimiento poblacional

El mundo está envejeciendo a distintas velocidades como resultado de la disminución de la tasa de fertilidad y el aumento en la esperanza de vida.

El desafío para los regímenes previsionales es encontrar nuevos instrumentos para congeniar el hecho de que poblaciones en edad activa más reducida deberán sostener a más adultos mayores por más tiempo. La creación de nuevos trabajos asociados al proceso de cambio tecnológico generará, en términos relativos, menos empleos formales y estables por empresa, como era común en el siglo pasado, y abrirá paso a empleos más flexibles, no siempre encuadrados en la relación de dependencia, sino en nuevas modalidades contractuales más difíciles de vincular con las contribuciones a la seguridad social. América Latina, por otras razones, tiene mercados laborales duales, conformados por una porción de trabajo formal y otra informal, con distintas importancias relativas entre los países de la región, que también establecen límites al financiamiento contributivo de los regímenes previsionales (ILO, 2021).

En la perspectiva fiscal el desafío es aún mayor porque involucra además el financiamiento de los gastos asociados a la salud y al cuidado de los adultos mayores (Aranco et al., 2022. González-Martínez, 2023).

Hay otros elementos que introducen incertidumbre como son las bajas tasas de crecimiento del PBI luego de la crisis financiera del año 2008 y de la pandemia del año 2020; las reducidas tasas de interés que afectan a las inversiones de los regímenes de capitalización individual y colectiva y a los fondos de reserva de los regímenes de reparto; el crecimiento de la deuda pública para paliar los efectos de los confinamientos realizados en varias economías para morigerar las consecuencias del COVID. El resultado de la interacción de este grupo de factores ha sido una tendencia al deterioro de los fundamentos técnicos y financieros de los sistemas de pensiones respecto de los cuales, en muchos casos, y bajo sus parámetros actuales, puede ponerse en duda su sostenibilidad de medio y largo plazos.

El proceso de envejecimiento poblacional puede describirse a través del análisis de los siguientes factores: la tasa de fertilidad; la esperanza de vida al nacer (y a los 65 años); la tasa de mortalidad y

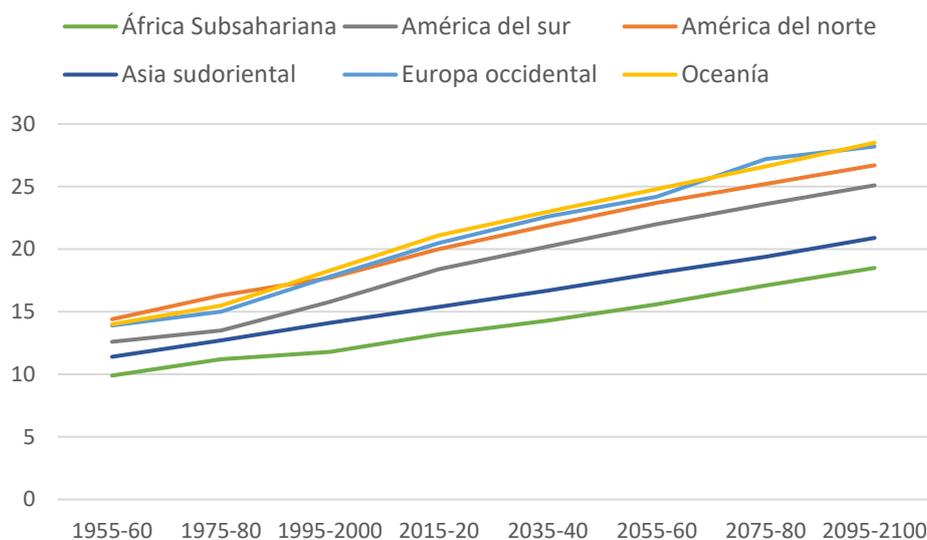
el indicador de presión demográfica, también conocido como “support ratio” (población 20-64 años) / (población +65 años)¹⁰⁸.

En el año 1950 la tasa de fertilidad promedio del mundo era de 4,97, en el año 2020 el indicador se había reducido a la mitad (2,47) y se estima que para el año 2100 se situará en 1,94. En el caso de las regiones más desarrolladas, el indicador ha mostrado una tendencia igualmente decreciente pasando de 2,82 en 1950 a 1,64 en 2020, en tanto que en las regiones de menor desarrollo relativo la ratio pasó de 6,1 a 2,6 en ese mismo lapso. Hacia el año 2100 las tasas de fertilidad convergerán en todas las regiones del mundo (1,78 en las de mayor desarrollo y 1,95 en las menos desarrolladas); este comportamiento esperado reducirá la población en edad de trabajar.

La esperanza de vida al nacer está aumentando, en las regiones más avanzadas este indicador pasó de 65 a 80 años entre 1950 y 2020 (+15 años), en las regiones de menor nivel de desarrollo relativo se movió de 42 a 72 años (+30 años) y se espera que en ambas regiones converja a 82 años en el 2100 (de 89 años para las regiones más desarrolladas y de 81 años para las de menor desarrollo relativo) (MAPFRE Economics, 2021).

En la figura siguiente se observa la evolución de la esperanza de vida a los 65 años, que representa el tiempo medio estimado de vida en el que se cobrará la pensión de jubilación, en algunas regiones seleccionadas; el denominador común es que las personas vivirán más años.

Figura 89. Evolución de la esperanza de vida a los 65 años.



Fuente: elaboración propia en base a MAPFRE Economics, 2020.

La otra dimensión de la tendencia al aumento de la esperanza de vida se refiere a la disminución observada y esperada de las tasas de mortalidad para los distintos grupos de edades, tanto en los países con mayor y menor grado de desarrollo relativo y un proceso similar de convergencia hacia el año 2100.

¹⁰⁸ Este indicador mide el número de personas que se encuentran en edad de trabajar por cada persona que ha alcanzado la edad de jubilación, y viene a sintetizar el conjunto de elementos demográficos que afectan a las pensiones de jubilación, dado que su dinámica se encuentra vinculada a la evolución de la fuerza laboral, a la esperanza de vida de las personas que alcanzan la edad de jubilación y a la proporción de estas personas en el conjunto de la población.

A continuación, se muestra el comportamiento esperado de la relación de dependencia (población 20-64 años) / (población +65 años) en algunos países seleccionados. Japón adelanta el problema a que se enfrentarán los restantes, la relación entre ambos colectivos de personas era de 10,1 en el año 1950, es de 1,9 en la actualidad y llegará a 1,2 en el año 2050. Si bien hoy las diferencias son importantes entre países (y regiones) la tendencia es la misma que la observada para los factores precedentes, en el sentido de una reducción entre las personas en condiciones de trabajar y los jubilados hacia fines del presente siglo (OCDE, 2021).

Figura 90. Evolución de la relación de dependencia.

País	Adultos / PEA					
	1950	1960	1990	2020	2050	2080
Argentina	7,5	10,1	17,3	20,3	30,3	45,5
Brasil	6,5	7,1	8,4	15,5	39,5	63,7
OCDE:	13,6	15,0	29,0	30,4	52,7	61,1
- Chile	7,2	7,9	10,0	18,5	47,5	60,6
- Estados Unidos	14,3	17,3	21,6	28,4	40,4	51,1
- Italia	14,3	16,4	24,3	39,5	74,4	79,6
- Japón	9,9	10,4	19,3	52,0	80,7	82,9
India	6,4	6,4	7,9	11,3	22,5	40,8
China	8,5	7,6	10,2	18,5	47,5	60,6

Nota: la población en edad laboral en la OCDE disminuirá 10% en 2060 (0,26% por año)

Fuente. Elaboración propia en base a OCDE, 2021.

América Latina está próxima a agotar el denominado “bono demográfico”¹⁰⁹ a mediados de esta década, momento a partir del cual la tasa de dependencia total ((0 a 19 años y +65 años) / 20 a 64 años) comenzaría a crecer nuevamente; empero, no lo estaría aprovechando, “no se está volviendo rica antes envejecer” (Rofman y Apella, op. cit.).

Box V: Ventana de oportunidad demográfica o bono demográfico

La tasa de dependencia demográfica (TDD) mide la relación entre las personas dependientes (niñas, niños, adolescentes más adultos mayores) o de la población total (N) como porcentaje de las personas en condiciones de trabajar (L) .

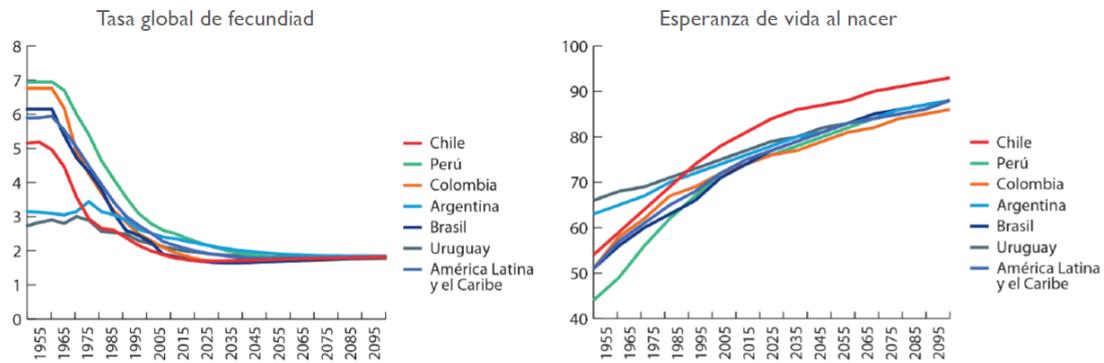
La evolución en el tiempo depende de: a) la tasa natalidad, b) de la participación del mercado laboral y c) de la tasa de envejecimiento poblacional.

En la figura siguiente se observa la evolución de la tasa de natalidad y de la tasa de envejecimiento poblacional para algunos países seleccionados de América Latina. La tasa de natalidad ha caído desde la década de 1950 al presente y recién en la segunda parte de este milenio tenderá a

¹⁰⁹ El “bono demográfico” es la etapa de la transición demográfica en que aumenta transitoriamente la proporción de la población en edad de trabajar respecto a la población dependiente (infancia y vejez), debido a que la disminución de la tasa de natalidad es mayor que el aumento de la longevidad. A los fines analíticos se puede distinguir entre el “primer dividendo”, que ocurre cuando aumenta la proporción de la población en edad de trabajar (ahorradores netos) y es, por definición, transitorio; y el “segundo dividendo”, que tiene lugar cuando el mayor ahorro agregado financia efectivamente una mayor acumulación de capital por trabajador que, a su vez, aumenta la productividad y el crecimiento del PBI per cápita; el comportamiento de este último es más incierto, puede existir y ser permanente o puede no ser generado por funcionamiento de la economía (Rofman y Apella, op. cit.).

estabilizarse en niveles en torno a dos hijos por unidad familiar; en cambio, la esperanza de vida viene registrando un incremento constante, que continuará durante las próximas décadas.

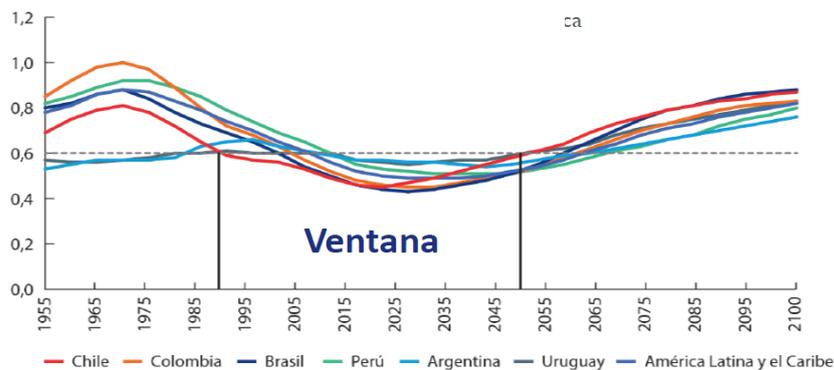
Figura 91. Tasas de natalidad y de envejecimiento poblacional para países seleccionados de América Latina, 1950-2100.



Fuente: División de Población, Naciones Unidas

La “ventana de oportunidades demográficas” o bono demográfico es el período en que aumenta la participación de la población activa respecto a la población dependiente (disminuye la TDD), como consecuencia de que la disminución de la tasa de natalidad es mayor que el aumento en el envejecimiento de la población. El bono demográfico en América Latina comenzó a inicios de la década de 1990 y se estima que culminará a fines de la década de 2040, con diferencias entre los países seleccionados, tal como se observa en la figura siguiente.

Figura 92. Bono demográfico en países seleccionados de América Latina, 1995-2100.



Fuente: División de Población, Naciones Unidas

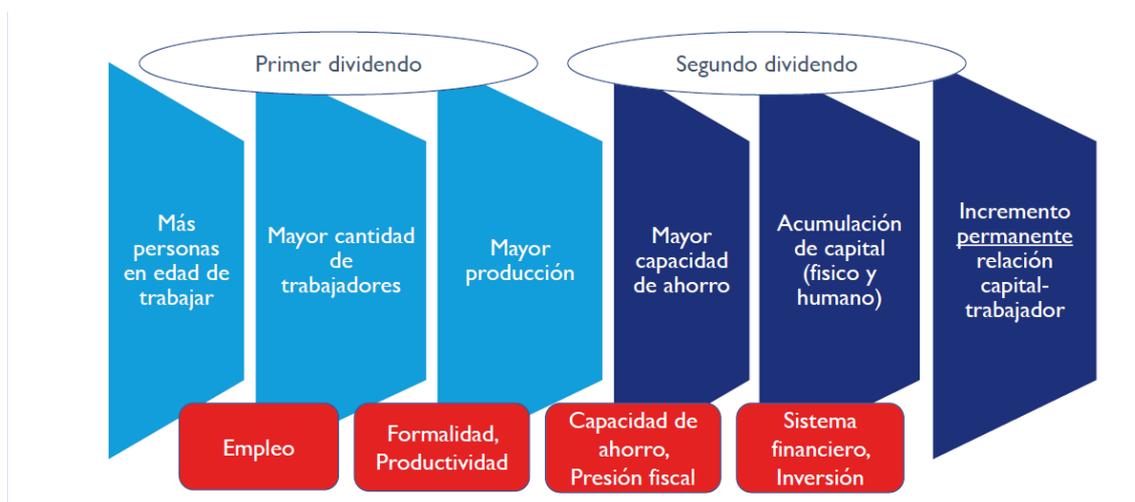
A los fines analíticos, se pueden distinguir dos dividendos del bono demográfico: 1) primer dividendo (demográfico), medido a través de la relación entre la población en edad de trabajar (L) respecto a la población total (N), que por definición es transitorio. 2) y el segundo dividendo (económico), con la relación entre el PBI respecto a la población

en edad de trabajar (L) o sea la productividad, el comportamiento de este último es más incierto:

$$\frac{PBI}{N} = \left[\frac{PBI}{L} \right] \left[\frac{L}{N} \right]$$

Segundo dividendo demográfico
Primer dividendo demográfico

Por ello, los efectos del bono demográfico no son automáticos, dependen de la interacción de las variables demográficas con las económicas. En efecto, más personas en edad de trabajar deben encontrar empleo, este debe ser formal y productivo para que se traduzca en mayor producción. En segundo lugar, más personas asalariadas deben generar mayor capacidad de ahorro y financiar nuevas inversiones que permitan la acumulación de capital (físico y humano) y con ello aumentar la productividad de la economía y el PBI per cápita para prepararse y enfrentar la etapa de envejecimiento poblacional (Rofman y Apella, op. cit.).



Argentina se encuentra atravesando una ventana de oportunidad demográfica por la favorable relación entre ambos grupos poblacionales: la disminución de la natalidad es mayor que el envejecimiento poblacional; se estima que se agotará hacia fines de la década de 2030. No obstante, no lo está aprovechando: no está aumentando el “primer dividendo” (L/N), ni el segundo dividendo (PBI/N). El desafío de Argentina de “volverse rica antes de volverse vieja” no lo está logrando (Fanelli, 2014).

La transición demográfica está produciendo un envejecimiento generalización de la población que afecta a diversas variables económicas (tamaño de la fuerza laboral, consumo, ahorro, inversión, proporción de capital físico por unidad de producción, productividad total de los factores, tasa de interés, precio de los activos financieros, movimientos de capitales, tipo de cambio, ingreso y gasto público, inflación, distribución del ingreso, crecimiento del PBI per cápita) y, en particular, a los regímenes previsionales y de salud en los distintos países.

Opciones para enfrentar el envejecimiento poblacional

A nivel del sistema: regímenes “multipilares”

Los regímenes de previsión social tienen por objetivo proteger a las personas cuando salen del mercado laboral por haber alcanzado una edad determinada (vejez), por sufrir un menoscabo transitorio o permanente en la posibilidad de trabajar (invalidéz) o a los derechohabientes en caso de muerte del trabajador o del beneficiario de una prestación previsional (sobrevivencia). El diseño apunta a suavizar la curva de consumo a lo largo del ciclo de vida; prevenir la pobreza de los adultos mayores y mantener la solvencia en el largo plazo (Barr y Diamond, 2008).

Ante varios objetivos es necesario usar, al menos, la misma cantidad de instrumentos (Brainard, 1967; Tinbergen, 1961). Por ello, el diseño de los modelos “multipilares” es una respuesta fecunda para atender a colectivos de personas que tienen distintas inserciones en los mercados laborales y armonizar los objetivos de cobertura, suficiencia y sustentabilidad:

- i. El pilar cero tiene el objetivo de aliviar la pobreza en la vejez. La gestión es pública y se financia con rentas generales. El derecho a la prestación se determina por la condición de ciudadanía (edad mínima y residencia) y sujeto a condiciones socioeconómicas.
- ii. El primer pilar tiene el objetivo de suavizar la curva de consumo a la salida del mercado laboral. El régimen es obligatorio y funciona con el esquema de reparto (los ingresos contributivos financian el gasto previsional del mismo período); se financia con aportes de los trabajadores y contribuciones de los empleadores; el beneficio es definido y está vinculado con el ingreso del período previo al retiro. La gestión es pública. Las cuentas nocionales son un tipo de régimen de reparto de contribución definida y beneficio indefinido; los aportes se registran en cuentas individuales (pero se utilizan para pagar las actuales prestaciones), se actualizan siguiendo una regla (salario, masa salarial, variación del PBI) y constituyen un fondo nocional a nombre del afiliado. La jubilación se determina dividiendo el fondo acumulado por la esperanza de vida al momento del retiro, y genera un beneficio periódico vitalicio, que se actualiza con la regla de la movilidad.
- iii. El segundo pilar tiene el objetivo de suavizar la curva de consumo a la salida del mercado laboral. Es obligatorio o cuasi obligatorio¹¹⁰. La gestión es habitualmente privada y funciona como un programa de ahorro colectivo o individual. En el caso de la capitalización colectiva, los aportes personales se complementan con aportes por parte de las empresas (“matching contribution”) y el beneficio es el resultado de la acumulación de estos más la tasa de rentabilidad neta de los costos de administración; por lo tanto, la mayoría de los casos el beneficio es indefinido. Los pilares dos y tres son opciones alternativas; el primer es más común en Europa continental y en América Latina, y reconoce como antecedente el modelo Bismarkiano de la década de 1880; el segundo está extendido en el Reino Unido, Estados Unidos, los Países Bajos, Australia y Nueva Zelanda, entre otros, y abreva en el modelo ideado por Sir William H. Beveridge en la década de 1940.
- iv. El tercer pilar es voluntario y tiene el objetivo es mejorar la tasa de sustitución de los pilares dos o tres. La gestión es privada, aunque pueden participar también proveedores públicos. Los aportes son individuales y suelen contar con algún tipo de incentivo por parte del Estado (Banco Mundial, 1994. OECD, 2021).

En algunas taxonomías se incluye un cuarto pilar, que corresponde al conjunto de arreglos informales de apoyo social y familiar que reciben las personas durante su etapa de jubilación. Este pilar incluye aquellos mecanismos de apoyo básico que provienen tanto de organizaciones no gubernamentales como de la propia red familiar y que, por tanto, son distintos a los definidos en el Pilar 0 como parte de las políticas públicas para la protección social (ver figura en el capítulo 1).

Regímenes previsionales “multipilares”

En el capítulo 1 se presentó la estructura multipilar en diez países seleccionados (ver figura). Argentina tuvo los pilares dos y tres desde la reforma previsional del año 1994 (Ley 24.241) hasta la reforma del año 2008 (Ley 26.425); a partir de entonces está usando menos instrumentos que los disponibles para fortalecer los objetivos de su régimen previsional.

¹¹⁰ La OCDE utiliza como parámetro para encuadrar a los planes ocupacionales de capitalización colectiva como régimen cuasi obligatorio cuando la cobertura es mayor al 85%.

Regímenes previsionales y transferencia de riesgos

En la fase de acumulación del ahorro previsional y en la etapa de percepción de los beneficios se pueden distinguir los siguientes riesgos sobre las personas¹¹¹: 1) desempleo (densidad de cotizaciones menor a las establecidas en la legislación); inflación (pérdida del poder adquisitivo de las prestaciones previsionales); financiero (de mercado: rentabilidad; de crédito: impago de instrumentos financieros); longevidad (vida individual mayor a la prevista en la tabla de esperanza de vida utilizada para el cálculo del beneficio previsional).

En el capítulo I se señaló que los regímenes de capitalización, individual o colectivo, de beneficio indefinido, el riesgo laboral (desempleo) lo absorben las personas porque las menores cotizaciones se traducen en menores jubilaciones; la inflación puede afectar a la tasa de rentabilidad y/o a la percepción de los beneficios previsionales; en una fase de crisis financiera, la rentabilidad nominal negativa deteriora el saldo acumulado en las cuentas individuales; el riesgo crediticio también se absorbe cuando la quiebra de una empresa (como la ocurrida en Enron en el año 2001) disminuye el saldo de las cuentas de capitalización; el riesgo de longevidad es absorbido en la modalidad de retiro programado o retiro fraccionario y es trasladado a la compañía de seguros de retiro en las distintas modalidades de rentas vitalicias previsionales (RVP). Los gastos de administración se absorben a través del pago de las comisiones. Naturalmente que existen instrumentos para morigerar estos riesgos, como son los multifondos y, en particular, los fondos asociados al ciclo de vida¹¹²; los seguros de longevidad¹¹³ o la renta vitalicia predeterminada real¹¹⁴, entre otros.

En los regímenes de reparto de beneficio definido el riesgo laboral también es absorbido por la persona al no llegar al requisito de años de aportes mínimos para acceder a la jubilación por vejez, que se modera si existen prestaciones proporcionales, como las contempladas, por ejemplo, en los regímenes de reparto de cuentas nocionales; el riesgo de inflación disminuye si existe un mecanismo de movilidad de las prestaciones previsionales; como los aportes se utilizan para el pago de los beneficios actuales, los riesgos financiero y crediticio no existen, a menos que los regímenes previsionales cuenten con fondos de reserva invertidos en instrumentos financieros; el riesgo de longevidad se traslada porque los beneficios previsionales son vitalicios. Los gastos de administración se trasladan si se abonan con rentas generales y se absorben si se pagan con los

¹¹¹ Se pueden examinar también los impactos de cada uno de estos riesgos sobre los propios regímenes previsionales. Así, por ejemplo, el riesgo de longevidad impacta en la sustentabilidad de los regímenes de capitalización y en los regímenes de reparto de cuentas nocionales cuando las tablas actuariales subestiman la sobrevivencia del colectivo de personas cubiertas; en el caso de los regímenes de reparto de beneficio definido el efecto es similar cuando los parámetros de edades mínimas para el acceso a la jubilación por vejez no se actualizan de acuerdo con el aumento observado en la esperanza de vida. En ambos regímenes, cuando el colectivo de personas es reducido es probable que no exista una compensación de riesgos adecuada y el régimen tenga una deficiencia estructural que afecte su solvencia. El riesgo financiero a nivel del sistema ocurre cuando no existe una gestión eficiente (“casamiento”) entre los activos financieros y los pasivos por pensiones. El riesgo laboral vinculado a una fase de recesión del ciclo económico implica un aumento transitorio de la tasa de dependencia demográfica (pasivos / activos) que afecta a la solvencia.

¹¹² Los fondos de inversión siguen estrategias para calibrar el portafolio de instrumentos financieros de acuerdo con la edad del trabajador (“age-based strategies”) (Viceira, 2007).

¹¹³ El seguro de “longevidad” está destinado a transferir a los inversores en los mercados financieros el riesgo por la mayor esperanza de vida real respecto a la que está implícita en las tablas de mortalidad utilizadas por las compañías de seguro y los fondos de pensiones para el cálculo de las modalidades previsionales de los regímenes privados de capitalización individual o colectiva (Berstein y otros, 2015. OECD, 2014. Thomsen y Andersen, 2007).

¹¹⁴ En la renta vitalicia predeterminada real (también conocida como renta vitalicia constante o renta vitalicia indexada) el importe de la jubilación queda “predeterminado” y su evolución es independiente del resultado de las inversiones que realiza el asegurador (riesgo financiero) y la mensualidad se ajusta periódicamente según evolución de la inflación (riesgo de inflación) (Barassi et al, 2009).

ingresos contributivos¹¹⁵. No obstante, el traslado de estos riesgos se realiza hacia los futuros jubilados (que hoy están cotizando) cuando es necesario realizar un cambio en los parámetros previsionales para absorber los mayores gastos en prestaciones (o la menor recaudación por caídas en la cantidad de cotizantes) o hacia el Estado (y los contribuyentes) cuando los desequilibrios se financian con impuestos.

Los regímenes “multipilares” permiten encontrar mejores equilibrios entre los objetivos y la gestión de los riesgos. En el capítulo 1 se presentó el cuadro que relaciona a los regímenes de reparto y de capitalización con la transferencia de riesgos de las personas (social (ver figura en el capítulo 1).

A nivel de los instrumentos: mecanismos de ajuste automáticos

Las opciones para hacer frente al desafío del envejecimiento poblacional son varias, desde reformas paramétricas hasta el diseño de regímenes previsionales que funcionen con equilibrios actuariales entre la masa de ingresos contributivos y la masa de egresos por prestaciones a lo largo del tiempo.

Los mecanismos de ajuste automático (MAA) se refieren a reglas predefinidas que cambian automáticamente los parámetros del régimen previsional o los beneficios de la jubilación en función de la evolución de un indicador demográfico, económico o financiero (OCDE, op. cit.).

Otro tipo de mecanismo es la regla de indexación para proteger el nivel de las prestaciones previsionales del impacto de la inflación; de los 177 países relevador por la OIT, el 25% de los casos se indexa por precios, en 15% por salarios, en 12% por ambos, en 14% es periódica pero no está especificada, y se estima que alrededor de 32% no tiene un mecanismo periódico regulado (OIT, 2017)¹¹⁶.

En comparación con la alternativa de cambios discrecionales, los MAA se diseñan para generar cambios que sean menos erráticos, más transparentes y más equitativos entre generaciones; además, reducen el costo político de mantener o mejorar la sostenibilidad financiera de un sistema de pensiones, así como la necesidad de reformas frecuentes de las pensiones; no obstante, como están destinados a operar a mediano o largo plazo, es importante que sean políticamente sostenibles, para ello se deben alcanzar acuerdos políticos amplios para que su introducción evite ajustes severos y para que sean aplicados de manera continua en el tiempo. Cada MAA debe diseñarse para perseguir un objetivo específico; se necesitan diferentes instrumentos para hacer frente a las diferentes fuentes de desequilibrio, y es necesaria una combinación de estos para proteger los planes de pensiones frente a los diversos desafíos que plantea el envejecimiento de la población.

No obstante se implementación no está exenta de problemas; en la práctica, en algunas experiencias nacionales su aplicación fue suspendida ante cambios de gobierno o aumento de la conflictividad social y política (Alemania en el año 1997, España en el 2018, República Eslovaca en 2019); en casos más extremos se intentó realizar cambios en su diseño para evitar los ajustes (Canadá en el año 1998¹¹⁷).

¹¹⁵ En los regímenes de capitalización colectiva de beneficio definido estos riesgos se trasladan a la empresa que gestiona el plan; algunos de ellos, como el de longevidad, lo podría trasladar a las compañías de seguro de retiro.

¹¹⁶ La indexación por precios (y no por salarios) permite mantener el poder adquisitivo de las prestaciones previsionales y, al mismo tiempo, actúa como un MAA porque no traslada las variaciones de la productividad en el gasto previsional.

¹¹⁷ Bosworth y Weaver señalan que el Actuario Jefe despedido habría afirmado haber sido presionado para ajustar las suposiciones cuando los cálculos iniciales mostraron que la tasa de contribución en ese momento no alcanzaba la sostenibilidad financiera (Bosworth y Weaver, 2011).

Cabe señalar que, en los regímenes previsionales muy desequilibrados financieramente, antes de introducir los MAA, es necesario reformas paramétricas previas para que luego puedan mantener el equilibrio actuarial entre las masas de ingresos y egresos (Bosworth and Weaver, op. cit. Vidal-Meliá et al., 2009).

Alrededor de dos tercios de los países de la OCDE emplean alguna forma de MAA en planes de pensiones obligatorios o cuasi obligatorios. Cinco tienen esquemas nacionales de contribución definida (Italia, Letonia, Noruega, Polonia y Suecia¹¹⁸)¹¹⁹; siete países ajustan las condiciones de elegibilidad para la jubilación a la esperanza de vida (Dinamarca¹²⁰, Estonia, Finlandia, Grecia, Italia, Países Bajos y Portugal); seis ajustan los beneficios a los cambios en la esperanza de vida, las proporciones demográficas o la masa salarial y siete países cuentan con un mecanismo de equilibrio (Estonia, Finlandia, Grecia, Japón, Lituania y Portugal).

Otros países tienen diseñados MAA a nivel del régimen previsional. En Canadá existe un mecanismo que se activa cuando la tasa contributiva vigente es menor a la tasa de equilibrio que es calculada cada tres años por el Actuario Jefe; en estas circunstancias y ante la ausencia de acuerdos políticos sobre una propuesta de solución, se dispara un ajuste que consiste suspender la indexación de las pensiones y aumentar la tasa de cotización en un 50% de la diferencia entre la tasa mínima de cotización legislada y la calculada por un período de tres años, hasta el próximo informe actuarial. Estados Unidos tiene un mecanismo de equilibrio similar, conocido como de 'abismo fiscal'; como el régimen previsional público no puede endeudarse, está obligado a recortar las prestaciones cuando su fondo de reserva se agote por completo, de modo que las prestaciones totales puedan cubrirse con las cotizaciones totales; se estima que esto sucederá en el año 2033, fecha después de la cual se espera que los beneficios de pensión tengan una caída abrupta del 24% a menos que se introduzcan cambios previos; pero a diferencia del caso canadiense, en Estados Unidos no existe un mecanismo automático para disparar el ajuste ante desacuerdos políticos para su corrección. Finlandia tiene un mecanismo de equilibrio que ajusta la tasa de cotización en el escenario que el fondo de reserva para los empleados del sector privado sea menor al 20 % del gasto previsto en pensiones en el próximo año, entonces la tasa de contribución se incrementa automáticamente al nivel requerido para alcanzar el umbral del 20%¹²¹. En Alemania, el sistema de puntos del régimen de reparto tiene un mecanismo de actualización vinculado con la tasa de sostenibilidad demográfica (relación entre activos y pasivos); el ajuste puede afectar a la tasa de cotización o al valor del punto de pensión, en este caso se ajustan tanto las pensiones en pago como los derechos de pensión acumulados (OCDE, op. cit.).

¹¹⁸ En Suecia los aportes registrados en las cuentas individuales se actualizan con un índice salarial; cuando este supera la variación de la masa salarial e impacta en el equilibrio de sistema se aplica un ajuste automático; para ello, se elabora el indicador de solvencia, que se calcula como la suma de los activos por cotizaciones + los activos financieros (existe un fondo de reserva) menos los pasivos por el pago de los beneficios previsionales; esta ratio se actualiza una vez por año. En los períodos que es inferior a la unidad, entra en funcionamiento el MAA, que consiste básicamente en reducir el crecimiento del pasivo por pensiones por la aplicación de un ajuste periódico menor. Después de este y cuando el índice de solvencia excede uno, se activa el MAA en el sentido inverso; la revalorización de las pensiones y de las cuentas teóricas es superior a la de los salarios medios hasta el punto donde recobra todo su valor. Por consiguiente, este mecanismo no sólo reduce la revalorización, también puede aumentarla, pero únicamente después de haberla reducido. Se trata, por tanto, de una forma asimétrica de garantizar la estabilidad del sistema, que tiene como objetivo aumentar la probabilidad de que se pueda utilizar con tanta frecuencia como sea posible la revalorización con los salarios medios (Settergren, 2007).

¹¹⁹ Azerbaiyán, Kirguistán, Mongolia, la Federación Rusa y Turkmenistán) adoptaron algunas características de los sistemas NDC en sus planes de pensiones (Holzmann, 2017)

¹²⁰ El ajuste es semiautomático porque requiere aprobación política cada vez para activarse.

¹²¹ Sin embargo, dado que los fondos de reserva actualmente equivalen al 65 % del gasto anual de reparto, más del triple de la cantidad mínima requerida de activos, es poco probable que el mecanismo se active en un futuro previsible.

Otra opción de política son las pensiones de sobrevivencia temporal a los cónyuges menores a la edad de jubilación, como las legisladas en Noruega y Uruguay; en Suecia se eliminaron, y el saldo de las cuentas individuales de los fallecidos se redistribuye durante el mismo año entre los saldos restantes del régimen de cuentas nocionales.

Canadá, Eslovenia, Estados Unidos, Grecia y Japón han facilitado la combinación de trabajo y jubilaciones, bajo ciertas restricciones, con el objetivo de hacer más atractivo el trabajo en edades avanzadas.

Los regímenes de capitalización, individual o colectiva, de contribución definida y beneficio indefinido, actúan como MAA porque financian las jubilaciones con el saldo acumulado en las cuentas individuales; empero, en países con mercados laborales duales, las bajas densidades de aportes restringen el nivel de las jubilaciones por vejez, y suelen ser complementados con beneficios del pilar cero. En un sentido similar, el régimen de reparto de cuentas nocionales, también de contribución definida y beneficio indefinido, tiene implícito el equilibrio actuarial entre los aportes realizados en la vida activa y las prestaciones percibidas durante la vida pasiva; y atenúa el riesgo de que las jubilaciones sean más generosas de lo que teóricamente puede soportar el sistema (Barr, 2013. Devesa Carpio et al., 2017. Holzmann op. cit. Palmer, 2006).

Países Bajos está en el proceso de completar la transición de las pensiones ocupacionales cuasi obligatorias de beneficios definidos a esquemas colectivos de contribución definida y beneficio indefinido. Canadá aprobó una legislación para introducir el plan de pensiones de beneficios objetivo (Target Benefit Plans, TBPs) dentro de los esquemas ocupacionales obligatorios aunque no se han establecido los reglamentos; el cálculo de los beneficios individuales en un plan TBPs seguirá las reglas de la contribución definido o las reglas del beneficio definido basadas en los salarios de toda la carrera, pero en este último caso, se introducirían ajustes tanto a los derechos como a los beneficios en pago para que todos los riesgos sean asumidos colectivamente por los empleados mientras la tasa de contribución podría cambiar con el tiempo para ajustarse, por ejemplo, a los cambios en las tasas esperadas de rendimiento y longevidad para cumplir con la tasa de reemplazo.

Los fondos públicos de reserva de pensiones que existen en Canadá, Corea, Estados Unidos, Finlandia, Japón, Luxemburgo y Suecia también pueden contribuir a fortalecer los regímenes previsionales y, a menudo, son un componente importante de los esfuerzos de planificación a largo plazo, aunque pueden sufrir reversiones como en el caso de Irlanda en los años 2008 y 2014¹²² (OCDE, op. cit.).

A nivel de la población

En clave poblacional, el envejecimiento poblacional significa una menor proporción entre la PEA y los adultos mayores; de modo que es necesario recurrir a todos los instrumentos disponibles para evitar caer en la menor cobertura y suficiencia de las pensiones, tal como se describió en las secciones precedentes.

En términos de un seguro, tal como es la previsión social, si la edad de jubilación mínima se mantiene fija y aumenta la esperanza de vida, llegará un momento en que la prima (cotización) cubrirá solo

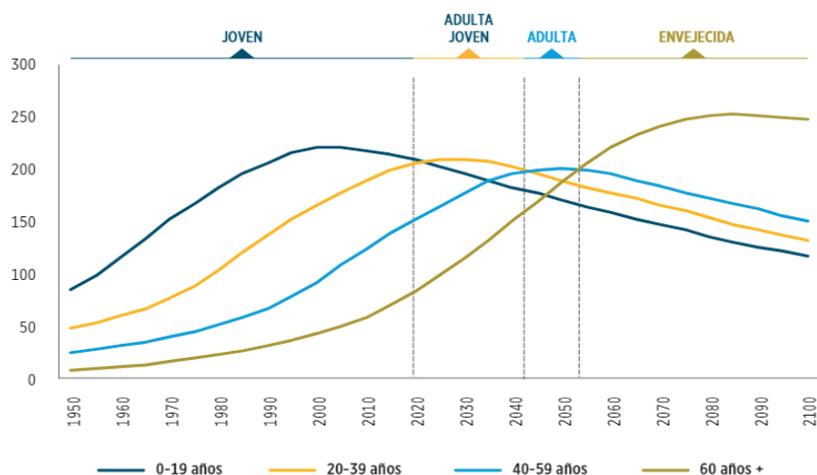
¹²² En la crisis financiera de 2008, Irlanda primero utilizó su fondo de reserva para respaldar al sector bancario y, posteriormente, en el año 2014 se abolió el fondo de reserva y sus activos se transfirieron al Fondo de Inversiones Estratégicas de Irlanda, recientemente establecido, ya que el crecimiento económico y el empleo se consideraban una prioridad mayor en ese momento que la sostenibilidad a largo plazo de la previsión social (Casey, 2014).

una fracción del siniestro (jubilación), y el seguro se torne insolvente o requiera de otros recursos tributarios en detrimento de los otros gastos del Estado (Herce, 2023).

La extensión de las vidas laborales es una de las vías promisorias, vivir más, trabajar más tiempo, enfatizando sobre las bondades del envejecimiento activo, aunque haya que superar resistencias. En este sentido, un instrumento adecuado es relajar (o eliminar) la incompatibilidad entre la jubilación y el trabajo que existen en varias regulaciones y permitir, en forma voluntaria, el ejercicio simultáneo de ambas opciones en beneficio de las personas, sea con trabajos a tiempo completo o parcial, con flexibilidad para que las personas con experiencia puedan acceder a estas opciones de la vida¹²³. Varios estudios han demostrado que ampliar la vida laboral de los adultos mayores no impacta sobre la demanda de empleo de los jóvenes; más bien, una expansión en la tasa de empleo de los adultos mayores tiene un efecto positivo en el crecimiento económico y, por ende, puede generar una mayor demanda de empleo, que podría ser el empleo juvenil (Apella, 2023). Las empresas también se podrían beneficiar con modalidades laborales más flexibles para solucionar la ausencia de incentivos y las rigideces del sistema actual. La propia seguridad social podría recibir mayores ingresos por cotizaciones y, más general, la economía podría usufructuar por un período mayor el capital humano en distintos sectores de la producción y de los servicios y mejorar la tasa de dependencia entre activos y pasivos (Conde-Ruiz y Lahera Forteza, 2023).

En América Latina y el Caribe, las personas con 65 años pueden esperar vivir otros 18,7 años, de los cuales 13,9 serán de buena salud; en la actualidad la región es una sociedad “adulta joven” porque el grupo etario entre 20 y 39 años tiene un peso relativamente mayor respecto al resto de los grupos etarios en la pirámide poblacional; pero hacia la década del 2050 pasará a ser “envejecida”, debido a que la proporción de personas mayores a 60 años será la de mayor peso en la población total (Tapia et. al, 2023).

Figura 93. Fases del envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe.



Fuente: Tapia, et. al, 2023, en base a CELADE.

¹²³ En Argentina, si bien las edades mínimas para el acceso a la jubilación por vejez son de 60 años para las mujeres y de 65 años para los hombres, los trabajadores del sector privado pueden optar por seguir trabajando hasta los 70 años, y hasta 65 años en el sector público, sin que el empleador pueda intimarlos a jubilarse. Por otro lado, con acuerdo previo del empleador, el jubilado puede continuar trabajando en la empresa percibiendo el salario y la jubilación; no obstante, el aporte personal del 11% va al Fondo Nacional de Empleo y, en consecuencia, no mejora el haber jubilatorio; además, en caso de despido sin causa, la indemnización se computa a partir de la fecha de la jubilación (al antigüedad comienza de cero). De la misma manera, el jubilado puede trabajar en forma independiente. En ambos casos, se debe realizar un trámite en ANSES para declarar la vuelta a la actividad.

La estrategia de prolongar las vidas laborales requiere de combinar diversas políticas públicas, en la salud y el cuidado de las personas; en la inversión en capital humano para que las personas extiendan la vida laboral en beneficio propio y para la sociedad (Demarco y Larraín, 2023).

Los movimientos migratorios, que generaron fuertes debates políticos e ideológicos en el mundo en las dos décadas del milenio, son, paradójicamente, una herramienta para retrasar el impacto económico del proceso de envejecimiento poblacional en el mundo, aunque deben superar varios desafíos estratégicos y operativos, como, por ejemplo, la necesidad de fortalecer la correspondencia entre las habilidades de los migrantes y la demanda en las sociedades de destino; la adaptación cultural; la integración socioeconómica y los derechos vinculados, entre otros. (Camarota, 2021. World Bank, 2023).

No obstante, la política de fronteras abiertas requiere de estrategias multidimensionales de largo plazo y recursos para integrar a los inmigrantes en las sociedades y en las economías de los países que envejecen (Frey, 2023. Maldonado et al., 2018. Rofman y Apella, 2021.).

A nivel de la economía

La dinámica macroeconómica puede contribuir a compensar los problemas demográficos futuros, y esto se hace haciendo que la productividad crezca más rápido de lo que envejece la población. *“La productividad no lo es todo, pero a largo plazo lo es casi todo. La capacidad de un país para mejorar su nivel de vida a lo largo del tiempo depende casi por entero de su capacidad para aumentar su producción por trabajador”* (Krugman, 1991).

En un régimen de reparto en el que la masa de aportes y contribuciones financia a la masa de las prestaciones previsionales, la máxima pensión media que el sistema puede pagar sin incurrir en déficit es directamente proporcional al salario medio y, por lo tanto, a la productividad media del trabajo y depende también del tipo de cotización a la seguridad social y de la tasa de dependencia (De la Fuente, 2015).

En clave económica es necesario aumentar el PIB per cápita de los países. Las políticas que lo hacen suelen aumentar la productividad de cada trabajador al invertir en más y mejor capital físico (por ejemplo, robots); en su 'capital humano' (salud, educación y capacitación); ampliando el tamaño de la fuerza laboral, extendiendo la vida activa (y postergando la edad de retiro); potenciando la incorporación de las mujeres en el mercado laboral formal y fomentando la inmigración (Mushövel y Bar, 2023. Pagés, 2010. Rodrik, 2023. Rofman, 2023). La IA abre una nueva ventana de oportunidades para aumentar la productividad de la economía a largo plazo, tanto por el aumento de la eficiencia de la producción, como por aceleración de la innovación y, por lo tanto, del incremento futuro de la productividad; aun cuando contengan riesgos importantes que habrá que gestionar (Baily et al., 2023. Briggs y Kodnani, 2023. Fernández-Villaverde et al., 2023. Gmyrek et al., 2023).

Conclusiones

El envejecimiento poblacional (y los gastos en salud y en el cuidado de las personas) en contextos de mercados laborales más flexibles (y difíciles de captar por los regímenes previsionales tradicionales) plantea nuevos desafíos para equilibrar la cobertura previsional, la suficiencia de las prestaciones y la solvencia financiera.

Los regímenes previsionales “multipilares” son una respuesta eficiente para atender a poblaciones activas con distintas inserciones en los mercados laborales y poblaciones pasivas cada vez más

numerosas durante períodos de tiempo más extendidos. En particular, es probable que en las próximas décadas asistamos a la transición gradual de regímenes de beneficio definido a sistemas de reparto de contribución definida, como las cuentas nocionales, o de capitalización colectiva de contribución definida; estos permiten la creación de prestaciones proporcionales acordes a las historias laborales individuales y, por su diseño, equilibran en forma automática los flujos de ingresos y egresos; aunque estos procesos de cambio deberán enfrentar presiones sociales y políticas para su implementación (Guardiancich et al., 2019). En el mismo sentido, deberíamos esperar el uso cada vez más frecuente de mecanismos de ajuste automático en parámetros como la edad mínima o las tasas contributivas para mejorar la gestión de los objetivos de suficiencia, equidad y solvencia.

Argentina debería enfocarse en reducir las más de doscientas reglas para jubilar a las personas en un régimen único “multipilar” para mejorar la equidad, la eficiencia, la solvencia y poder balancear mejor el gasto en la tercera etapa del ciclo de vida de las personas con la inversión en la niñez y adolescencia, en la que reside el capital humano del futuro, El pilar cero, similar al actual, permitiría asegurar un ingreso mínimo en la vejez; el pilar uno, con un régimen de reparto de prestación proporcional a los años de aportes permitiría mantener la pauta de consumo en la vejez; los pilares dos y tres, aunque difíciles de instrumentar en escenarios de alta inflación, deberían tener una regulación común (y una supervisión coordinada) para permitir que gradualmente empresas y personas puedan participar para mejorar la tasa de sustitución del régimen general.

Así, y tal como está ocurriendo en varios países del mundo, con estas reformas podríamos enfrentar los desafíos de los nuevos mercados laborales; nos permitiría balancear mejor el gasto en protección social, que está sesgado hacia las personas en la tercera etapa del ciclo de vida en desmedro de la niñez y adolescencia; y podríamos contar con mejores instrumentos para transcurrir el proceso de envejecimiento poblacional de las próximas décadas.

Empero, en la perspectiva de la economía política de los procesos de cambios, estas opciones previsionales entrañan retos políticos para encontrar confianza y consenso, de modo que las reformas propuestas sean persistentes en el tiempo.

Referencias

- Apella, I. 2023. “The fallacy of the lump of labor theory. Evidence for Latin America”. International Labour Organization, *International Labour Review*. Ginebra. <https://doi.org/10.1111/ilr.12396>
- Aranco, N.; Bosch, M.; Stampini, M.; Azuara, O.; Goyeneche, L.; Ibararán, P.; Oliveira, D.; Reyes Retana, M.; Savedoff, W.; Torres, E. 2022. *Envejecer en América Latina y el Caribe: protección social y calidad de vida de las personas mayores*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- Baily, M.; Brynjolfsson, E.; Korinek, A. 2023. “Machines of mind: The case for an AI-powered productivity boom”. Brookings Institutions, *Economic Studies Bulletin*, 10 de mayo. Washington, DC.
- Banco Mundial. 1994. *Envejecimiento sin crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Barassi, M.; Bertín, H.; Musalem, A. 2009. “Modalidades previsionales en los regímenes de capitalización en América Latina”. Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS). Ciudad de México.

- Barr, N. 2013. "The pension system in Sweden". *Report to the Expert Group on Public Economics. Ministry of Finance*. Estocolmo.
- Barr, N.; Diamond, D. 2008. *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.
- Berstein, S.; Morales, M.; Puente, A. 2015. "Rol de un seguro de longevidad en América Latina: casos de Chile, Colombia, México y Perú". Banco Interamericano de Desarrollo, *Nota técnica*, 1334. Washington, DC.
- Bertín, H. 2006. "Sistemas de pensiones: elementos para el consenso". En: Berensztein, S., Rodríguez Larreta, H. y Sturzenegger, F.: *El país que queremos. Principios, estrategias y agenda para alcanzar una Argentina mejor*. Buenos Aires, Editorial Temas.
- Bertín, H. 2022. *La previsión social en Argentina: pasado, presente y futuro*. Rosario, Editorial Juris.
- Bertín, H. 2022. "El desafío del envejecimiento poblacional para los regímenes previsionales". *Blog Economía del Sector Público*, FCE-UNLP. 28 de setiembre de 2022. La Plata.
- Bertín, H.; Rofman, R. 2021. "La 'otra' política previsional. El ahorro previsional voluntario y los seguros de retiro". CIPPEC, *Documento de políticas públicas*, 232. Setiembre. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Bertranou F. 2022. "El diálogo social como base para una reforma de pensiones sostenible". *VOCES del Diario La Tercera*, 29 de abril. Santiago de Chile.
- Brainard, W. 1967. "Uncertainty and the Effectiveness of Policy". *American Economic Review*, 57(2): 411-25.
- Briggs, J.; Kodnani, D. 2023. "The Potentially Large Effects of Artificial Intelligence on Economic Growth". Goldman Sachs, Global Economics Analyst, *Economic Research*, 26 de marzo. Nueva York.
- Bosworth, B.; Weaver, K. 2011. "Social Security on Auto-Pilot: International Experience With Automatic Stabilizer Mechanisms". Center for Retirement Research at Boston College, *CRR WP 2011-18*. Chestnut Hill. Massachusetts.
- Camarota, S. 2021. "Immigration and the Aging Society". *National Affairs*, 27: 16-29.
- Casey, . 2014. "From pension funds to piggy banks: (Perverse) consequences of the Stability and Growth Pact since the crisis". ISSA, *International Social Security Review*, 67/1: 27-48.
- CEPAL. 2014. "Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa". Naciones Unidas, CEPAL, División de Desarrollo Social. Washington, DC.
- Conde-Ruiz, J.; Lahera Forteza, J. 2023. "Jubilación flexible y compatible". Instituto Santalucía. Madrid.
- De la Fuente, A. 2015. "A simple model of aggregate pension expenditure". Hacienda Pública Española, *Revista de Economía Pública* 212 (1): 13-50.

- Devesa Carpio, J.; Devesa Carpio, M.; Domínguez Fabián, I.; Encinas Goenechea, B.; Meneu Gaya, E. 2017. “La implantación de un sistema de cuentas nocionales en España. Efectos sobre el sistema de seguridad social”. Instituto Santalucía. Madrid.
- European Commission. 2023. “Strengthening social dialogue in the European Union: harnessing its full potential for managing fair transitions”. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Bruselas.
- Fernández-Villaverde, J; Ventura, G.; Yao, W. 2023. “The Wealth of Working Nations”. CEPR *Discussion Paper*, 18621. París y Londres.
- Frey, W. 2023. “New census projections show immigration is essential to the growth and vitality of a more diverse US population”. The Brookings Institution, *Cities and Demographics & Population*, 29 de noviembre. Washington, DC.
- Herce, J. A. 2023. “¿Cómo financiar las pensiones en un contexto de creciente longevidad? En: AAVV: Pensiones del futuro: 84-93. Instituto Santalucía. Madrid.
- Gmyrek, P.; Berg, J.; Bescond, D. 2023. “Generative AI and Jobs: A global analysis of potential effects on job quantity and quality”. Oficina Internacional del Trabajo, *ILO Working paper*, 96. Ginebra.
- González Martínez, C. 2023. “Demografía y pensiones. Una nueva realidad”. En: AAVV: *Pensiones del futuro*: 55-71. Instituto Santalucía. Madrid.
- Guardiancich, I.; R. Weaver, K.; Demarco, G.; Dorfman, M. 2019. “The Politics of NDC Pension Scheme Diffusion: Constraints and Drivers”. Social Protection & Jobs, *Discussion Papers*, 1927. World Bank. Washington, DC.
- Holzmann, R. 2017. “El ABC de los sistemas de contribución definida no financiera”. Instituto de Pensiones BBVA, *Documento de trabajo*, 27. Madrid.
- ILO. 2021. “The role of digital labour platforms in transforming the world of work”. International Labour Organization. Ginebra.
- Krugman, P. 1991. *La era de las expectativas limitadas*. Barcelona, Editorial Ariel.
- MAPFRE Economics. 2021. “Sistemas de pensiones en perspectiva global”. Fundación MAPFRE. Madrid.
- Maldonado, V.; Martínez Pizarro, J.; Martínez, R. 2018: “Protección social y migración Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas”. CEPAL, documentos de proyectos. CEPAL-Cooperación Alemana, Santiago de Chile.
- Montt, G.; Jorquera, V. 2021. “Hacia una nueva reforma de pensiones en Chile con diálogo social: reflexiones a partir de las experiencias de Francia, Uruguay y España”. Organización Internacional del Trabajo, *Nota informativa*. Santiago de Chile.
- Mushövel, F.; Barr, N. 2023. “Pension reform in Germany: a market solution?”. *Social Europe*, 7 de febrero. Falkensee.

- OECD. 2014. "Mortality Assumptions and Longevity Risk. Implications for pension funds and annuity providers". Organisation for Economic Co-operation and Development. París.
- OECD. 2021. "Pensions at a Glance. OECD and G20 Indicators". Organisation for Economic Co-operation and Development. París.
- OIT. 2017. "Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible". Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Pagés, C. (ed.) 2010. *La era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- Palmer, E. 2006. "What Is NDC?" en: Holzmann, R. y Palmer, E. (editores): *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*: 17-34. The World Bank. Washington, DC.
- Rofman, R.; Apella, I. 2021. *Cuando tengamos sesenta y cuatro: Oportunidades y desafíos para la política pública en un contexto de envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe*. El desarrollo internacional bajo la lupa. Banco Mundial. Washington, DC.
- Rodrik, D. 2023. "Better Jobs Mean Better Development". *Project Syndicate*, 8 de diciembre. Nueva York.
- Rofman, R. 2023. "La Argentina envejece y demandamos más cuidadores de ancianos que docentes". Entrevista de Ezequiel Burgo, *Clarín*, 4 de febrero. Buenos Aires.
- Settergren, O. 2007. "Balance de la reforma de la Seguridad Social Sueca", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 1: 161-206. Madrid.
- Tapia, W., D. Gamboa, E. Cuéllar Khmelevskaia y M. García-Huitrón (2023): "¿Cómo avanzar hacia pensiones sostenibles para sociedades más longevas?". *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe*, 11. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- Tinbergen, J. 1961. *Política económica. Principios y formulación*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Thomsen, J.; Andersen, J. V. 2007. "Longevity Bonds a Financial Market. Instrument to Manage Longevity Risk". *Monetary Review*, 4° trimestre: 29-44.
- Viceira, L. .2007. "Life-Cycle Funds", mayo. Disponible en SSRN: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.988362>
- Vidal-Meliá, C.; Boado-Penasa, M. C.; Settergren, O. 2009. "Automatic Balance Mechanisms in Pay-As-You-Go Pension Systems". The International Association for the Study of Insurance Economics, *Geneva Papers*, 34: 287-317.
- World Bank. 2023. *World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies*. World Bank. Washington, DC.

25. ¿La cuenta nocional es el régimen previsional del futuro?

El régimen de reparto de cuentas nacionales es un sistema de contribución definida y de beneficio indefinido. Las cotizaciones realizadas cada año van destinadas al pago de las pensiones de ese mismo periodo. Los cotizantes, por tanto, no tienen sus aportaciones en un fondo propio, por lo que este sistema nunca puede considerarse como un sistema de capitalización. De igual manera, la cuenta de cada cotizante es nocional, ya que las cotizaciones no son depositadas realmente en una cuenta ni se invierten en el mercado financiero ni, por tanto, se benefician de la rentabilidad que pudiera obtenerse de su inversión; de ahí el nombre de cuenta nocional, virtual o teórica, no se trata de cuentas de depósito sino de registro.

El sistema de pensiones basado en un régimen de reparto de cuentas nacionales es una opción razonable para el diseño de beneficios previsionales que consideren dos grandes dificultades: el envejecimiento poblacional y la intermitencia en el pago de cotizaciones de una gran proporción de los trabajadores, en especial de las mujeres.

Las cuentas nacionales tienen la virtud de contemplar ambas dimensiones. Permiten diseñar un beneficio proporcional, que brinde un tratamiento equitativo a todos los trabajadores, al ser definido por la cantidad y monto de las cotizaciones realizadas en la vida activa, valores estos que, por supuesto, se han correspondido con las remuneraciones que el trabajador percibió, y que sirvieron de base a esas cotizaciones. Al mismo tiempo, considera la expectativa de vida al momento de establecer el monto del beneficio; de modo que el régimen de reparto se adapte gradualmente al proceso de envejecimiento poblacional. No obstante, cabe aclarar que, como cualquier tipo de régimen de reparto, se basan en un contrato intergeneracional (ya que con las contribuciones se resigna parte del ingreso presente para obtener un ingreso futuro que permita suavizar la curva de consumo a la salida del mercado laboral en la vejez), por lo que la verdadera solvencia está asociada al crecimiento de la producción, toda vez que esta es la fuente sobre la que se generan los ingresos para pagar las jubilaciones (Barr, 2006)¹²⁴. Empero, el régimen previsional de cuentas nacionales tiene en su diseño factores que permiten equilibrios actuariales más automáticos y, por tanto, una más fácil adaptación a contextos cambiantes por causas demográficas o económicas.

En el caso argentino, la aplicación de las cuentas nacionales a todos los regímenes existentes mejoraría la equidad, la eficiencia y la solvencia, y podría ser una estrategia alternativa a la unificación de estos en el SIPA.

Por otra parte, si se complementa con un beneficio básico destinado a todas las personas a partir de cierta edad, el sistema puede satisfacer en forma eficiente los dos objetivos centrales que tiene: brindar beneficios que sustituyan, en alguna proporcionalidad, los ingresos laborales anteriores, y proteger a los adultos mayores de la pobreza. De esta forma, se puede diseñar un régimen previsional más robusto, consistente con la naturaleza del mercado laboral actual y futura, y mejor preparado para enfrentar el proceso de envejecimiento poblacional.

¹²⁴ En los regímenes de capitalización, individual o colectiva, se acumula periódicamente un capital (contribuciones), que se invierten en activos financieros, capitalizados con la regla del interés compuesto, para formar un fondo financiero que financia el retiro en la vejez; por tanto, la solvencia también está asociada, entre otros factores, al crecimiento de la producción.

Cómo funcionan las cuentas nocionales

En forma esquemática se pueden distinguir dos etapas: la fase de registro de los aportes personales a nombre de cada persona y la percepción periódica del beneficio a partir del momento de la jubilación.

Fase de registro de las cotizaciones: estas se anotan contablemente en una cuenta nocional a nombre de trabajador y se ajustan periódicamente por un factor, denominado rendimiento nocional, que sigue la evolución de alguna variable macroeconómica fácilmente medible (por ejemplo, en Polonia se considera a la masa salarial formal, en Italia la variación del PBI -media móvil del promedio de cinco años- y en Suecia la variación de los salarios. En consecuencia, los aportes previsionales se van actualizando y conforman el saldo teórico que determinará el valor del componente proporcional al momento que la persona decida jubilarse (Bravo, 1996. Samuelson, 1958).

Fase de percepción del beneficio: la definición del monto del beneficio dependerá del fondo nocional acumulado a la edad de jubilación y de un factor de conversión para transformar ese fondo en un beneficio periódico vitalicio. Respecto del factor de conversión, todos los países consideran como variable clave la esperanza de vida al momento de retiro de cada cohorte a fin de calcular un beneficio vitalicio periódico, que puede ser revisado a medida que evoluciona la mortalidad en el país. Las pensiones pueden ser revalorizadas periódicamente con el incremento esperado del PIB en el largo plazo (en el caso de Italia es del 1,5% y en el de Suecia es de 1,6%). Adicionalmente, las pensiones se ajustan periódicamente por un índice de movilidad de las prestaciones previsionales (IPC en los tres países mencionados).

Cabe señalar que, al utilizar la esperanza de vida como factor de conversión, el sistema funciona como un esquema asegurador: quienes tengan una longevidad superior al promedio recibirán beneficios por un monto acumulado mayor al de sus cuentas nocionales, pero esto se financia con los ahorros generados por el fallecimiento de quienes tengan una longevidad menor al promedio. Adicionalmente, el factor de conversión se ajusta para prever el costo de posibles pensiones por fallecimiento. (Devesa Carpio et al., 2017. Palmer, 2006. Settergren, 2007).

La expresión del beneficio otorgado mediante las cuentas nocionales es la siguiente:

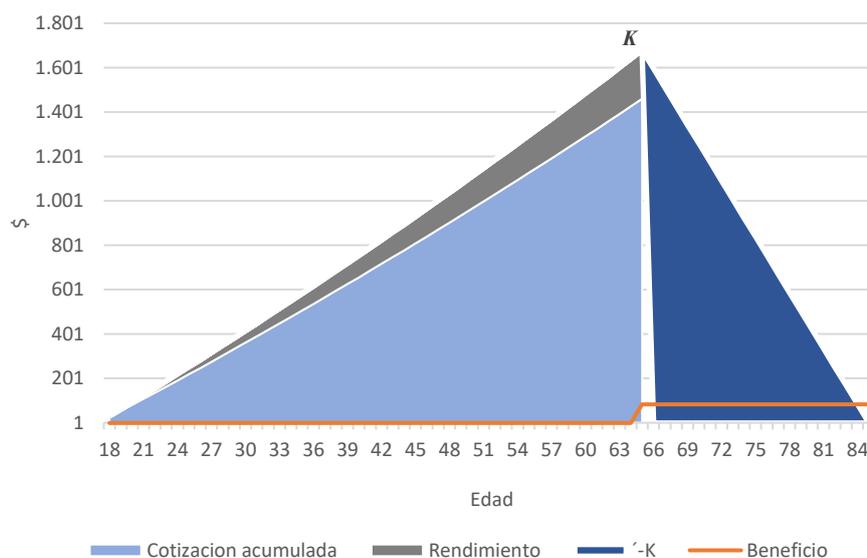
$$B_{x_j} = \frac{\sum_{t=x_a}^{x_j-1} c \cdot BC \cdot \prod_{i=t}^{x_j-1} (1 + \eta_i)}{fc} = \frac{K}{fc}$$

Donde los parámetros críticos son los siguientes:

- B_{x_j} es el beneficio o pensión inicial,
- x_a edad a la que el individuo ingresa al mercado laboral,
- x_j edad de retiro o jubilación,
- c tasa de cotización,
- BC base de cotización (salario) en cada momento t ,
- η_i es tasa de retorno nocional del fondo definida por la regulación,
- K capital nocional y
- fc factor de conversión.

En la figura siguiente se representa la acumulación de cotización y de los retornos nocionales que conforman el capital nocional (K), el pago de beneficios y la desacumulación del capital ($-K$) (Apella, 2022).

Figura 94. Funcionamiento de la cuenta nocional.



Fuente: Apella, 2022.

Si bien los regímenes de cuentas nocionales son un subtipo de los regímenes de reparto, en el sentido que los ingresos por contribuciones financian el pago de las prestaciones previsionales del mismo período, presentan, al mismo tiempo, ventajas desde el punto de vista de la adecuación actuarial automática y enfrentan restricciones que deben considerarse en el momento de su diseño (Barr, op. cit. Devesa Carpio et al., op. cit. Holzmann, op. cit. Palmer, op. cit.).

Ventajas

- 1) **Aumento de la equidad actuarial.** El uso de la ecuación de equivalencia actuarial implica que la determinación del beneficio previsional de cada persona se realiza a partir de los aportes realizados (actualizados) durante su vida activa. Esto permite atenuar el “riesgo” de que las jubilaciones sean más generosas de lo que teóricamente puede soportar el sistema.
- 2) **Mejora de la equidad intergeneracional.** El hecho de que en este sistema no haya que cambiar las reglas de juego (parámetros, condiciones de acceso, edad de jubilación), junto con la utilización de un factor de conversión que recoja los cambios en las probabilidades de supervivencia, hace que las distintas cohortes tengan una tasa interna de rendimiento similar.
- 3) **Flexibilidad de la edad de jubilación.** Si bien en los regímenes de cuentas nocionales se suelen definir una edad mínima (o años de aportes) para el acceso a la jubilación por vejez, esta es más flexible. La mayor flexibilidad mejora el bienestar porque aumenta el rango de elección para la suavización del consumo. En el caso de definir una edad mínima normativa, esta debería estar vinculada con los cambios en la esperanza de vida para menguar el efecto sobre el monto de la jubilación derivados del aumento en la esperanza de vida.
- 4) **Aumento de la equidad intrageneracional.** La mejora proviene del hecho de que la corrección por adelantar o retrasar la edad de jubilación de individuos de la misma generación responde a un criterio actuarial y no a una regla exógena.
- 5) **Sostenibilidad actuarial del sistema.** La aplicación de una ecuación de equivalencia actuarial entre los aportes y las prestaciones proporciona un elevado grado de sostenibilidad

actuarial, siempre que se cumplan las hipótesis asumidas; lo que asegura, por otra parte, la ‘debida proporción’ que siempre han exigido las sentencias judiciales”. Sin embargo, no garantiza la sostenibilidad financiera, como se comentará más adelante. La introducción de mecanismos automáticos de equilibrio contribuye a fortalecer la sostenibilidad en el largo plazo.

- 6) **Trabajo y jubilación.** Las mejoras en la esperanza de vida de las personas derivadas de los progresos en el área de medicina y las nuevas formas de trabajo que surgen con las nuevas tecnologías de producción permiten flexibilizar y extender la vida laboral, aún después de la jubilación; el mecanismo de las cuentas nocionales convierte automáticamente los nuevos aportes en mejoras en la jubilación de las personas.
- 7) **Incentiva las contribuciones.** La relación entre aportes y prestaciones es más evidente como consecuencia de la equidad actuarial. Un mayor esfuerzo durante la vida activa se transforma en jubilaciones proporcionalmente más elevadas. Esto podría dar lugar a un mayor incentivo a retrasar la edad de jubilación.
- 8) **Mayor transparencia y previsibilidad.** Si bien es cierto que las cuentas nocionales no son cuentas reales, en cualquier momento se puede saber la cuantía teórica acumulada por cada individuo, debido a que el índice utilizado para obtener los rendimientos debe ser conocido previamente, y el beneficio esperado dados esos aportes. Los afiliados pueden conocer el método para transformar el fondo virtual acumulado en la cuantía de la pensión inicial. No obstante, sigue siendo un desafío la comunicación sobre el funcionamiento de estos regímenes; Suecia, a través del denominado “sobre naranja”, continúa introduciendo mejoras para simplificar la comunicación. Las nuevas tecnologías digitales son una herramienta para seguir explorando al respecto (Azuara et al., 2021. Fornero y Lo Prete, 2017. Settergren, 2007. Sundén, 2006).

Varias de las ventajas mencionadas se pueden extender a los regímenes de reparto de beneficio definido pero para que sean efectivos a lo largo del tiempo requieren de cambios en la regulación, que suelen posponerse por los costos políticos y sociales asociados; de la misma manera, se pueden diseñar instrumentos para, por ejemplo, flexibilizar la edad de jubilación pero son más difíciles de calibrar en el corto y mediano plazo y, por ello, pueden contener penalidades o premios excesivos respecto al que surge de aplicar la fórmula de equidad actuarial de las cuentas nocionales.

Desafíos

- 1) **Sostenibilidad financiera.** La sostenibilidad actuarial no garantiza la sostenibilidad financiera del sistema puesto que las prestaciones de cada año se pagan con las aportaciones de ese mismo periodo¹²⁵. Las cuentas nocionales de aportación definida siguen basándose en las cotizaciones actuales, al igual que en un sistema de reparto, por lo que pueden presentarse situaciones con déficits de caja si alguno de los parámetros no funciona de acuerdo con las proyecciones iniciales o pueden haber sido heredados de los regímenes precedentes. Esto puede solucionarse o paliarse de la misma forma que se puede hacer en un sistema de

¹²⁵ La sostenibilidad actuarial y la sostenibilidad financiera o equilibrio financiero son conceptos relacionados pero distintos. Un sistema puede estar en equilibrio financiero o tener superávit financiero, incluso durante varios años, pero no ser sostenible actuarialmente, en cuyo caso existirá una tendencia a largo plazo al desequilibrio financiero. Igualmente, un sistema de pensiones puede ser sostenible actuarialmente, pero incurrir en déficits de caja coyunturales ya que no está libre de los efectos del ciclo económico ni de los distintos tamaños de las cohortes que van pasando a ser activos o pasivos en el sistema, aunque estos efectos pueden morigerarse con el diseño de alguno de sus parámetros.

prestación definida, mediante la utilización de mecanismos de ajuste automático para cumplir la restricción presupuestaria entre ingresos y gastos.

- 2) **Suficiencia y solidaridad.** El hecho de que la cuantía de la jubilación provenga de una ecuación de equivalencia actuarial puede hacer que dicho monto sea inferior al que, por distintas razones, se considere suficiente. En realidad, sería una evidencia de los problemas de solvencia de los regímenes actuales. Para el caso argentino, como se desarrollará más adelante, se sugiere la implementación conjunta de una prestación básica y una prestación proporcional para dar cobertura a todos los adultos mayores y para incrementar la tasa de reemplazo.
- 3) **Heterogeneidad de la longevidad entre los grupos socioeconómicos.** Dado que el factor de conversión se define con la esperanza de vida de la cohorte, subsiste la cuestión de las diferencias al interior de esta por factores como el género, el nivel de estudios, el tipo de empleo, el lugar de residencia, entre otros factores, muchos de ellos no medibles, pero no por eso menos relevantes. Si bien hay mecanismos disponibles para atenuar estos efectos, como el uso de esperanzas de vida específicas según algunas de las categorías mencionadas, aplicarlos tiene dos desafíos: por un lado, la decisión sobre cuales categorías considerar y cuales no es eminentemente política. Además, es posible argumentar que esta lógica implica un criterio de discriminación, ya que, por ejemplo, se les pagaría a todas las mujeres un beneficio menor al de los hombres, aún sin conocer exactamente la totalidad de sus riesgos de mortalidad a nivel individual, sólo por el hecho de ser mujeres. Por ello, se recomienda usar una tabla actuarial común, tal como la utilizan los países examinados en la sección siguiente.
- 4) **Factores no previstos y calibración constante.** El factor de conversión que transforma el capital nocional acumulado en el beneficio previsional vitalicio es la esperanza de vida de la cohorte; por ello, es clave que las tablas actuariales se actualicen periódicamente para incorporar los cambios en la esperanza de vida y equilibrar el activo con el pasivo previsional. En el mismo sentido, es prudente incluir un mecanismo de ajuste automático frente a las fluctuaciones no previstas al momento de creación del régimen de cuentas nocionales, como, por ejemplo, diferencias en el tamaño de las cohortes; comportamiento del rendimiento nocional; caídas en la tasa de empleo registrado; desvíos en la tasa de mortalidad ex post; envejecimiento de la población; entre otros factores. (Weaver y Willén, 2014).
- 5) **Capacidad institucional del Estado.** En los regímenes de cuentas nocionales se registra la historia de los aportes personales de las personas a lo largo de su vida activa. El tanto nocional debe ser definido de modo que mantenga su vinculación con la variación esperada del producto bruto interno de la economía. La determinación del factor de conversión lleva implícito la necesidad de mantener tablas de mortalidad actualizadas que informen las variaciones en la esperanza de vida entre las cohortes. Estos desafíos, entre otros, requieren de una capacidad del Estado y de un diseño institucional para enfrenar estos retos para mantener el equilibrio de las cuentas nocionales en el largo plazo.

Experiencias internacionales

Letonia, Suecia, Polonia e Italia realizaron reformas previsionales en la década de 1990¹²⁶, que consistieron en la creación de regímenes previsionales “multipilares”, combinando las cuentas nacionales obligatorias (pilar 1) con los planes de ahorro previsional voluntario (pilar 3); en Suecia y Letonia también existe el pilar 2 de ahorro individual obligatorio, como complemento de las cuentas nacionales para la determinación del haber jubilatorio.

Los parámetros que estructuran las cuentas nacionales (tasa de contribución; pisos y techos sobre el ingreso imponible; edad de acceso a la jubilación; jubilación mínima, entre otros) difieren en cada experiencia nacional, como se observa en la Figura 2; en particular, dos de los más importantes son el “tanto nocional” y el “factor de conversión”. El primero actualiza los aportes realizados en la vida activa hasta el momento de la jubilación y el segundo convierte el fondo acumulado en una prestación vitalicia periódica.

El tanto nocional en los regímenes de Polonia (75% de la variación de la masa salarial nominal para la CN1 y variación del promedio móvil del PBI en cinco años para la CN2) e Italia (variación del promedio móvil del PBI en cinco años) son más adecuados desde el punto de vista financiero porque siguen la base contributiva de la que dependen los ingresos anuales del sistema; en el caso de Suecia (variación del salario nominal medio) obliga a incluir un factor de corrección para atenuar los efectos del ciclo económico sobre las finanzas del régimen previsional, dado que en las fases de recesión, la variación de los salarios nominales puede ser mayor que la variación de la masa salarial, por caídas en la población ocupada cotizante, y disminuiría el activo previsional respecto al pasivo previsional.

El elemento principal del factor de conversión es la esperanza de vida de la cohorte respectiva; en los casos de Suecia e Italia, para que el factor de conversión tome un valor menor a la esperanza de vida promedio y, en consecuencia, que la pensión inicial sea algo más elevada, se introduce un factor de ajuste que consiste en actualizar la renta vitalicia a un tipo de interés equivalente al crecimiento esperado de la economía (1,6% en Suecia y 1,5% en Italia); por tanto, la expresión del factor de conversión queda como el valor actual actuarial de una renta vitalicia y prepagable a un tipo de interés determinado. No obstante, como ese interés al que se actualiza la renta vitalicia equivale a anticipar un crecimiento anual de la pensión en el mismo porcentaje, tiene que ser descontado cuando se revaloriza anualmente la pensión y, en consecuencia, su crecimiento anual será más suave. En definitiva, este factor de ajuste hace que la tasa de reemplazo inicial sea más elevada pero también hace más probable que las tasas de reemplazo en los años futuros sean más bajas (Palmer, op. cit.).

En Italia y Estonia la edad de retiro está vinculada con los cambios en la esperanza de vida; en Suecia se implementará un mecanismo similar a partir del año 2026, que consistirá en transmitir dos tercios de los cambios en la esperanza de vida a la edad de jubilación.

En Letonia e Italia se establecieron ingresos contributivos mínimos y máximos; en Suecia y Polonia solo haberes máximos; considerando estos últimos, los países optaron por establecer pilares de ahorro voluntario obligatorio (Suecia y Letonia) o voluntario (Italia y Polonia) para complementar los ingresos en la vejez.

¹²⁶ Noruega reformó el régimen previsional introduciendo las cuentas nacionales en el año 2009 con vigencia a partir del 2011; Azerbaiyán, Kirguistán, Mongolia, la Federación Rusa y Turkmenistán) adoptaron algunas características de los sistemas NDC en sus planes de pensiones; Grecia introdujo un enfoque NDC en 2012 para un pequeño subconjunto del plan de seguridad social (Holzmann, 2017).

En todos los casos tienen al menos dos componentes redistributivos: 1) compensan las salidas del mercado laboral por cuestiones específicas (desempleo, enfermedad, incapacidad transitoria, maternidad y cuidado de hijo) realizando contribuciones a cargo del Estado para llenar esas lagunas contributivas; 2) utilizan tablas unisex para el cálculo de la esperanza de vida, que favorece a las mujeres. Suecia, Letonia y Polonia aseguran además un haber mínimo, calculado como la diferencia entre el haber que surge de la cuenta nocional y el considerado por la regulación como mínimo, financiado con recursos fiscales (Barr, 2013. Borella y Moscarola, 2015. Chlon-Dominczak y Gora, 2005. Devesa Carpio, op. cit. OCDE, 2021. Rajevska y Rajevska, 2014. Weaver y Willen, op. cit.).

La gobernanza de un régimen de cuentas nacionales

El tanto nocional y el factor de conversión son dos de los parámetros más críticos para diseñar y administrar un régimen de reparto de cuentas nacionales; la calibración constante de estos y otros parámetros es necesaria para sostener su solvencia en el largo plazo; las fluctuaciones macroeconómicas y demográficas no previstas en el momento inicial deben ser evaluadas e corregidas para evitar que estos desvíos comprometan la solvencia del régimen.

La conformación de un comité de expertos puede ser un instrumento útil para gestionar estos desafíos; su conformación debería ser estrictamente técnica y podrían ser designados con acuerdo del Congreso de la Nación por períodos fijos, eventualmente renovables. Suecia tiene un grupo de expertos, con participación de los partidos políticos del Parlamento, que realizan un seguimiento del funcionamiento de factores críticos del régimen previsional y presentan informes periódicos sobre el estado de la previsión social en Suecia (Barr, 2013, op. cit. Ministry of Health and Social Affairs, 2017. Weaver y Willén, op. cit.).

El comité de expertos debería producir informes periódicos, que incluyan el diagnóstico de la marcha del régimen de cuentas nacionales y las propuestas de mejoras para su fortalecimiento. El informe debería ser presentado al Congreso de la Nación, publicado en un sitio oficial a disposición del público y las propuestas deberían ser implementadas por la autoridad de administración del régimen previsional.

Las reuniones del comité deberían seguir procedimientos escritos, auditables y reflejarse en actas públicas.

La transición de regímenes de reparto de beneficio definido a cuentas nacionales

El proceso de transición desde el actual sistema de reparto de prestación definida al de cuentas nacionales puede generar algunos desequilibrios entre los distintos grupos de edad, que están en función de la historia previsional e institucional previa; por ello, en general, las transiciones son graduales entre los regímenes (Devesa y Domenech, 2023). En Suecia, Polonia e Italia se realizaron transiciones más largas, mientras que en Letonia fue inmediata.

En particular, es necesario establecer algún tipo de mecanismo para reconocer las historias previsionales previas y los eventuales derechos de las personas que están próximas a cumplir las edades mínimas para acceder a la jubilación por vejez. Los derechos que debe preservarse son los que adquirieron las personas que accedieron a los beneficios previsionales antes del cambio de régimen.

Un elemento crítico para modelar este proceso de transición es la existencia de registros de las historias previsionales de las personas que están afiliadas al régimen previsional previo. En la medida

que estos existan y sean completos, hay más grados de libertad para diseñar el proceso de transición porque es posible, por ejemplo, calcular el capital nocional que acumuló cada persona en el régimen previo e integrarlo, como un bono, en las respectivas cuentas nocionales del nuevo sistema. Otras opciones consisten en dividir a los colectivos de personas por edades o por cantidad de aportes registrados y mantener a unos en el sistema previo y a otros en el nuevo. Estas pueden ser más sencillas de implementar desde el punto de vista operativo, pero entrañan discriminaciones entre las personas de uno u otro grupo.

Suecia y Polonia usaron la división por edades o cohortes; en el primer caso, dividieron a los afiliados en tres grupos, las personas que tenían 61 años o más en el año 1998 permanecieron en el régimen de reparto de beneficio definido, los menores de 45 años en el año 1998 fueron asignados al régimen de cuentas nocionales y para las personas entre 46 y 59 años se calculó la pensión con el procedimiento antiguo y el nuevo y se ponderan ambos importes (prorrata)¹²⁷; se estima que a partir del año 2020 todas las cohortes se jubilan con las reglas del nuevo régimen. En el caso de Polonia, las edades de corte de los tres grupos fueron de 50 años o más en el año 1998, menos de 30 años y entre 31 y 49, respectivamente, con el mismo mecanismo de prorrata para el cálculo de la jubilación de las personas del segundo grupo.

Italia usó el criterio de división por la cantidad de años cotizados al momento de la jubilación; con 18 años o más años cotizados en el año 1996 permanecieron en el sistema previo, con menos de 18 años cotizados a final de 1995 o con más de 18 años si se accedía a la pensión a partir de 2012, se calcula la pensión bajo el sistema antiguo y el nuevo. La pensión es la suma de la que se obtiene bajo ambos sistemas ponderadas por el tiempo de permanencia en cada uno de ellos.

En Letonia, que no disponía de historias previsionales registradas, se optó por estimar el capital nocional acumulado antes de la reforma del año 1996 y se integró en la cuenta nocional del nuevo régimen previsional. En el año 2001 se creó el pilar 2 de capitalización individual y la transición se hizo por cohortes: con menos de 30 años el 1-7-2001 era obligatorio incorporarse, entre 30 y 49 años era voluntario incorporarse en cualquier momento y por encima de 50 años debían estar solo en el régimen de cuentas nocionales.

Por otra parte, la transición de un régimen de reparto de beneficio definido con desequilibrio financiero debe contemplarse al momento de la transición hacia las cuentas nocionales, dado que se deben seguir pagando los beneficios previsionales del antiguo régimen; esta transición es más sostenible que en el caso de implantación de un régimen de capitalización individual porque en este caso los aportes personales de los afiliados al nuevo régimen se depositan en las cuenta de capitalización individual y dejan de financiar el régimen precedente, tal como ocurrió en las experiencias de América Latina en las décadas precedentes.

En la figura siguiente se exponen las principales características de los regímenes de cuentas nocionales en estos cuatro países.

¹²⁷ La ponderación del importe con las reglas antiguas es de un 5% por el número de años de edad que excede de 44 en 1998 (20% para alguien nacido en 1950, por ejemplo) y el complemento hasta el 100% es la ponderación del importe con el nuevo sistema. La pensión con el sistema de cuentas nocionales tiene en cuenta tanto las bases de cotización anteriores como posteriores a la reforma.

Figura 95. Regímenes de cuentas nocionales comparados.

	Suecia, 1999	Polonia, 1999	Letonia, 1996, 2001	Italia, 1995 y 2012
Pilar 1: cuenta nocional	si	si	si	si
Pilar 2: Ahorro individual obligatorio	si	no	si	no
Pilar 2: Ahorro individual voluntario	si	si	si	si
Edad de acceso a la jubilación	Flexible, entre 61 y 67 años	60 Mj. y 65 Ho.	64 años para ambos géneros	Flexible, entre 63 y 67 años; "normal": 66 años, cambia con la Δ de la esperanza de vida
Tasa de cotización	17,21% del salario bruto (7% trabajador + 12,21% empleador): 14,88% a la CN y 2,31% a la CCI	19,22% del salario bruto (12,22% a CN1 y 7% a CN2) o 19,22% (12,22% a CN1, 4,38% a CN2 y 2,92% a CCI)	20% del salario bruto (14% a CN y 6% a CCI)	33% del salario bruto: 9,19% trabajador y 23,81% empleador
Laguna de aportes a cargo de rentas generales	Períodos de desempleo, enfermedad, incapacidad transitoria y cuidado de hijos	Desempleo, maternidad y licencia parental, servicio militar obligatorio, cuidado de un miembro de familia con discapacidad	Desempleo, maternidad y licencia parental, servicio militar obligatorio	Períodos de desempleo, enfermedad, incapacidad transitoria y cuidado de hijos
Topes sobre salario imponible	piso: no, techo sí		piso y techo	
Tanto nocional (actualización de aportes)	Δ salario medio nominal con factor de ajuste*	75% Δ masa salarial nominal	entre el 1% y 1,15% anual	Media móvil de 5años de la Δ del PIB nominal
Capital nocional	Aportes y contribuciones + tanto nocional + dividendo de supervivencia**			
Factor de conversión	Esperanza de vida neta de la revalorización renta vitalicia (1,6% = Δ PBI esperada).	Esperanza de vida		Esperanza de vida combinada (titular y cónyuge) neta de la revalorización renta vitalicia (1,5% = Δ PBI esperada).
Jubilación inicial	Capital acumulado / Factor de conversión corregido	Capital acumulado / Factor de conversión		Capital acumulado / Factor de conversión corregido
Jubilación mínima	A los 65 años, complemento sobre jubilación	60 años Mj. y 65 años Ho., complemento sobre jubilación	Con un requisito de al menos 15 años de aportes, complemento sobre jubilación	No
Movilidad prestaciones	Δ salario medio nominal / 1,016	Inflación + 20% Δ salario real	se revaloriza la parte de la pensión que sea equivalente al 50% del salario medio: 75% por inflación y 25% por masa salarial	Inflación
Trasición entre regímenes previsionales	Por cohortes: 61 años o más al momento de la reforma (1998) sistema previo; menos de 45 años sistema nuevo; entre 46 y 60 años a prorrata entre ambos	Por cohortes: 50 años o más al momento de la reforma (1998) sistema previo; menos de 30 años sistema nuevo; entre 30 y 49 años a prorrata entre ambos	Inmediata con la aplicación de las reglas de las CN, las cotizaciones anteriores a 1996 se recompensaron con un capital que se añadió a la CN	La jubilación se calcula con las reglas del sistema anterior para las cotizaciones hasta el 31/12/2011 y con las reglas nocionales para las cotizaciones pagadas con posterioridad a esta fecha

* Se elabora con el resultado del balance actuarial (aportes + fondo de reserva - prestaciones); en los períodos que es ≤ 1 , se aplica a la actualización de los aportes del período.

** En Suecia no existe la pensión por supervivencia.

Fuente: elaboración propia en base a Devesa Carpio et al., 2017.

Conclusiones

Los regímenes de previsión social tienen por objetivo proteger a las personas cuando salen del mercado laboral por haber alcanzado una edad determinada (vejez), por sufrir un menoscabo transitorio o permanente en la posibilidad de trabajar (invalidez) o a los derechohabientes en caso de muerte del trabajador o del beneficiario de una prestación previsional (sobrevivencia). El diseño apunta a suavizar la curva de consumo a lo largo del ciclo de vida; prevenir la pobreza de los adultos mayores y mantener la solvencia en el largo plazo (Barr y Diamond, 2008).

Ante varios objetivos se impone la necesidad de usar, al menos, la misma cantidad de instrumentos (Brainard, 1967. Tinbergen, 1961). Por ello, el diseño de los modelos "multipilares" aspira a alcanzar estos objetivos con distintos instrumentos: la pensión no contributiva del pilar 0 busca aliviar la pobreza en la vejez; las cuentas nocionales del pilar 1 están enfocadas en suavizar la curva de consumo a través de una ecuación de equilibrio actuarial; el pilar 3 de ahorro voluntario, colectivo e individual, es una respuesta para el colectivo de personas que desean mejorar la tasa de sustitución que ofrece el régimen previsional obligatorio.

El régimen de reparto de cuentas nocionales no es una opción dominante respecto al régimen de reparto de definido (Barr, 2006); no obstante, tiene factores más flexibles y dinámicos; por un lado, la aplicación de una ecuación de equivalencia actuarial entre los aportes y las prestaciones proporciona un elevado grado de sostenibilidad actuarial; por otro lado, es una opción adecuada

para el diseño de beneficios previsionales que consideren tres grandes dificultades de la previsión social en Argentina: la densidad de aportes que surge del mercado laboral dual (con mayor relevancia para las mujeres); la heterogeneidad de regímenes previsionales y el envejecimiento poblacional.

La transformación del SIPA (y de los restantes regímenes previsionales) en un único régimen de reparto de cuentas nocionales mejoraría la equidad, la eficiencia y la solvencia de la previsión social en Argentina. El Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) que administra la ANSES podría convertirse en el fondo de reserva del régimen de cuentas nocionales para asistirlo frente a los efectos del ciclo económico y del proceso de transición.

La visión es ambiciosa, ya que implica, por un lado, eliminar más de doscientas reglas que existen para jubilar a las personas y, por otro lado, crear un régimen de reparto de cuentas nocionales para todos los ciudadanos. Empero, la conformación institucional federal de Argentina presenta desafíos para que las reglas comunes de jubilación, se extiendan a todos los habitantes del país; para ello es vital que se logren acuerdos entre los representantes de las jurisdicciones involucradas en el Congreso de la Nación y en las respectivas legislaturas provinciales.

Referencias

- Apella, I. 2022. "Fórmula para el cálculo de beneficios en esquemas de Cuentas Nocionales en algunos países seleccionados". Mimeo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Azuara, O.; Bosch, M.; Caballero, G; Cofré, F.; González, S.; Hand, A.; Keller, L.; Rodríguez Tapia, C.; Silva-Porto, M. T.; Vivanco, F. 2021. "Ahorro sin barreras: lecciones de las intervenciones del Laboratorio de Ahorro para el Retiro". Banco Interamericano de Desarrollo, abril. Washington, DC.
- Barr, N. 2006. "Non-Financial Defined Contribution Pensions: Mapping the Terrain", en: Holzmann, R. y Palmer, E. (editores): *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*: 57-70. The World Bank. Washington, DC.
- Barr, N. 2013. "The pension system in Sweden". *Report to the Expert Group on Public Economics*. Ministry of Finance. Estocolmo.
- Barr, N.; Diamond, D. 2008. *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.
- Bertín, H. 2022. *La previsión social en Argentina: pasado, presente y futuro*. Rosario, Editorial Juris.
- Borella, M. y Moscarola, F. 2015. "The 2011 pension reform in Italy and its effects on current and future retirees". Center for Research on Pensions and Welfare Policies, *Working Paper* 151/15. Torino.
- Brainard, W. 1967. "Uncertainty and the Effectiveness of Policy". *American Economic Review*, 57(2): 411-25.
- Bravo, J. 1996. "La tasa de retorno de los sistemas de reparto". *Estudios de Economía*, 23(1): 115-35. Universidad de Chile. Santiago.
- Chlon-Dominczak, A. y Gora, M. (2006): "The NDC System in Poland: Assessment after Five Years", en: Holzmann, R. y Palmer, E. (editores): *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*: 425-48. The World Bank. Washington, DC.

- Devesa Carpio, J.; Devesa Carpio, M.; Domínguez Fabián, I.; Encinas Goenechea, B. y Meneu Gaya, E. 2017. "La implantación de un sistema de cuentas nocionales en España. Efectos sobre el sistema de seguridad social". Instituto Santalucía. Madrid.
- Devesa Carpio, J.; Domenech, J. 2023. "Sostenibilidad y suficiencia. Las cuentas nocionales individuales como un mecanismo de disciplina". En: AAVV: *Pensiones del futuro*: 45-54. Instituto Santalucía. Madrid.
- Fornero, E. y Lo Prete, A. 2017. "Voting in the Aftermath of a Pension Reform: The Role of Financial Literacy". Center for Research on Pensions and Welfare Policies, *Working Paper 171/17*. Torino.
- Holzmann, R. 2017. "El ABC de los sistemas de contribución definida no financiera". Instituto de Pensiones BBVA, *Documento de trabajo*, 27. Madrid.
- Ministry of Health and Social Affairs. 2017. "The Pension Group's agreement on long-term raised and secure pensions". *Memorandum 2017-12-14*. Swedish Government Offices. Estocolmo.
- OCDE. 2021. "Pensions at a Glance 2021". Organisation for Economic Co-operation and Development. Ginebra.
- Palmer, E. 2006. "What Is NDC?", en: Holzmann, R. y Palmer, E. (editores): *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*: 17-34. The World Bank. Washington, DC.
- Rajevska, O. y Rajevska, F. 2014: "Notional defined contribution pension scheme experiencia in Latvia: some lessons", *Studia Humanistyczne Agh*, 13/4: 185-97. Cracovia.
- Rofman, R. 2021a. "Los regímenes previsionales de excepción en Argentina". CIPPEC, *Documento de políticas públicas*, 230. Buenos Aires.
- Samuelson, P. 1958. "An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money". *The Journal of Political Economy*, LXVI, 6: 467-82.
- Settergren, O. 2007. "Balance de la reforma de la Seguridad Social Sueca", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 1: 161-206. Madrid.
- Sundén, Anikka. 2006. "How Much Do People Need to Know about Their Pensions and What Do They Know?". En: Holzmann, R. y Palmer, E. (editores): *Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*: 325-44. The World Bank. Washington, DC.
- Tinbergen, J. 1961. *Política económica. Principios y formulación*. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Weaver, K. y Willén, A. 2014. "The Swedish pension system after twenty years: Mid-course corrections and lessons". *OECD Journal on Budgeting*, 13/3: 1-26.

Post scriptum. Las reformas previsionales y el Pacto de Mayo.

El presidente Milei convocó a los gobernadores a la firma del “Pacto de Mayo” durante el primer discurso de apertura de la Asamblea Legislativa. El documento establece diez principios de un nuevo orden político y económico, el octavo de los cuales está referido a la reforma previsional. La inclusión de la reforma previsional dentro de un acuerdo entre la Nación y las provincias es apropiada porque, como se verá a continuación, en ambas jurisdicciones es necesario ordenar los regímenes previsionales para enfrentar el proceso de envejecimiento poblacional.

En Argentina, al igual que en el resto de los países del mundo, la población está envejeciendo como resultado de la disminución en la tasa de natalidad y el aumento en la esperanza de vida; en términos de sustentabilidad, una menor proporción de personas en la edad activa (PEA) tendrá que sostener a más adultos mayores y por más tiempo. La creación de nuevos trabajos asociados al proceso de cambio tecnológico generará menos empleos formales y estables por empresa, como era común en el siglo pasado. A su vez, abrirá paso a empleos más flexibles, no siempre encuadrados en la relación de dependencia, sino en nuevas modalidades contractuales más difíciles de vincular con las contribuciones a la seguridad social tradicional. América Latina, por otras razones, tiene mercados laborales duales, conformados por trabajo formal e informal, con distintas importancias relativas entre los países de la región. Esto también establece límites al financiamiento contributivo de los regímenes previsionales.

En la perspectiva fiscal el desafío es aún mayor porque involucra, además, el financiamiento de los gastos asociados a la salud y al cuidado de los adultos mayores.

Diagnóstico

El objetivo de los regímenes previsionales es proteger a las personas cuando salen del mercado laboral, ya sea por haber alcanzado una edad determinada (vejez), por sufrir un menoscabo en su capacidad de trabajar (invalidez) o a los derechohabientes en caso de muerte del trabajador o del beneficiario de una prestación previsional (sobrevivencia). El diseño de estos sistemas busca suavizar la curva de consumo a lo largo del ciclo de vida y prevenir la pobreza en los adultos mayores.

En la evaluación del desempeño se analiza la extensión de la cobertura previsional en relación con el universo de los adultos mayores, la suficiencia de las prestaciones respecto a los salarios en la actividad, la sustentabilidad financiera en el corto y largo plazo y el grado de equidad en el interior de cada régimen, entre los distintos regímenes previsionales y con relación a otras generaciones.

En Argentina coexisten más de doscientas reglas para jubilar a las personas en el ámbito público nacional, provincial, municipal y en el sector privado. Esta fragmentación institucional conlleva problemas de equidad, eficiencia y solvencia. El 60% de los beneficiarios se jubilaron con las reglas del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y absorben el 45% del gasto, mientras que el 40% se jubilaron con reglas especiales que representan el 55% del gasto previsional total. El exceso del gasto de las reglas especiales tiene como contrapartida el menor gasto en las prestaciones para las personas en la primera etapa del ciclo de vida y sus implicaciones en la pobreza.

A nivel nacional, el SIPA es el más importante en términos de la cantidad de afiliados y beneficiarios. A pesar de los cambios observados en el contexto laboral, económico y demográfico en las últimas décadas, y los que se prevén para las próximas (la esperanza de vida aumentó en casi un año por década), el régimen general mantiene los parámetros previsionales establecidos en la reforma realizada en el año 1993. Por su parte, los regímenes especiales nacionales y los regímenes

previsionales provinciales no se autofinancian y tienen parámetros más laxos pese a que cubren trabajos similares (o mejores) en términos estabilidad en el empleo, salubridad y riesgo laboral.

Los cotizantes a la seguridad social han representado menos de la mitad de la PEA durante este milenio como resultado de la dualidad del mercado laboral. En el mismo período, Argentina pasó de un sistema de seguridad social con niveles de cobertura menores al 60% de los adultos mayores a un modelo de protección social con cobertura mayor al 90%. Empero, el aumento de la cobertura previsional no fue el resultado de mejoras en el mercado laboral (mayor formalización y nuevos empleos) sino de reglas sancionadas por el Congreso de la Nación (moratorias y PUAM). En el régimen general nacional, solo el 25% de los afiliados obtiene la jubilación por vejez contributiva, mientras es común adquirir el beneficio equivalente en los regímenes provinciales por la estabilidad en el empleo público.

En el SIPA, el beneficio contributivo por vejez con 30 o más años de aportes equivale al 54% del RIPTTE (remuneración promedio de los trabajadores estables). En cambio, en los regímenes especiales nacionales y en los provinciales para la administración pública, la tasa de sustitución es mayor al 80%, aunque los recursos contributivos no alcanzan para pagar los beneficios previsionales.

Hay otros problemas vinculados con el “achatamiento” de las jubilaciones (en el año 2003 la relación entre el haber máximo y el mínimo era de 20,7 y en la actualidad es de 6,7), con las personas con más de un beneficio y con los jubilados jóvenes. Estos últimos son más comunes en los regímenes provinciales. Uno de los casos más extremos está en Santa Cruz, donde las mujeres se pueden jubilar a partir de los 50 años y los hombres a partir de los 54 años; considerando la esperanza de vida a estas edades, aportan el 30% durante 30 años y obtienen una tasa de sustitución del 82% por un período similar; la aritmética previsional está rota.

La movilidad de la protección social también funciona mal y genera litigiosidad permanente. Durante este milenio se alternaron tres períodos movilidad discrecional establecida por el Poder Ejecutivo con tres períodos a partir de leyes sancionadas por el Congreso de la Nación. Si bien la determinación a través de reglas es un criterio más eficiente, primó en estas un objetivo fiscal que provocó la pérdida del poder adquisitivo de las jubilaciones y pensiones; solo en el último gobierno, los haberes, sin bonos, disminuyeron más del 40% en términos reales y el gasto previsional se redujo en más de 2% del PIB. En los regímenes provinciales la movilidad sigue a las paritarias de los empleados públicos, que fueron mejores que las nacionales.

El resultado contributivo estimado del SIPA (aportes y contribuciones previsionales menos beneficios contributivos) estuvo en torno al equilibrio, aún en el contexto de estanflación de la última década; no obstante, al sumar los gastos de los beneficios por las sucesivas moratorias el déficit fue equivalente al 2,7% del PIB en el año 2022 y será creciente en próximos años. Los regímenes provinciales también son deficitarios, excepto el de Misiones; en alguno de los casos, como el de la provincia de Buenos Aires, el desequilibrio ya es exponencial.

Propuesta

Hay que ordenar la previsión social en Argentina para disminuir las inequidades entre los ciudadanos y mejorar la eficiencia y la sustentabilidad para poder enfrentar el proceso de envejecimiento poblacional. La tarea involucra a la Nación y a las provincias e incluye la necesidad de inscribirlas en un proceso de diálogo social para poder aprobar los cambios en las respectivas legislaturas.

Las reformas previsionales deberían tener las mismas reglas para jubilar y pensionar a las personas, aun cuando la Nación y las provincias mantengan las administraciones de sus regímenes.

La cobertura de vejez debería construirse con un régimen de cuatro pilares.

- i. El pilar 0, no contributivo, financiado con impuestos, con una prestación similar a la PUAM para aliviar la pobreza en la vejez de las personas que no han registrado aportes previsionales.
- ii. El pilar 1, contributivo, con una prestación proporcional a todos los años de aportes acumulados (no solo a partir de los 30), ajustados con un índice de movilidad salarial más una tasa de rentabilidad implícita y un factor actuarial que divida el saldo acumulado con la esperanza de vida al momento de la jubilación, y la transforme en un beneficio vitalicio, similar al régimen de reparto de cuenta nacional.
- iii. Los pilares 3 y 4, voluntarios, colectivo o individual, sin la garantía del Estado, para permitir a las personas, que deseen y puedan, mejorar la tasa de reemplazo del segundo pilar.

Las edades de acceso a la jubilación deberían modificarse gradualmente, por ejemplo, cada diez años, luego de los censos nacionales, de acuerdo con las variaciones registradas en la esperanza de vida. De esta forma, la determinación de la jubilación por vejez tendría estabilizadores automáticos, tal como se están implementando a nivel internacional, que evitarían reformas previsionales recurrentes.

La cobertura de sobrevivencia debería incluir un beneficio temporal para el cónyuge supérstite, como existe hoy para los hijos, que adecue esta prestación al mercado laboral actual.

Las pensiones no contributivas por invalidez deberían ser asignadas con un criterio similar a las propias del régimen contributivo para evitar la disparidad observada entre las provincias. Las PNC por invalidez equivalen al 2,5% de la población de Argentina, pero este porcentaje se triplica en las provincias de Santiago del Estero, Chaco, Formosa y Misiones.

La movilidad de las prestaciones de la protección social debería seguir las variaciones de la inflación, con el menor rezago posible, para preservar el poder adquisitivo, más el reconocimiento de una parte del incremento de la productividad del trabajo, medido a través de la variación anual del salario real.

Las reformas previsionales son procesos frecuentes en el mundo que conllevan conflictos sociales y políticos; no deben alcanzar a los actuales jubilados y pensionados (derechos adquiridos); la transición entre el viejo y nuevo régimen debería ser gradual, más que un cambio abrupto sin consenso es preferible un cambio gradual que se sostenga en el tiempo.

Índice desagregado

Prefacio	4
1. Régimen previsional: objetivos y modelos.....	6
Ciclo de vida y programas de protección social.....	6
Previsión social, seguridad social y protección social	6
Objetivos de la previsión social.....	8
Clasificación de los regímenes previsionales	9
¿Capitalización o reparto?	10
Régimen de reparto	10
Régimen de capitalización individual	11
Regímenes previsionales y transferencia de riesgos	12
Regímenes previsionales multipilares.....	13
Regímenes previsionales en Argentina	14
Estructura del SIPA.....	15
Algunas enseñanzas de la historia de la previsión social nacional de la Argentina	16
Referencias	21
2. Cómo analizar un régimen previsional.....	23
Introducción	23
Evaluación de un régimen previsional: los nueve pasos	24
Referencias	28
3. Ahorro previsional voluntario.	29
Introducción	29
La teoría y la economía política del ahorro voluntario	30
Instrumentos para promover el APV en América Latina.....	32
El diseño del ahorro previsional voluntario y obligatorio en el mundo	32
Alemania	32
Chile	34
Estados Unidos.....	34
Nueva Zelanda.....	35
Reino Unido.....	35
Suecia.....	36
Opciones de política en Argentina	37
Conclusiones	38
Referencias	38

4. Estudio de caso I: hipoteca inversa.....	42
Definición	42
Aspectos críticos.....	43
Securitización de deudas hipotecarias.....	44
Factores culturales.....	45
Riesgos asociados	45
Regulación y supervisión	47
Conclusiones	47
Referencias	48
5. Las cuentas de ANSES: beneficios, ingresos, egresos y resultados, 1998-2022.....	49
Beneficios de la protección social.....	49
Ingresos, egresos y resultados, 1998-2022.....	52
Ingresos.....	52
Egresos.....	53
Resultados.....	54
Conclusiones	56
Referencias	57
6. Evolución del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, 2008-2022.	58
Legislación y funcionamiento del FGS:	58
Creación del FGS, 2007	58
La estatización de los fondos de pensiones de las AFJP, 2008	58
Ampliación del límite para invertir en títulos públicos, 2017	60
Evolución del FGS, 2008-2022	60
Conclusiones	63
Referencias	64
7. La movilidad en el Sistema Integrado Previsional de Argentina, 2000-2023.	65
Qué nos dice la teoría.....	65
Cuáles son los criterios que se usan en el mundo para ajustar las pensiones	65
Efectos de la movilidad en el poder adquisitivo de las pensiones y en el gasto público	66
Las reglas de movilidad del SIPA en este milenio.....	67
Los números de la movilidad del SIPA.....	68
Movilidad discrecional I, 2000-2006:	68
Movilidad discrecional II, 2007-2008:	68
Movilidad con reglas I, 2009-2017:	68

Movilidad con reglas II, 2017-2019:	69
Movilidad discrecional III, a partir de marzo a diciembre de 2020:.....	69
Movilidad con reglas III, a partir de marzo del 2021	69
La movilidad previsional durante este milenio:	71
Conclusiones	73
Referencias:.....	73
8. Moratorias previsionales durante este milenio.....	75
Marco normativo vigente:	75
Plan de pago de deudas previsionales.....	76
Unidad de pago de deuda previsional.....	76
Unidad de cancelación de aportes previsionales para trabajadores en actividad.....	77
Análisis	77
Conclusiones	80
Referencias	80
9. Regulaciones de los regímenes previsionales distintos al SIPA.	81
Regímenes previsionales nacionales	81
Regímenes especiales.....	81
Regímenes previsionales con condiciones diferenciales.....	81
Pensiones no contributivas.....	83
Regímenes de retiro para las FFAA de la Nación.....	84
Regímenes de retiro para las FFSS de la Nación	84
Cajas previsionales complementarias.....	84
Regímenes previsionales provinciales y municipales.....	85
Box I: La Caja Municipal de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe.....	85
Cajas previsionales profesionales	86
Referencias	88
10. Regímenes previsionales especiales de alcance nacional.	90
Regímenes previsionales especiales	90
Análisis.....	90
Parámetros previsionales	91
Tasa Interna de Retorno de los sistemas previsionales.....	92
Conclusiones	93
Referencias	94
11. Regímenes previsionales con condiciones diferenciales.....	95

Antecedentes	95
Box II: el régimen previsional diferencial para personas que trabajan en viñas.....	96
Nuevo régimen para actividades riesgosas e insalubres	96
Impacto	96
Conclusiones	97
Box III: la jubilación por envejecimiento prematuro para el personal de hospitales públicos de la PBA.....	97
Antecedentes	97
Flexibilización para el acceso a la Jubilación anticipada	98
Análisis	98
Conclusiones	100
Idas y vueltas con los regímenes diferenciales	101
Conclusiones	102
Referencias	103
12. Regímenes previsionales especiales de alcance provincial.....	104
Sistemas previsionales provinciales y pactos fiscales	104
Parámetros previsionales	105
Tasa Interna de Retorno de los sistemas previsionales:.....	107
Resultados previsionales	108
Conclusiones	109
Referencias	110
13. Estudio de caso II: los regímenes previsionales especiales en la PBA.....	111
Regímenes previsionales en la PBA	111
Regímenes previsionales administrados por el IPS.....	113
Evaluación del IPS.....	115
Tasa de sostenibilidad demográfica.....	115
Edades tempranas para el acceso a la jubilación por vejez	116
Altas tasas de sustitución entre la jubilación y los salarios.....	117
Determinación del haber inicial	118
Aportes personales y contribuciones patronales	119
Resultado financiero	120
Conclusiones	120
Referencias	121
14. Estudio de caso III: los regímenes previsionales especiales en Tierra del Fuego.122	
Antecedentes	122

Regímenes previsionales	122
Régimen general	122
Docentes	124
Personal de la salud.....	124
Tareas penosas, riesgosas, insalubres o determinantes de vejez o agotamiento prematuro..	125
Jubilación por edad avanzada	125
Análisis.....	125
Eficiencia, equidad y sustentabilidad	125
Evolución del gasto en seguridad social	127
Capital humano y esperanza de vida.....	128
Es la prestación de riesgos del trabajo no la jubilación anticipada.....	128
Conclusiones	128
Referencias	129
15. Régimen simplificado para pequeños contribuyentes (Monotributo)	130
Descripción.....	130
Análisis previsional	131
Estructura de alícuotas.....	131
Cobertura previsional.....	132
Eficiencia, equidad y solvencia	133
Conclusiones	133
Referencias	134
16. Jubilación anticipada por desempleo.....	135
Antecedentes:	135
Análisis.....	135
Flexibilización de requisitos.....	135
Aritmética previsional	136
Conclusiones	136
Referencias	137
17. Los regímenes de retiro de las Fuerzas de Seguridad de la Nación.	138
Descripción.....	138
Encuadre de los regímenes de retiro.....	139
Análisis descriptivo de activos y pasivos.....	140
Características de la distribución de activos y pasivos agregados.....	141
Análisis de la situación financiera	143
Conclusiones	144

Referencias	145
18. Pensiones no contributivas asistenciales.	146
Tipologías de PNC.....	146
Las PNC en números.....	147
Hipótesis sobre las diferencias en la distribución de las PNC por provincias	149
Ideas para fortalecer la administración de las PNC por invalidez	151
Anexo con los resultados de las regresiones lineales	152
Estadísticos de las regresiones lineales simples	152
Estadísticos de la regresión lineal múltiple.....	153
Resultados de las regresiones simples	154
Referencias	155
19. Pensiones no contributivas graciabes.	156
Antecedentes	156
Box IV: pensiones graciabes en la provincia de La Rioja.....	157
Percepción simultánea de la pensión vitalicia y la remuneración	157
Impacto	158
Análisis.....	158
Conclusiones	158
Referencias	159
20. Cómo pensar una reforma previsional en Argentina.	160
Introducción	161
Los objetivos.....	161
El contexto.....	162
El diagnóstico de la previsión social en Argentina	163
Instrumentos de la reforma previsional.....	167
La economía política de la reforma previsional	169
Referencias	173
21. Estudio de caso IV: la reforma previsional de la Caja del BPBA.....	177
Proyecto de reforma.....	177
Diagnóstico de la Caja del BPBA	179
Efecto de la reforma previsional del año 2017	181
Impacto del proyecto de reforma previsional del año 2021	182
Alcance la medida cautela dispuesta por la SCBA.....	183
Conclusiones	184

Referencias	186
22. Estudio de caso V: la reforma previsional en Uruguay.	187
Antecedentes	187
Diagnóstico del sistema previsional uruguayo	188
Cobertura	188
Suficiencia	188
Dinámica demográfica	189
Mercado laboral	189
Heterogeneidad institucional	189
Sostenibilidad	189
Reforma previsional.....	190
Jubilación por vejez	191
Pensión por invalidez	191
Pensión por sobrevivencia,	191
Regímenes especiales	192
Aportes personales y contribuciones patronales	192
Edades mínimas y años de aportes	193
Tasa de sustitución jubilación / salario	195
Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP)	196
Fondo de jubilaciones y pensiones.....	197
Transición entre regímenes previsionales	198
Regímenes voluntarios y complementarios	200
Hipoteca revertida	202
Agencia Reguladora de la Seguridad Social	202
Referencias	203
23. Estudio de caso VI: proyecto de reforma previsional en Chile.	204
Antecedentes	204
Proyecto de reforma previsional.....	206
Régimen previsional multipilar	206
Organización industrial e institucional.....	207
Régimen de inversiones	208
Prestaciones previsionales	210
Conclusiones	211
Referencias	212
24. El desafío del envejecimiento poblacional para los regímenes previsionales.	214

Envejecimiento poblacional.....	214
Box V: Ventana de oportunidad demográfica o bono demográfico.....	216
Opciones para enfrentar el envejecimiento poblacional.....	218
A nivel del sistema: regímenes “multipilares”.....	218
Regímenes previsionales “multipilares”.....	219
Regímenes previsionales y transferencia de riesgos.....	220
A nivel de los instrumentos: mecanismos de ajuste automáticos.....	221
A nivel de la población.....	223
A nivel de la economía.....	225
Conclusiones.....	225
Referencias.....	226
25. ¿La cuenta nocional es el régimen previsional del futuro?.....	230
Cómo funcionan las cuentas nomenclales.....	231
Ventajas.....	232
Desafíos.....	233
Experiencias internacionales.....	235
La gobernanza de un régimen de cuentas nomenclales.....	236
La transición de regímenes de reparto de beneficio definido a cuentas nomenclales.....	236
Conclusiones.....	238
Referencias.....	239
Post scriptum. Las reformas previsionales y el Pacto de Mayo.....	241
Diagnóstico.....	241
Propuesta.....	242
Índice desagregado.....	244
Índice de figuras.....	252
Anexo I. Las etapas de la previsión social en Argentina, 1904-2022.....	256
Anexo II. Línea de tiempo del desarrollo de la previsión social.....	257
Acerca del autor.....	258

Índice de figuras

Figura 1. Prestaciones de la protección social y ciclo de vida.	8
Figura 2. Objetivos de la previsión social.	9
Figura 3. Regímenes previsionales y transferencia de riesgos.	12
Figura 4. Regímenes previsionales "multipilares".	13
Figura 5. Regímenes previsionales "multipilares" en el mundo.	14
Figura 6. Reglas para jubilar a las personas en Argentina.	15
Figura 7. Estructura del SIPA.	16
Figura 8. Régimen previsional: objetivos y contexto.	24
Figura 9. Parámetros de un régimen previsional.	25
Figura 10. Proyecciones previsionales: interacción entre las variables.	27
Figura 11. Evaluación de un régimen previsional: los nueve pasos.	28
Figura 12. Aportantes / PEA y Aportantes / Ocupados, 1992-2022.	50
Figura 13. Evolución de los cotizantes al SIPA por tipo de empleo, 1994-2022.	50
Figura 14. Beneficios a cargo de ANSES, 2013-2022.	52
Figura 15. Composición de los beneficios a cargo de ANSES, octubre de 2022.	52
Figura 16. Evolución de los ingresos de ANSES, 1998-2022, en % del PIB.	53
Figura 17. Evolución de los egresos de ANSES, 1998-2022, en % del PIB.	54
Figura 18. Evolución del resultado total de ANSES, 1998-2022, en % del PIB.	55
Figura 19. ANSES: previsional "puro", previsional total y de ANSES, 1998-2022, en % del PIB.	55
Figura 20. Evolución del FGS, 2008-2022.	61
Figura 21. Estructura del FGS, 2008 y 2022.	61
Figura 22. Rentabilidad del FGS, 2008-2022.	62
Figura 23. FGS en % del pago de las jubilaciones y pensiones, 2008-2022.	63
Figura 24. Cálculo de la movilidad con el nuevo proyecto de ley.	71
Figura 25. Movilidad de los haberes previsionales del SIPA en términos reales: 2000-2020.	72
Figura 26. Haberes previsionales en términos reales, enero de 2003 = 100.	73
Figura 27. Años como aportante regular requeridos para acceder a moratorias vigentes por cohorte al alcanzar edad jubilatoria vigentes vs. años requeridos en Proyecto de Ley.	78
Figura 28. Caja Municipal de Jubilaciones y Pensiones de Santa Fe, ingresos gastos y resultado contributivo, 2017-2022, miles de \$ corrientes.	86
Figura 29. Parámetros previsionales de los regímenes nacionales especiales y del SIPA.	92

Figura 30. T.I.R. de los regímenes previsionales nacionales y del SIPA.....	92
Figura 31. T.I.R. para regímenes previsionales comparados.....	97
Figura 32. Parámetros previsionales para el personal de la salud en la PBA.....	98
Figura 33. Tasas internas de retorno según la normativa aplicable al personal de salud....	100
Figura 34. Parámetros previsionales por jurisdicción.....	106
Figura 35. T.I.R. de los regímenes previsionales para las mujeres y los hombres.	107
Figura 36. Resultados previsionales de las cajas provinciales, millones de \$, dic-2022.	108
Figura 37. Resultado previsional de las cajas provinciales y Gasto en AUH, en % del PIB...	109
Figura 38. Reglas para jubilar a las personas en la PBA.....	111
Figura 39. Activos y pasivos en los regímenes previsionales públicos en la PBA, 2021.....	112
Figura 40. Tasa de sostenibilidad demográfica en los regímenes de la PBA, 1994-2050. ...	112
Figura 41. Parámetros previsionales de los regímenes administrados por el IPS:	115
Figura 42. IPS: afiliados y beneficiarios, 1970-2020.....	115
Figura 43. Tasa de sostenibilidad demográfica en el IPS, 1994-2050.....	116
Figura 44. PBA: variación de los activos, de la PEA y de la población, 1970-2015.....	116
Figura 45. IPS: afiliados y beneficiarios por régimen previsional, 2021.	117
Figura 46. IPS: tasas de sustitución de equilibrio y observadas, 2016 y 2050.....	118
Figura 47. Impacto de la determinación del haber inicial, T.I.R. caso testigo.....	119
Figura 48. IPS: Aportes personales, contribuciones patronales y años de aportes mínimos.	119
Figura 49. IPS, docentes: parámetros comparados.....	120
Figura 50. IPS: resultado financiero neto de contribuciones figurativas, 2021.	120
Figura 51. Tierra del Fuego: parámetros del régimen general y del SIPA.....	123
Figura 52. Tierra del Fuego: parámetros del régimen docente provincial y nacional.	124
Figura 53. Régimen general: flujo de aportes y beneficios previsionales para salario de \$100.000.....	126
Figura 54. Régimen docente: flujo de aportes y beneficios previsionales para salario de \$100.000.....	127
Figura 55. Evolución del gasto en seguridad social y del resultado contributivo.	127
Figura 56. Monotributo, escalas y tasas contributivas.	132
Figura 57. Evolución de la composición de afiliados, 1994-2022.....	132
Figura 58. Tasas internas de retorno en el régimen de monotributo y en el SIPA.	133
Figura 59. Esperanza de vida por género (período de percepción de la jubilación).	136

Figura 60. Tasas de sustitución promedio ponderadas de la jubilación ordinaria y anticipada.	136
Figura 61. Evolución de los activos de las FFSS, 2008-2018.....	140
Figura 62. Evolución de pasivos del conjunto de regímenes, 2008-2018.	140
Figura 63. Evolución de tasa de dependencia (A+P) /P, 2008-2018.....	141
Figura 64. Composición del grupo de beneficiarios y régimen, 2008-2018.....	141
Figura 65. Distribuciones por sexo y grupo de edad. Total regímenes.....	142
Figura 66. Distribuciones por sexo y grupo de edad para cada grupo poblacional.....	142
Figura 67. Evolución financiera, en millones de \$ corrientes, 2008-2018.....	143
Figura 68. Resultado consolidado en % de los egresos.....	144
Figura 69. Parámetros comparados entre los regímenes de retiro de las policías.....	144
Figura 70. PNC, personas, setiembre de 2022.	147
Figura 71. Evolución de las PNC, 1998-2022.....	148
Figura 72. Distribución de las PNC por invalidez en las provincias.....	149
Figura 73. Estadísticos de las regresiones.	153
Figura 74. Resultados de la regresión lineal múltiple.....	153
Figura 75. Distribución de PNC por provincia y N.B.I., prevalencia, poder político y pobreza.	154
Figura 76. Argentina: cambios en la esperanza de vida por género, 1950-2020.	163
Figura 77. SIPA: beneficiarios, 2000-2022.....	164
Figura 78. SIPA: tasas de sustitución.	164
Figura 79. “Peso” de los regímenes previsionales en Argentina, 2020, % del PIB.....	167
Figura 80. Arquitecturas comparadas de procesos de reforma previsional.....	171
Figura 81. Cambios paramétricos en la Caja del BPBA.....	179
Figura 82. Ingresos, egresos y necesidades de financiamiento de la Caja del BPBA, 2020.	179
Figura 83. Evolución de la relación entre activos y pasivos de la Caja del BPBA.	180
Figura 84. Tasas de sustitución de equilibrio y legales, netas de aportes.	181
Figura 85. Resultado contributivo de la Caja del BPBA, 2010-2020.....	182
Figura 86. Proyecciones del resultado financiero de la Caja del BPBA.....	183
Figura 87. Estimación del impacto financiero del fallo de la SCBA.....	184
Figura 88. Límites de inversión por activo financiero.....	198
Figura 89. Evolución de la esperanza de vida a los 65 años.	215

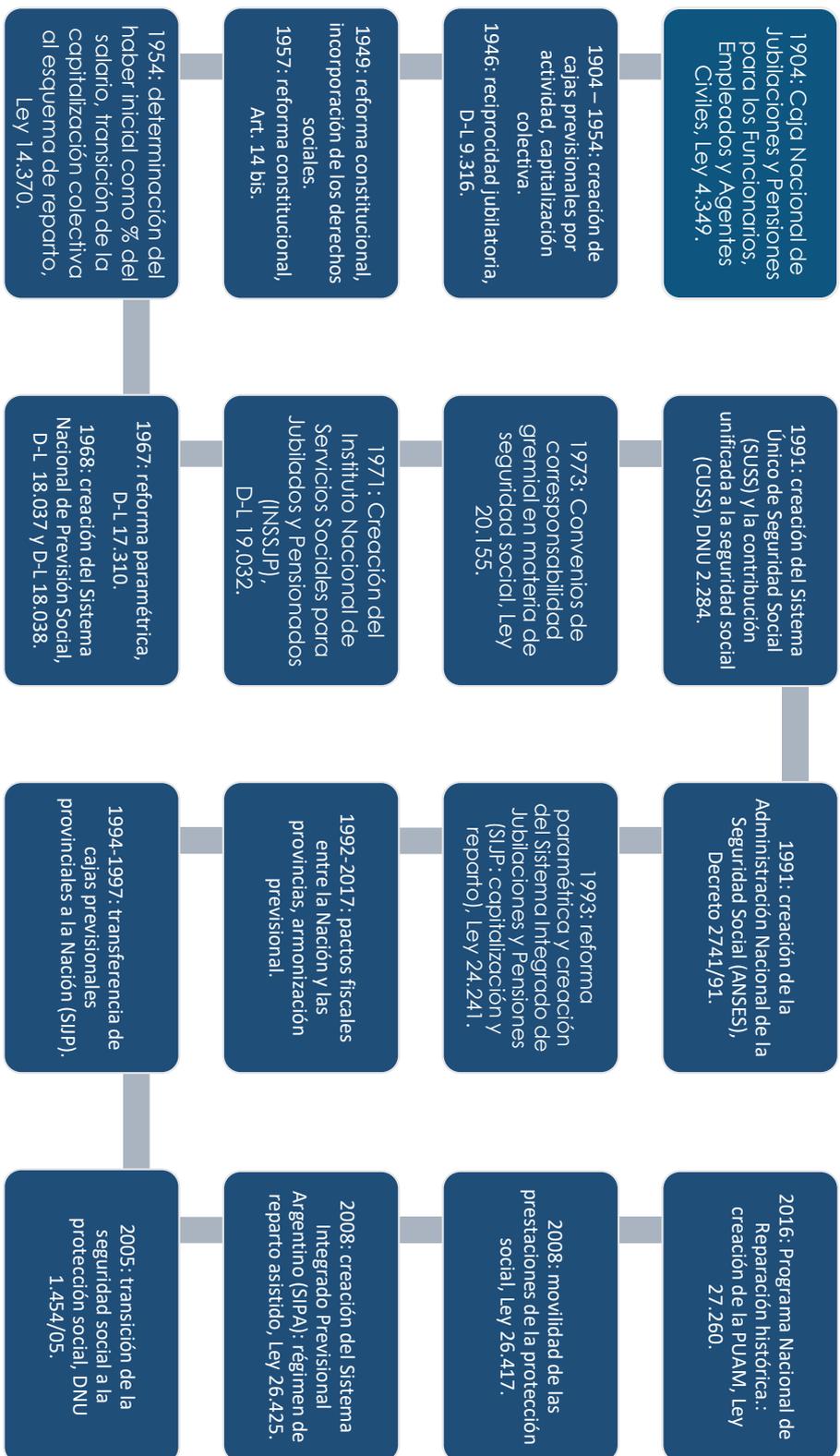
Figura 90. Evolución de la relación de dependencia.	216
Figura 91. Tasas de natalidad y de envejecimiento poblacional para países seleccionados de América Latina, 1950-2100.	217
Figura 92. Bono demográfico en países seleccionados de América Latina, 1995-2100.	217
Figura 93. Fases del envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe.	224
Figura 94. Funcionamiento de la cuenta nocional.	232
Figura 95. Regímenes de cuentas nocionales comparados.	238

Anexo I. Las etapas de la previsión social en Argentina, 1904-2022.

EVOLUCIÓN DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN ARGENTINA				
Etapas:	Tipo de régimen previsional	Instituciones	Cobertura previsional	Financiamiento
I. 1904 a 1942	Cajas profesionales por rama de actividad, de capitalización colectiva	Fragmentación institucional y heterogeneidad entre los regímenes (en términos de obligaciones y derechos)	Escasa (respecto al universo de trabajadores)	Contributivo. Capitalización colectiva. Cerrados (sin portabilidad). Con solidaridad hacia el interior del colectivo.
II. 1943 a 1966	Incorporación de más cajas profesionales. Surgimiento de regímenes especiales. Movimiento desde "capitalización colectiva" a "reparto".	Tendencia parcial hacia la unificación de los parámetros (edades y años de aportes mínimos). Surgimiento de agencias públicas específicas (Institutos, consejos). Creación de la rama previsional dentro del Poder Judicial. Inclusión de los derechos sociales en la Constitución Nacional.	Se amplía la cobertura legal para los trabajadores formales, sigue siendo reducida para el resto de los trabajadores. Reciprocidad jubilatoria (portabilidad).	Contributivo. Certificación de años de aportes con DOL. Creación de "fondos compensatorios" entre cajas previsionales. Asignación del primer ingreso tributario (impuesto a las ventas) al financiamiento previsional. Inversión de los excedentes en títulos públicos con rendimientos negativos en términos reales "licuación" parcial.
III. 1967 a 1992	Reforma integral: estructura y parámetros. Aumento de edades mínimas de 50 a 55 años para las mujeres y de 55 a 60 años para los hombres, con 30 años de aportes (20 efectivos). Unificación: a) Régimen para empleados en relación de dependencia y b) para empleados autónomos (reducción de doce a dos cajas previsionales). Creación de numerosos regímenes especiales. Surgimiento de cajas de previsión profesionales.	Creación de la Secretaría de Seguridad Social, y de la Dirección Nacional de Recaudación Previsional. Organización de la Justicia Nacional del Trabajo. Creación del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS). Instauración de la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social. Creación del Sistema Unico de Seguridad Social (SUSS). Creación de ANSES.	Cobertura limitada al mercado laboral formal. Incorporación de la cobertura de salud para jubilados y pensionados (INSSJP).	Transición del financiamiento contributivo al "mixto". Dos moratorias previsionales. Rescate de los bonos públicos colocados en las cajas por amortización de la deuda en cuotas no ajustables, en un contexto de alta inflación ("licuación" parcial). Eliminación temporal de la contribución patronal. Asignación de impuestos coparticipables (especialmente IVA). Declaración de la "emergencia previsional" con impacto posterior en la "litigiosidad" previsional. Consolidación de la deuda previsional en el año 1991.
IV. 1993-2007	Reforma integral: estructura y parámetros. Aumento de las edades mínimas de 55 a 60 años para las mujeres y de 60 a 65 años para los hombres, con 30 años de aportes efectivos. Régimen previsional "mixto": capitalización individual + reparto. Unificación y "endurecimiento" de requisitos para jubilarse. Mantenimiento de regímenes especiales. Provinciales y cajas de previsión profesionales. "Monotributo" y Régimen para el personal doméstico.	Acuerdos entre la Nación y las provincias para asignar Ingresos tributarios al financiamiento previsional. Transferencia voluntaria de regímenes provinciales a la Nación. Unificación gradual entre el sistema nacional y los provinciales. Creación de la Justicia Federal en primera instancia de la Seguridad Social.	Caja de la cobertura por ampliación del mercado laboral informal y de la desocupación. Compensada parcialmente a través de la moratoria previsional, la "jubilación anticipada" y por los regímenes para "monotributistas" y para "personal doméstico"	Contributivo y tributario: asignación de nuevos impuestos al financiamiento de la seguridad social. Consolidación de deudas previsionales con bonos (1991 y 1993). Nuevas "emergencias previsionales", aumento de la "litigiosidad" por "licuación" de los haberes jubilatorios. Cesación de pagos (2001) y canje de la deuda (2005)
V. 2008 - 2022	Reforma estructural (no paramétrica). La "vuelta a reparto": eliminación de la capitalización individual.	Creación de la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social.	Ley de movilidad de las prestaciones previsionales: 2009 y cambios en 2017, 2019 y 2020. Pensión universal para adulto mayor (PUAM). Plan de reparación histórica. Reforma de los regímenes especiales para magistrados y para funcionarios del servicio exterior. Reconocimiento de aportes a la mujer vinculados con la maternidad.	Creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional. Fallo de la CSN: devolución de la Pre-COPA a Córdoba, Santa Fe, San Luis y Formosa. Acuerdo Nación provincias para la devolución de los ingresos provenientes del 15% de la COPA.

Fuente: Bertin. 2022. La previsión social en Argentina: pasado, presente y futuro.

Anexo II. Línea de tiempo del desarrollo de la previsión social



Acerca del autor



Se graduó en la Universidad Nacional de La Plata: Licenciado en Economía (1985), Especialista en Ciencia Política (1989) y Magister en Ciencia Política (*cum laude*, 1991).

En la actualidad es docente de posgrado en: “Economía de la seguridad social” en la Maestría de Finanzas Públicas Nacionales y Provinciales desde el año 2017 y en “Tópicos Aplicados del Gasto Público (módulo de la protección social)” en la Maestría de Políticas Públicas desde el año 2021, ambas de la Facultad de

Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. En “Financiamiento de la Seguridad Social” en la Especialización de Derecho de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario desde el año 2021. Y en “Economía del desarrollo” en la Maestría en Ciencia Política en la Universidad Nacional de La Plata desde el año 1994.

Miembro *ad honorem* del Centro de Estudios de la Seguridad Social (CESS) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires de 2016.

Secretario *ad honorem* del posgrado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Plata a partir del año 2015.

Ha sido jurado en tesis de postgrado en la Maestría en Ciencia Política de la FCJyS-UNLP y en la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la FCE-UNLP.

Conferencista y autor de numerosas publicaciones nacionales e internacionales en temas de la seguridad social, seguros de vida y retiro, fondos de pensiones y administración de riesgo. Los libros publicados en el área de economía de la seguridad social son: *Manual de economía de la previsión social. 25 notas técnicas para cursos de grado y posgrado universitario*. Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata (en prensa). *La previsión social en Argentina: pasado, presente y futuro*. Editorial Juris, Rosario, 2022. *Hacia una historia de la previsión social nacional en Argentina: 1904-2018*, editorial Haber - Centro de Estudios en Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, 2019. *La capitalización individual en los sistemas previsionales de América Latina* (compilador), edición: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones, Ciudad de México, 2007. *El nuevo sistema previsional argentino* (con R. Rofman), edición: Superintendencia de AFJP, Buenos Aires, 1998. *Los nuevos sistemas de pensiones en América Latina* (con A. Perrotto), edición: FIDES, Federación Interamericana de Compañías de Seguros, Bogotá, 1997. *Reforma a los sistemas de pensiones: Argentina, Chile y Perú* (con S. Berstein, R. Rofman y E. Sánchez), editorial Prisma, Santiago de Chile, 1996.

En el área de ciencia político publicó: *Más Bobbio y menos Schmitt, más despacio, pero juntos: la encrucijada de la democracia liberal frente al populismo*, editorial J. M. Bosch, Barcelona, 2021. *El cambio de régimen político en Argentina: 1976-1983. La transición a la democracia*. Universidad Nacional de La Plata, SEDICI, 2021. *La noción de legitimidad en: 'El concepto de lo político' de Carl Schmitt* (con J. C. Corbetta), editorial Struhart & Cía, Buenos Aires, 1997.

Y escribió: "El Banco Central de la República Argentina, 60 años de historia: 1935-1985", que recibió la "Mención Especial" en el concurso anual organizado por ADEBA (Asociación de Bancos de Argentina por el trabajo) en el año 1996.

Desde el año 1997 realiza actividades de cooperación técnica nacional e internacional en las áreas de seguridad social y administración de riesgos: Agency for Supervision for Fully Funded Insurance of the Republic of Macedonia. Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS), El Salvador. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), Argentina. Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de

Fondos de Pensiones, AIOS. Asociación Internacional de la Seguridad Social, AISS. Banco Central del Uruguay, División de Mercado de Valores y Control de AFAP. Banco de Desarrollo y Exportaciones, BANDEX, República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo, IADB. Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Provincia de Córdoba. Caja de Odontólogos de la Provincia de Buenos Aires. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC, Argentina. Centro para la Estabilidad Financiera, CEF, Argentina. Colegio de Odontólogos de la Provincia de Santa Fe. Comisión Nacional de Valores, Argentina. Consiglio Nazionale delle Ricerche, Italia. Fundación Chile 21. Fundación Pensar, Argentina. Instituto Nicaragüense de Seguridad Social. Instituto Paraguayo de Seguridad Social. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Ministerio de Hacienda de Colombia. Ministerio de Seguridad de la Nación, Argentina. Naciones Unidas, PNUD. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, OISS. PrimAmérica, Chile. Secretaría de Seguridad Social de la Nación, Argentina. Superintendencia de Pensiones de Costa Rica (SUPEN). Superintendencia de Pensiones de México (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para Retiro, CON SAR). Superintendencia de Pensiones de República Dominicana (SIPEN).

Se desempeña en ANSES desde noviembre del año 2008, al comienzo como Gerente de Estudios del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), entre los años 2010 y 2023 en la Subdirección del Fondo de Garantía de Sustentabilidad y en la actualidad es asesor interno en la Dirección General de Planeamiento, Estudios y Estadísticas.

Entre los años 2017 a 2019 fue asesor *ad honorem* del Ministro de Economía de la Provincia de Buenos Aires en temas previsionales. Presidente *ad honorem* de la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Provincia a Buenos Aires en el año 2019 (presidente suplente en el año 2018). Director de Provincia Seguros S.A. en los años 2018 y 2019.

Entre los años 1998 y 2008 lideró sucesivamente las gerencias en las áreas de estudios, regulación, control e inversiones de la Superintendencia de AFJP de Argentina, entre los años 1996 y 1998 había sido jefe del Departamento de Estudios Económicos y desde el año 1994 a 1996 había sido analista principal en el área de estudios de la SAFJP.

Entre los años 2003 a 2008 fue Secretario Ejecutivo de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS).

En el año 2001 fue Asesor *ad honorem* en la Secretaría de Seguridad Social de la Nación en el año 2001.

Desde 1991 a 1993 fue investigador visitante en la Scuola di Specializzazione in Discipline Bancarie de la Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie de la Università di Siena estudiando la relación banco central, gobierno y sistema financiero con una beca del Consiglio Nazionale delle Ricerche de Italia. En el año 1990 fue distinguido como Socio Honorario por la Associazione degli Specialisti in Discipline Bancarie de la Università di Siena.

Con anterioridad se desempeñó como Secretario Académico de la Escuela de Especialización en Disciplinas Bancarias de la UNLP entre los años 1988 a 1991, y como Secretario de Extensión Universitaria de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP entre los años 1986 a 1988.

Después de graduarse como economista fue analista principal en el Departamento de Economía Petrolera de la Secretaría de Energía de la Nación desde 1985 a 1986.

Nació en la ciudad de La Plata el 12 de junio de 1961, reside en la calle 476 # 1466, entre 9 y 10 de City Bell (1896), provincia de Buenos Aires.

 @hugobertin12