



Munich Personal RePEc Archive

Halfway between Bismarck and Beveridge? The persistence of the dilemmas in the Argentine pension system

Bertranou, Fabio and Casali, Pablo and Cetrángolo, Oscar

International Labour Organization

1 April 2018

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/97882/>

MPRA Paper No. 97882, posted 03 Jan 2020 12:05 UTC

¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge?

La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino

Fabio Bertranou, Oscar Cetrángolo y Pablo Casalí

Abril de 2018

Resumen

El sistema previsional en Argentina ha sufrido importantes cambios en las últimas décadas, desde la reforma estructural en los años noventa hasta su posterior reestatización y ampliación de la cobertura en los años 2000. A pesar de su madurez, el sistema no ha logrado alinear claramente sus objetivos con el diseño de los distintos esquemas de prestaciones que lo componen y su financiamiento. Este artículo busca revisar algunos de los temas críticos que se vinculan con la organización del sistema, la persistencia en la fragmentación y estratificación en sus distintos componentes contributivos y no contributivos, y la sostenibilidad en su financiamiento. Finalmente, se proponen algunas orientaciones para posibles reformas.

Palabras clave: seguridad social, política de seguridad social, prestaciones previsionales, financiamiento, cajas provinciales, Argentina.

Código JEL: H55

Halfway between Bismarck and Beveridge?

The persistence of the dilemmas in the Argentine pension system

Fabio Bertranou, Oscar Cetrángolo and Pablo Casalf

April 2018

Abstract

The pension system in Argentina has undergone important changes in the last decades, from the structural reform in the 1990s to its subsequent re-nationalization and expansion of coverage in the 2000s. Despite its maturity, the system has not been able to clearly align its objectives with the design of the different benefit schemes that compose it and its financing. This article seeks to revisit some of the critical issues related to the organization of the system, the persistence of fragmentation and stratification in its different contributory and non-contributory components, and its financing sustainability. Finally, some guidelines for possible reforms are proposed.

Keywords: social security, social security policy, pension benefits, financing, provincial pension funds, Argentina.

JEL code: H55.

Contenido

Introducción	4
1. Objetivo de los sistemas previsionales.....	5
2. Diseños alternativos para los sistemas previsionales	
3. El papel del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) en la protección social de la población adulta mayor	12
3.1. Evolución del SIPA.....	13
3.2. Cobertura del SIPA	15
3.3. Financiamiento y gasto del sistema previsional.....	18
4. Más allá del SIPA: cajas provinciales, regímenes especiales y beneficios no contributivos	22
4.1. Las cajas provinciales	22
4.2. Los regímenes especiales	28
4.3. Las prestaciones no contributivas	32
5. Fragmentación y amplia cobertura en el sistema de protección social para la población adulta mayor en Argentina	35
6. Desafíos y orientaciones para posibles reformas	42
7. Referencias bibliográficas	44

Introducción

La historia del sistema previsional argentino es muy extensa y compleja, rica en reformas de diferente signo y dominada por medidas de emergencia para atacar problemas estructurales. El análisis de aspectos críticos resulta inevitable para diseñar futuras adecuaciones y posibles reformas en el sistema, pero también indispensable para comprender la magnitud de los problemas macrofiscales y sociales del país.

La reforma de los años noventa intentó resolver los desequilibrios del sistema mediante la introducción de un esquema mixto que incorporó administradoras privadas de fondos de capitalización individual. Luego, el sistema estuvo dominado por reformas que trataron de mejorar la cobertura a expensas de su sostenibilidad a largo plazo. De hecho, los elevados niveles de cobertura actuales se lograron a través de medidas de emergencia que fueron identificadas como “moratorias previsionales”. Estas permitieron a personas sin cobertura acceder a prestaciones contributivas bajo formas flexibles a efectos de acreditar los treinta años requeridos de contribución al sistema.

Desde 2008 la previsión social volvió a estar organizada como un sistema público de reparto y, más recientemente, en 2016, se introdujo una pensión universal para aquellos trabajadores que no logren cumplir con los requisitos establecidos por la normativa para alcanzar una prestación por vejez a la edad legal de retiro (60 años para mujeres, 65 años para hombres). Esta situación no aparece como algo excepcional al tener en cuenta el estado del mercado de trabajo de las últimas décadas y la gran incidencia de trabajadores con historias de contribuciones incompletas y con falta de regularidad en sus contribuciones.

Además, el sistema continúa mostrando un importante grado de fragmentación y estratificación por la existencia de regímenes especiales, cajas de jubilaciones y pensiones provinciales y las cajas de previsión y seguridad social para profesionales, sin una visión que permita delinear una trayectoria a mediano plazo para cada subsistema y para el conjunto de esquemas prestacionales como un todo. Todavía no han concurrido los actores políticos y sociales para un debate amplio y profundo con relación a cómo renovar el pacto de la previsión social en un contexto que con alta probabilidad será de estrechez fiscal y puja de recursos entre los diferentes niveles de gobierno y las diversas demandas por ampliar el gasto social, en un contexto de aceleración del envejecimiento demográfico.

En consecuencia, este informe busca actualizar diagnósticos previos,¹ plantear algunos de los principales desafíos futuros y rediscutir las posibles propuestas de reforma. Luego de revisar algunos antecedentes históricos del sistema previsional, la organización, la cobertura y el financiamiento de los diversos regímenes, se pone foco en su componente central: el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Teniendo en cuenta que una parte de la falta de consensos y discusiones espurias sobre las políticas, adecuaciones y reformas necesarias tiene que ver con una deficiente definición de los objetivos que debiera perseguir el sistema previsional a futuro, también revisamos los principales conceptos y propósitos de los sistemas de seguridad social para garantizar la seguridad económica y prevención de la pobreza en la vejez,

¹ Algunos antecedentes a este documento son Casalí *et al.* (2018), Grushka (2018), Bertranou *et al.* (2011), Cetrángolo y Grushka (2004).

entendiendo que también los sistemas procuran la cobertura de los riesgos de invalidez y sobrevivencia, al asegurarse tradicionalmente en forma conjunta.

1. Objetivo de los sistemas previsionales

Uno de los principales propósitos para la implementación de un sistema previsional –que predominó durante las primeras etapas de su desarrollo– consiste en la necesidad de garantizar la *suavización del consumo* de las personas a lo largo de su ciclo de vida. Esto hace referencia a la posibilidad de que las personas puedan transferir consumo de su etapa más productiva hacia su etapa de retiro, debido a que en la vejez se reducen, sea parcial o completamente, las habilidades para generar ingresos. De este modo se pretende que el sistema de pensiones permita una mejor distribución del consumo a lo largo del ciclo de vida de las personas que trabajan (Barr y Diamond, 2008).

La suavización del consumo puede ser efectuada bajo diferentes modalidades. Si se decidiese hacerla de manera individual –ahorrando en la etapa activa los recursos necesarios para el consumo durante la etapa de retiro–, se podría lograr un resultado razonable, pero esto requeriría un contexto de certidumbre sobre las trayectorias laborales y la expectativa de vida. Sin embargo, las personas no conocen con certeza su perfil futuro de ingresos y cuánto tiempo vivirán luego de su retiro del mercado de trabajo, lo que genera un riesgo importante respecto a la suficiencia de los ahorros para mantener determinado nivel de consumo en caso de sobrevida. Debido a que estos mismos riesgos están presentes en cada individuo y a que es más fácil predecir la expectativa de vida a nivel agregado, es decir, para un grupo lo suficientemente grande de personas, resulta mejor organizar los ahorros para el retiro en la forma de un *seguro* en el cual se comparte el riesgo de que la expectativa de vida sea mayor que la anticipada al momento del retiro (Gillion *et al.*, 2000; Barr y Diamond, 2008). Así surge uno de los fundamentos más relevantes para un sistema de pensiones, que toma la forma de un seguro mediante el cual quienes queden incapacitados para el trabajo (incluyendo el caso por edad avanzada) puedan percibir una prestación económica, construida a partir de lo que representa la acumulación de los fondos por contribuciones a la seguridad social durante la etapa activa.

De acuerdo con lo planteado hasta aquí, las previsiones para consumo durante la vejez podrían realizarse mediante un acuerdo entre privados sin la necesidad de que el Estado intervenga más que para hacer cumplir los contratos establecidos entre estos. Más allá de la conocida imperfección en el funcionamiento de los mercados, existen otros motivos para que el Estado se involucre en los sistemas de pensiones. En primer lugar, a los sistemas de jubilaciones se les suelen añadir otros objetivos, además del ya mencionado de suavización de consumo. Dentro de estos objetivos se suele incorporar la redistribución del ingreso. A través de los programas públicos de pensiones puede realizarse una redistribución del ingreso entre los individuos considerando todo su ciclo de vida como entre generaciones. En general, un sistema es considerado “progresivo” si el perfil de contribuciones y prestaciones favorece a los asegurados de menor ingreso. Por otro lado, la redistribución opera entre generaciones cuando se producen cambios en las prestaciones y/o contribuciones a través del tiempo afectando en forma disímil a las distintas cohortes de asegurados. Esta lógica tiene sentido si hay generaciones que fueron afectadas desproporcionadamente por crisis económicas (por ejemplo, la crisis de la deuda de los años ochenta en numerosos países de América

Latina que exacerbó los niveles de desempleo) o eventos como las grandes guerras mundiales que afectaron masivamente a los países de Europa durante el siglo XX.

Adicionalmente, el diseño de los sistemas de pensiones afecta tanto a variables agregadas como a aspectos microeconómicos. El ahorro agregado, la acumulación de capital, la tasa de crecimiento económico, el mercado de trabajo y la situación fiscal han sido los aspectos más resaltados en los análisis de los efectos y condicionantes de los sistemas previsionales (Gillion *et al.*, 2000; Barr y Diamond, 2008). La importancia relativa de cada uno de estos otros objetivos, incluyendo el papel que le corresponde al Estado, dependerá de las distintas posiciones políticas y conceptuales de los diseñadores y administradores de la seguridad social. De esta manera, tanto el diseño como la administración de la seguridad social han presentado cambios a lo largo del tiempo y los países. En esto han influido tanto los paradigmas relativos al desarrollo de la seguridad social como las concepciones políticas y sociales con las cuales se interpretan mandatos universalmente aceptados como los de justicia social.

Desde el punto de vista económico, un aspecto importante que justifica la intervención del Estado en la previsión social se refiere a las fallas de mercado. La presencia de estas conduce a que el acuerdo entre privados no coincida con el resultado socialmente óptimo. Las fallas de mercado que suelen estar presentes son los problemas de información imperfecta y la existencia de mercados incompletos. Esto es producto de que los agentes pueden no contar con toda la información necesaria para tomar decisiones óptimas. En el caso de las familias, puede existir ausencia o incapacidad para acceder a la información necesaria para realizar las mejores inversiones de los ahorros previsionales y/o no estar disponibles instrumentos de inversión apropiados a largo plazo. Incluso contando con información, los individuos pueden tener problemas para hacer uso de ella para luego poder tomar decisiones. Por su parte, desde el lado de los aseguradores, también estos pueden enfrentar problemas de información. Uno de ellos es el vinculado con la estimación de la esperanza de vida de los asegurados. Los problemas en identificar estas variables pueden llevar a que en el mercado se produzca una selección adversa, es decir, en ausencia de obligatoriedad en el aseguramiento, las personas que tienden a demandar el seguro son aquellas que esperan ser más longevas. A su vez, las aseguradoras tendrán incentivos a asegurar a las personas menos longevas.

También, producto de la *miopía* por parte de los trabajadores, se argumenta que, en ausencia de un mandato gubernamental que haga obligatorio el ahorro con fines previsionales, los agentes ahorrarían muy poco para su retiro debido a que existe una tendencia a preferir el consumo presente al consumo futuro. Esto obedece a que los agentes no tendrían la capacidad de previsión ni la disciplina para ahorrar para su retiro. De este modo, el Estado actúa de manera “paternalista” obligando a los trabajadores a acumular recursos en su etapa activa para poder consumir más en el futuro, aunque de acuerdo a las valoraciones individuales de los trabajadores esta no sea la mejor opción.

Como resultado de la multiplicidad de objetivos de los sistemas de pensiones, el diseño del sistema y las políticas para su gobernanza deben contemplar todos esos aspectos. En el diseño también se deben balancear los costos asociados a alcanzar tales objetivos (Barr y Diamond, 2008), dado que si bien el logro de *todos* los objetivos mencionados requiere cubrir a la mayor cantidad posible de beneficiarios con prestaciones lo más altas posibles, esto opera en el marco de una restricción de recursos. Así, la capacidad

de financiamiento del sistema debe compatibilizarse, además, con las posibles ineficiencias e inequidades que pueden generar distintos esquemas de financiamiento (OIT, 2001).

Como se desprende de lo anterior, los sistemas de pensiones pueden perseguir múltiples objetivos y por eso la evidencia internacional muestra un conjunto importante de países que han desarrollado amplios y complejos sistemas de pensiones. Algunos países han optado por sistemas en los cuales el objetivo de suavización de consumo recibe mayor peso, mientras que otros han privilegiado otorgar un mayor protagonismo al objetivo de alivio de la pobreza dejando que a nivel individual las personas determinen el nivel de reemplazo de sus ingresos por sobre un mínimo garantizado por el Estado (Barr y Diamond, 2008). Las variantes posibles para la organización de un sistema de pensiones pueden explicarse a partir de la combinación de un conjunto de dimensiones que incluyen la forma en que se definen el alcance de la cobertura legal, las condiciones de acceso a las prestaciones, el financiamiento, la administración, entre otras. De esta manera, se puede distinguir entre sistemas cuyas condiciones de acceso dependen de la historia contributiva (*à la Bismarck*) de los de carácter no contributivo (*à la Beveridge*); con relación a la forma de organización del financiamiento, pueden ser de reparto o de capitalización (colectiva o individual), o bien de cuentas nocionales, como una alternativa intermedia; atendiendo a la relación entre contribución y prestación, los sistemas pueden ser de *contribución definida* o *prestación definida*; asimismo, pueden ser de afiliación obligatoria o adhesión voluntaria, como también de administración pública o privada de los distintos componentes del sistema. Una característica común en los sistemas es su conformación a partir de distintos componentes o pilares. Esto permite conjugar los diversos objetivos con múltiples instrumentos y lógicas de funcionamiento, administración y financiamiento.²

2. Diseños alternativos para los sistemas previsionales

Como se desprende de las diferentes aristas que se deben considerar en el diseño de un sistema de pensiones, las alternativas en su diseño son múltiples. Podría decirse que no existen casos extremos y en general todos los países combinan criterios poniendo mayor énfasis en algunos que otros. Generalmente, cuando en el diseño prima la consecución del objetivo de suavización del consumo, los sistemas son de naturaleza contributiva y tienden a incluir total o parcialmente un componente con capitalización colectiva o individual de contribución definida. Además, cuando en el diseño adquiere mayor peso el objetivo de redistribución y el alivio de la pobreza, los sistemas se organizan bajo un esquema de financiamiento de rentas generales, con prestaciones relativamente uniformes sin requerir a los potenciales beneficiarios importantes períodos de contribuciones al sistema para acceder a las prestaciones. Estos sistemas tienden a priorizar un elevado nivel de cobertura de los adultos mayores. A su vez, por sobre este nivel de cobertura básica, también hay distintas formas en que los países han organizado los esquemas que complementan y mejoran el nivel de las prestaciones para los trabajadores que cuentan con mayor capacidad contributiva.

Toda organización de un sistema previsional enfrenta situaciones en las que hay que evaluar posibles ventajas y limitaciones. Las conformaciones alternativas de los sistemas, por lo tanto, presentan una necesaria relación de intercambio (*trade-off*) entre objetivos, formas de financiamiento y posibilidades de

² En Bertranou *et al.* (2011) se ofrece una explicación para cada uno de los tipos de sistemas presentados.

adecuación al contexto socioeconómico. Este contexto está determinado por variables como son el mercado de trabajo (nivel de formalidad; nivel de los salarios y sus respectivas capacidades contributivas, y distribución de ingresos laborales), otros mercados conexos como son el mercado de capitales y el mercado de seguros; y la capacidad de gestión institucional. A partir de la experiencia internacional es posible identificar algunas orientaciones generales respecto al diseño de los sistemas de pensiones.

Barr y Diamond (2008), al evaluar las reformas previsionales en diversos países del mundo, destacan que si bien el objetivo principal puede estar vinculado con la suavización del consumo, es vital que los países incluyan una pensión pública básica para brindar un ingreso mínimo en la vejez para aquellas personas que no tienen derecho a una jubilación por su limitada historia laboral contributiva, así como para alcanzar algún grado de redistribución del ingreso. Lógicamente, el monto de esta prestación, y otras características de diseño, variarán en función al peso que se les asigne a los objetivos de alivio de la pobreza y redistribución. La pensión pública básica puede tomar diversas formas, como ser una parte integrada al esquema contributivo, o bien una prestación administrada en forma separada a través de un componente no contributivo del sistema con alternativas de focalización, incluyendo en el extremo la posibilidad de que sea una prestación universal.

La incorporación de un piso de seguridad económica en la vejez no implica que se deba dejar de lado el objetivo de suavización del consumo. Las prestaciones contributivas, en sus diferentes modalidades, son los instrumentos adecuados, especialmente en los países de altos ingresos o en otros que están entrando en una senda ascendente de rápido desarrollo. Asimismo, las pensiones voluntarias, además de ser útiles para el objetivo de suavización de consumo, sirven para incrementar la elección individual una vez hecha la contribución inicial para el esquema solidario. Adicionalmente, Barr y Diamond (2008) destacan que debido a que las personas tienen diferentes preferencias, expectativas de vida e historias laborales, deben existir instrumentos que les permitan ahorrar para el retiro más allá de las contribuciones obligatorias a los componentes solidarios, no solo con tasas diferentes, sino también de manera diferenciada a lo largo de su etapa activa de generación de ingresos.

Estos aspectos comentados se han ido materializando en recomendaciones de políticas para la reorganización de los sistemas previsionales. A principios de los años noventa, el informe del Banco Mundial (1994) *Envejecimiento sin crisis* propuso el “multipilarismo”. Este se refiere a cómo organizar un sistema de pensiones con un conjunto de pilares que persigan distintos objetivos individuales y colectivos. Un primer pilar debería garantizar el alivio de la pobreza y cierto nivel de redistribución, mientras que un segundo pilar cumpliría la función de seguro y ahorro, con el objeto de garantizar una suavización del consumo a través del logro de prestaciones con una adecuada tasa de sustitución de los ingresos laborales. De esta manera, con un esquema multipilar se pretende distribuir el riesgo que implica el diseño de un sistema de pensiones basado en un solo pilar que persigue tanto los objetivos desde la perspectiva individual como los sociales (Bertranou, 2005). En aquel entonces surgió una gran controversia sobre la forma en que debía organizarse el segundo pilar, dado que los organismos que promovían los lineamientos del Consenso de Washington, como también el Banco Mundial, sugerían la adopción de un sistema de cuentas individuales de ahorro previsional administrado privadamente, mientras que otros organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social preferían un esquema de beneficio definido administrado públicamente (Mesa-Lago, 1996). También la

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) realizó numerosas contribuciones cuestionando la pérdida, como también la ausencia, de espacios e instrumentos para mejorar la solidaridad de los sistemas previsionales (Uthoff, 1995; CEPAL, 2006).

En el caso de la OIT, la seguridad social es definida como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, con el objeto de compensar la falta o reducción sustancial de los ingresos del trabajo a causa de diferentes contingencias tales como la invalidez, vejez y muerte. Así, las principales funciones de la seguridad social son, por un lado, garantizar mínimos sociales y, por otro lado, asegurar la sustitución de los ingresos y el mantenimiento del poder adquisitivo ante la ocurrencia de una contingencia que interrumpa o reduzca la generación de ingresos.

Para dar respuesta a estas necesidades, los sistemas tradicionalmente se basaron en el seguro social o la previsión social, es decir, en un régimen contributivo que descansa sobre el principio de la agrupación o mancomunidad de riesgos (OIT, 2001). Este ha sido el régimen sobre el cual se desarrollaron la mayoría de los sistemas de pensiones en América Latina, incluida Argentina. Las prestaciones son financiadas mediante cotizaciones de los trabajadores, los empleadores y en muchos casos también del Estado; la afiliación es obligatoria y el derecho a las prestaciones se determina en función de la historia de cotizaciones y el nivel de los ingresos del beneficiario. Incluso en los países en los que el sistema tiene como componente principal el seguro social, pueden preverse prestaciones de vejez no contributivas cuyo ámbito de aplicación puede ser universal, asistencial o focalizado.

El mecanismo de financiación adoptado define la organización del sistema y el equilibrio entre ingresos y gastos en el largo plazo. Los sistemas de reparto, de prima media escalonada y de prima media general, constituyen los sistemas de financiamiento aplicables a los regímenes de seguro social, basados en la agrupación de riesgos y los principios de la seguridad social: solidaridad, universalidad, igualdad, suficiencia y obligatoriedad, entre otros. En un sistema donde la cuantía de la prestación depende de la suma de las cotizaciones acumuladas en la cuenta del afiliado, por su parte, se aplica un sistema de capitalización individual o jubilación mediante ahorro obligatorio.

Esta distinción sobre el sistema de financiamiento conlleva a la categorización de sistemas de pensiones donde pueden distinguirse los de naturaleza pública o privada sobre la base de sus cuatro elementos fundamentales: cotización, prestación, régimen financiero y administración. El sistema público se caracteriza por ser de cotización no definida, prestación definida, régimen financiero de reparto o de capitalización colectiva total o parcial y administración pública. Por su parte, el sistema privado resulta ser de cotización definida, beneficio no definido, régimen financiero de capitalización total individual y administración pública o privada (Mesa-Lago, 2004).

La noción de un sistema de pensiones mixto en la región tuvo su origen, precisamente, a partir de las reformas estructurales de los años noventa, que propiciaron la sustitución parcial o total de los esquemas públicos por la capitalización individual. Estos son sistemas donde ambos componentes, el seguro social y la capitalización individual, coexisten de forma armónica en una suerte de régimen contributivo multipilar. A su vez, la integración de estos sistemas mixtos puede adoptar distintas lógicas.

En función de lo expuesto, por lo tanto, se desprende que es fundamental en el debate de las nuevas reformas y paradigmas recuperar la discusión jerárquica de los objetivos de los sistemas de jubilaciones y pensiones, identificando los instrumentos más adecuados para lograrlos. Simultáneamente, no solo se requiere una correspondencia entre objetivos e instrumentos, sino que también deben generarse condiciones apropiadas para que estos últimos sean efectivos. Tanto y más importantes que un adecuado diseño del esquema de pensiones son relevantes la estabilidad política y macroeconómica, la capacidad administrativa y regulatoria, la información y educación de los asegurados en materias previsionales (Bertranou, 2005; Barr y Diamond, 2008). Asimismo, un aspecto que debe ser destacado es que las reformas de los sistemas dependen de la política económica de cada país, sus diferentes puntos de partida y marcos de referencia históricos, tradiciones, políticas sociales y dinámica de la reforma. Puede observarse que mientras en los países emergentes menos desarrollados la extensión de la cobertura sería el aspecto de mayor prioridad, en los países más desarrollados está vinculado con la edad de retiro y los aumentos sostenidos en la expectativa de vida.

Durante las últimas décadas, América Latina fue escenario de importantes reformas estructurales y paramétricas en sus sistemas de pensiones, habiendo predominado hasta principios del presente siglo los intentos para pasar total o parcialmente desde esquemas de prestación definida, reparto y administración pública a contribución definida, capitalización individual y administración privada. De hecho, Mesa-Lago ha relevado once casos donde esas reformas han ocurrido entre 1980 y 2005, destacándose cinco casos de sustitución de esquemas en Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998) y República Dominicana (2003); dos reformas que mantuvieron los esquemas de manera paralela en los casos de Perú (1993) y Colombia (1994), y cuatro esquemas mixtos introducidos en Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Panamá (2005). En años recientes se destaca la reversión de esas reformas en Argentina durante 2008 y en Bolivia en 2010 (Mesa-Lago, 2014).

Más allá de los cambios registrados en los esquemas contributivos, y como parte de las nuevas preocupaciones de la protección social, durante los últimos años se han desarrollado diversos tipos de reformas que, como rasgo más destacado, han tratado de ampliar la cobertura para la población adulta mayor. Las modalidades utilizadas han variado entre países, en función de sus posibilidades, puntos de partida y preferencias propias de cada sociedad. No obstante, como se señala en OIT (2017), en muchos países en desarrollo un porcentaje importante de los adultos mayores sigue dependiendo en gran medida del apoyo y las transferencias de la familia.

En respuesta a esta problemática, una tendencia muy marcada en estos países es la proliferación de pensiones no contributivas, como las pensiones sociales universales. Se trata de una tendencia que, en países con un elevado grado de informalidad, resulta muy positiva, ya que, ante las dificultades existentes para extender la cobertura contributiva, está creciendo la necesidad de incorporar un nivel básico universal de seguridad de los ingresos para los adultos mayores.

En coincidencia con esa preocupación, la Agenda 2030, y en particular la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, exhorta a implementar sistemas nacionales de protección social que incluyen a la población adulta mayor. Por su parte, la Recomendación núm. 202, adoptada por los constituyentes tripartitos de la OIT en 2012, insta a que se combinen las pensiones públicas contributivas con regímenes

de pensiones no contributivos para garantizar la protección de toda la población. Los regímenes públicos, basados en la solidaridad y la cofinanciación, son, con diferencias, la forma más generalizada de protección de los adultos mayores a nivel mundial. Habida cuenta del fracaso de las políticas de privatización de las pensiones en materia de cobertura, como también en numerosos casos en la sostenibilidad fiscal, algunos países han revertido las medidas de privatización adoptadas, restableciendo total o parcialmente los sistemas públicos basados en la solidaridad.

Como se señaló, los caminos de reforma son muy diversos. En América Latina, de manera creciente se están consagrando los derechos a la seguridad o protección social de la población adulta mayor, que, en algunos casos, han alcanzado rango constitucional. En este sentido, a veces ha predominado un enfoque amplio, como en el caso de la Constitución Federal del Brasil de 1988, en la cual la cobertura de los eventos de invalidez, muerte y edad avanzada forma parte de la previsión social y se establece como uno de los derechos sociales más reconocidos. Algo similar se observa en la Constitución de Colombia. Además, en este último caso y en Ecuador, el derecho a la seguridad social alcanza al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Como se señala en CEPAL (2018), los sistemas de pensiones conforman un ámbito esencial de la ciudadanía y se consagra el papel ineludible del Estado en el resguardo de su garantía.

Más allá de los cambios constitucionales, en muchos países se están observando avances sustantivos en la cobertura. En algunos, entre los que se cuentan Bolivia y recientemente Argentina, se han establecido pensiones universales, mientras que en otros se han desarrollado sistemas casi universales (Brasil, Chile, Uruguay, entre otros). La modalidad adoptada para esa ampliación de cobertura muestra una gran diversidad de caminos. En Bolivia, como se anticipó, se desarrolló un esquema de cobertura universal; en México el acceso a los programas no contributivos está supeditado a no recibir ninguna pensión contributiva o ingreso laboral; en Perú es solo para aquellos mayores que se encuentran en situación de pobreza o especialmente excluidos.

Por último, un aspecto de creciente preocupación en las reformas sectoriales se vincula con los impactos del cambio demográfico. El envejecimiento sostenido de la población se refleja en el aumento del porcentaje de personas mayores y en la disminución del porcentaje de niños y niñas. Se estima que en América Latina el número de personas de 60 años o más superará por primera vez al de niños y niñas menores de 15 años cerca de 2036 y seguirá creciendo hasta 2080. En 2075, por ejemplo, más de una de cada 10 personas tendría más de 80 años, superando incluso a la población de menores de 15 años. (Naciones Unidas, 2017).

Precisamente, el crecimiento de la participación de la población mayor traerá aparejado el surgimiento de grandes y complejos desafíos económicos y sociales derivados de las demandas sobre los sistemas de pensiones, así como los mayores costos de atención de salud, necesidades de cuidado y de arreglos residenciales especiales para este segmento de la población de edad avanzada. Es sabido que las mujeres son las principales responsables de cubrir las necesidades de cuidado de los adultos. Si los Estados no logran consolidar servicios de cuidados públicos adecuados, serán las familias, en especial las mujeres, quienes tendrán que hacerse cargo de esas demandas. Esto, a su vez, afectará las posibilidades de esa población de integrarse al mercado laboral (OIT, 2018; CEPAL, 2018).

En consecuencia, los países de América Latina deberán hacer frente en los años por venir a los viejos problemas estructurales que no han encontrado aún una solución satisfactoria, al tiempo que tendrán que enfrentar los nuevos desafíos provenientes de un mundo en permanente mutación (OIT, 2019).

3. El papel del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) en la protección social de la población adulta mayor

El sistema previsional en Argentina incluye la cobertura de los riesgos sociales asociados a la vejez, invalidez y fallecimiento, y está estructurado alrededor de esquemas prestacionales de carácter contributivo y no contributivo. Las prestaciones contributivas, si bien tienen como eje principal al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), reglamentado por la Ley 24.241 y sus numerosas modificatorias, incluyen también una multiplicidad de otros regímenes de diferente tipo, tales como las cajas provinciales y municipales para trabajadores públicos, las cajas de previsión social para profesionales y los regímenes especiales. A su vez, tal vez el rasgo más idiosincrático del sistema argentino lo representen los esquemas que podrían caracterizarse como “semicontributivos”. El Estado nacional también administra un esquema no contributivo de prestaciones vinculadas con los riesgos de pobreza en la vejez e invalidez.

Si bien la afiliación al SIPA es obligatoria, no toda la población se encuentra cubierta por este sistema. Es posible distinguir más de 120 regímenes independientes: Caja de las Fuerzas Armadas, Caja de la Policía Federal, Caja de la Gendarmería Nacional, Caja de la Prefectura Naval, Caja del Servicio Penitenciario Federal, más de 80 cajas de previsión y seguridad social para profesionales, 22 cajas de empleados municipales, 24 cajas de compensación o complementarias y 13 cajas de empleados provinciales (Cetrángolo, 2009). La legislación actual deja la posibilidad de que puedan establecerse nuevos regímenes, por ejemplo, en el ámbito provincial y municipal o en la forma de cajas complementarias. En general, no ha existido una estrategia de rectoría y gobernanza para el conjunto de esquemas y programas que permita coordinar su acción. Las intervenciones usualmente responden a problemáticas particulares que presenta alguno de los regímenes independientes. La fragmentación y estratificación del sistema ha sido una característica que ha acompañado a la previsión desde la creación de los primeros regímenes prestacionales (Mesa-Lago, 1978; OIT, 1957), a pesar de los intentos de unificación que lograron su cometido en forma parcial.

Todos los esquemas mencionados brindan prestaciones por vejez, invalidez y supervivencia, pero difieren en la determinación de su cuantía y en las condiciones de acceso. En la mayoría de los casos, los regímenes de las fuerzas armadas y de seguridad, así como las cajas provinciales, establecen otros requisitos, por lo general menores edades de retiro y menos años de aportes que el régimen general del SIPA. Precisamente, a continuación se presentan la evolución y las características del sistema nacional de prestaciones contributivas a cargo del SIPA, para luego describir los restantes regímenes contributivos (provinciales y los denominados regímenes especiales) y los no contributivos.

3.1. Evolución del SIPA

Durante el período posterior a la crisis de 2001-2002, los cambios políticos así como en el funcionamiento de la economía generaron un marco propicio para el debate acerca de numerosas modificaciones necesarias para el funcionamiento del sistema de pensiones. Como parte de la profunda crisis económica, social y política, creció la insatisfacción frente a la reforma previsional que había introducido la capitalización individual a partir de 1994. En términos generales, esos debates destacaban que el sistema previsional tenía considerables deficiencias en tres áreas claves que definían su desempeño: la sostenibilidad financiera, la cobertura y el nivel de las prestaciones previsionales. Frente a esto, el esquema de capitalización era objeto de numerosas críticas (Bertranou *et al.*, 2011).

A partir de 2005, el Gobierno Nacional tomó una serie de medidas económicas y sociales que fueron acompañadas por un conjunto de reformas sobre el sistema previsional. Estas medidas modificaron el sistema que estaba en vigencia desde 1994 y lo llevaron a una considerable reformulación. En primer lugar, hacia comienzos de ese año se flexibilizaron las condiciones de acceso a las prestaciones previsionales, principalmente, por medio del establecimiento de una moratoria previsional, que permitió a los trabajadores que no cumplían con los años de aportes acceder a beneficios previsionales. En segundo término, en diciembre de 2008, frente a las posibles consecuencias fiscales del efecto de la crisis financiera internacional, se eliminó el régimen de capitalización individual, que era uno de los componentes del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), y sus afiliados y beneficiarios se incorporaron al régimen de reparto, mediante la creación del SIPA. En tercer lugar, también en 2008, por medio de la sanción de la Ley N° 26.417 de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público, se fijó un esquema de actualización de las prestaciones basado en la evolución de los salarios de los trabajadores en actividad y de los recursos previsionales. Hasta ese entonces, los aumentos de las prestaciones se habían realizado de manera discrecional y diferenciada por tramos de prestaciones. Esta dinámica había sido una de las fuentes de la creciente litigiosidad en el sistema. Finalmente, también se realizaron modificaciones en las normas que regulan los denominados regímenes especiales y se restableció la vigencia de varios de ellos (Bertranou *et al.*, 2011).

Tomando en consideración el funcionamiento del mercado de trabajo, el SIPA ha enfrentado dificultades para alcanzar la cobertura universal a partir de su diseño original. De hecho, los elevados niveles de cobertura alcanzados en los últimos años se lograron mediante medidas de emergencia. En ausencia de ellas, la conformación del mercado de trabajo con alta incidencia del cuentapropismo y de la ocupación asalariada no registrada impide suponer que esos niveles de cobertura hubieran podido ser sostenidos en el mediano plazo, de no mediar nuevas medidas de emergencia.

La cobertura previsional está vinculada con el trabajo formal, aunque a partir de mediados de los noventa también incidió en los niveles de cobertura la implementación de regímenes simplificados para ampliar la cobertura de los trabajadores independientes, en especial de los cuentapropistas. Si se consideran los aportantes actuales, existen diferencias importantes por categoría ocupacional, donde los asalariados representan el 74,8% y los trabajadores independientes el 25,2%. De acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (2018), la proporción de asalariados con descuento jubilatorio trepa al 66,8% y, de

acuerdo con el *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* (MTEySS, 2018), la distribución de cotizantes al SIPA para mujeres y hombres en diciembre de 2017 era del 34,9% y del 65,1%, respectivamente.

Se destaca que la EPH no permite identificar los aportes de los trabajadores independientes al sistema de jubilaciones y pensiones. Para realizar una aproximación, Casalí *et al.* (2018) se basan en el criterio de identificar a los trabajadores independientes informales en función de las recomendaciones adoptadas por la 17.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo para medir empleo informal. Siguiendo estas disposiciones, como resulta difícil separar la situación del empleo de los trabajadores por cuenta propia y empleadores del tipo de empresa de la cual son propietarios, la naturaleza informal de sus trabajos se deriva directamente de las características de la empresa, por ejemplo, la ausencia de registro del establecimiento. Aplicando esta definición, se obtiene que la proporción de informales se ubicó en el 57% para diciembre de 2016, el 48% las mujeres y el 61% los hombres. Este indicador de informalidad se ubicó entre el 57% y el 66% a lo largo del período 2003-2016. Asimismo, la tasa de informalidad entre trabajadores independientes hombres superó en más de 6 puntos porcentuales a las mujeres durante todo el período de análisis.

Si bien el sistema es, en su estructura, de naturaleza contributiva, las limitaciones del desempeño del trabajo formal con efectos importantes en las trayectorias laborales de contribuciones a la seguridad social han requerido, como fue mencionado anteriormente, la implementación de medidas de emergencia de diferente tipo. Una en particular, denominada “moratoria”, ha permitido, a partir de sus diferentes versiones a lo largo del tiempo, acceder a los beneficios del sistema contributivo a quienes no habían realizado cotizaciones o lo habían hecho de manera incompleta. Esto incluye, por ejemplo, al trabajo doméstico, que en su gran mayoría corresponde a trabajadoras mujeres. Por lo general, la prestación a la que acceden los beneficiarios de las moratorias corresponde a la jubilación mínima del sistema contributivo menos una detracción de la prestación que se relaciona con el período de falta de aportes previos.

Durante los primeros quince años del presente siglo, la principal medida adoptada para incrementar la cobertura ha sido, precisamente, mediante moratorias previsionales, que permitieron que las personas que cumplían con el requisito de edad para acceder a las prestaciones (65 años los hombres y 60 las mujeres) hayan podido cancelar deudas de contribuciones con el sistema, aunque sin considerar un criterio actuarialmente justo. En un principio, esa medida alcanzaba los aportes no realizados hasta septiembre de 1993, pero la percepción de una creciente y gradual pérdida de cobertura derivó en la aprobación, en agosto de 2014, de una nueva moratoria previsional (Ley 26.970), que, con una vigencia de dos años, permitió reconocer deuda previsional hasta diciembre de 2003. Esta nueva medida contempló algunos aspectos no tomados en cuenta en la anterior moratoria (como la identificación de las condiciones socioeconómicas de quienes adhirieran a la moratoria, la movilidad de las cuotas y un interés por el financiamiento y por la posible incompatibilidad con otra prestación previsional), pero mantuvo como característica la de constituirse como una acción de emergencia a corto plazo, transformando en la práctica a la prestación contributiva en una de carácter “semicontributivo”.

Por último, y como se verá más adelante, la ley de reparación histórica (Ley 27.260), sancionada en junio de 2016, además de proponer una solución a los reclamos judiciales contra la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) por las controversias sobre la modalidad adoptada para la actualización de

las prestaciones, introduce el derecho a un beneficio universal para todos aquellos que, habiendo cumplido los 65 años, no cumplan con los requisitos para el cobro de un prestación contributiva. Esto, en definitiva, eliminaría la necesidad de futuras moratorias. Este cambio debería verse reflejado en una futura reforma estructural del régimen, anunciado en esa misma ley.

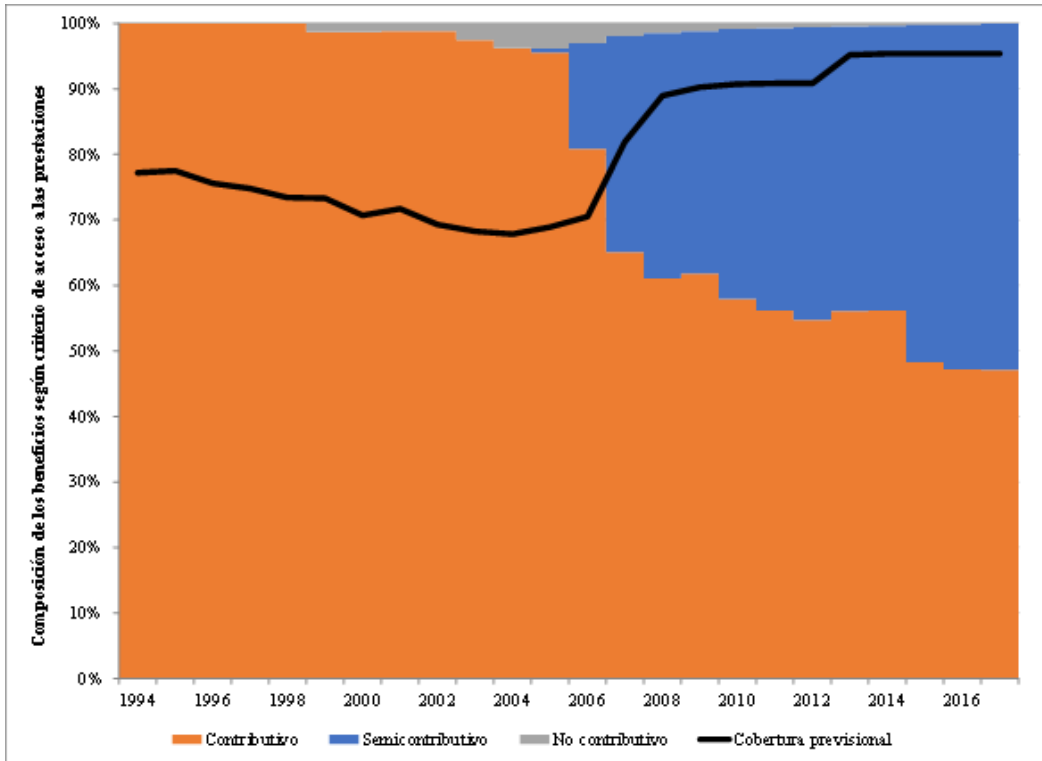
La cobertura legal de los trabajadores independientes también ha evolucionado a lo largo de los años. En la actualidad coexisten dos sistemas, el Régimen General de Autónomos y un Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo). A la cobertura previsional brindada por estos, se agrega la dispuesta por las cajas de previsión y seguridad social para profesionales, creadas en el ámbito provincial. Estos regímenes definen la cobertura y la cotización de los trabajadores independientes a la seguridad social para su protección frente a diversas contingencias que difieren de aquellas establecidas para los trabajadores en relación de dependencia. Cuando se revisa la cobertura legal de los trabajadores independientes, surgen diferencias importantes en el “paquete prestacional” según se trate del régimen general, del régimen simplificado o de una caja de previsión y seguridad social para profesionales. Por ejemplo, los trabajadores del Régimen General de Autónomos no disponen de cobertura de asignaciones familiares y de obra social, como sí ocurre con los adheridos al Monotributo (Casalí *et al.*, 2018).

3.2. Cobertura del SIPA

Como consecuencia de las mayores dificultades que enfrentaron los trabajadores al momento de cumplir con los requisitos de elegibilidad para acceder a las prestaciones contributivas (debido al aumento de años de aportes que introdujo la reforma de 1994 y por el insatisfactorio desempeño del mercado laboral), la cobertura de personas que reciben una prestación (“cobertura horizontal”) cayó y solo se recuperó e incrementó a partir de la implementación de la moratoria previsional. En efecto, con la implementación de la moratoria, el número de beneficiarios del SIPA aumentó un 60% y la cobertura pasó de cerca del 70% a más del 90% de los mayores de 65 años (Gráfico 1). El número de beneficios creció más aún debido a que un porcentaje no menor de quienes accedieron a una prestación a través de la moratoria eran pensionados (Bertranou *et al.*, 2011). A 2016 los beneficios de la moratoria representaban más de la mitad del total de beneficios que brinda el sistema previsional nacional, lo que mostró que un sistema diseñado en décadas anteriores como de naturaleza contributiva (*à la Bismarck*) se transformó parcialmente en un sistema de prestaciones mínimas de seguridad social (*à la Beveridge*).

La política de moratoria a menudo ha sido caracterizada en informes anteriores como “semicontributiva” (Bertranou *et al.*, 2011), porque mantiene al trabajador como sujeto beneficiario. De acuerdo a estadísticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, del total de los beneficiarios de la moratoria previsional, el 79% participó del mercado laboral, aunque no logró conseguir una densidad de aportes que le permitiera acceder a una prestación contributiva (jubilación ordinaria o retiro por edad avanzada). Luego, de ese subtotal, un 52,8% de los beneficios no tuvo aporte alguno en su historia laboral; un 23,8% registró entre 1 y 10 años de aportes; un 17,1%, entre 11 y 25 años, y un 6,4%, más de 25 años.

Gráfico 1. Evolución de la cobertura previsional y composición de los beneficios previsionales del régimen general, período 1994-2016

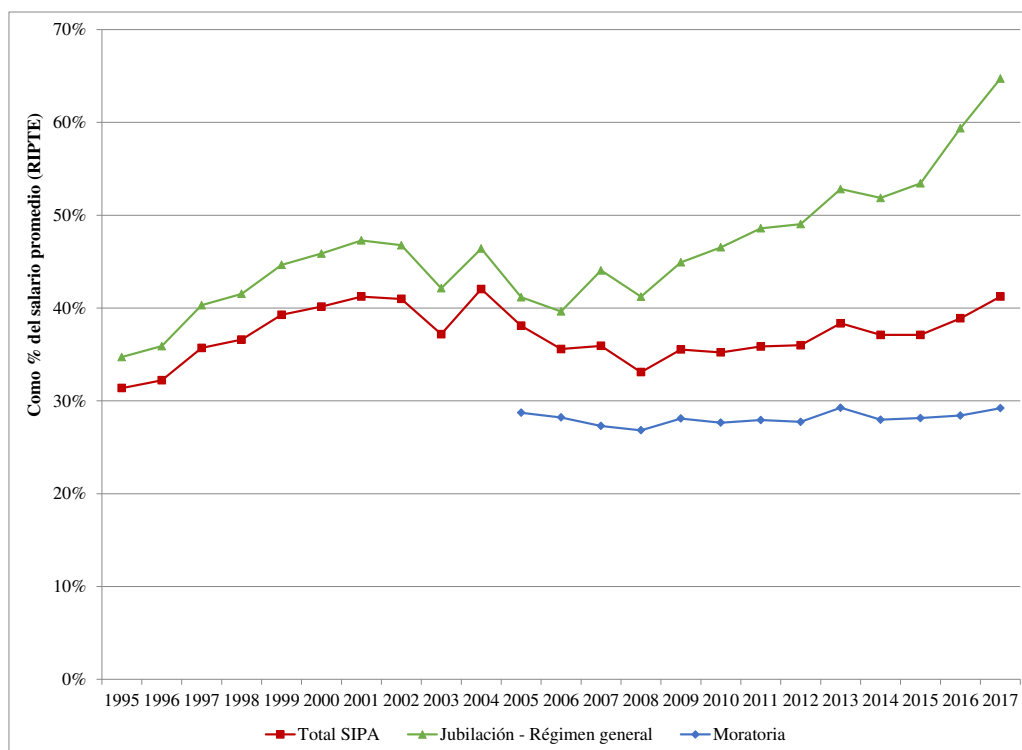


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (MECON).

Al analizar el alcance de la suficiencia de las prestaciones (“cobertura vertical”) del SIPA, es posible apreciar que una quasi o pseudo tasa de reemplazo, medida como el cociente entre la prestación promedio y el salario promedio de los asalariados formales de acuerdo con la evolución del RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables), mostró un aumento durante la década de 1990, como consecuencia de la estabilidad del salario promedio y de un ligero incremento de las prestaciones previsionales promedio (Gráfico 2). Esto último obedece, como señalan Bertranou *et al.* (2011), a cierta “selectividad” de los nuevos beneficiarios, dado que en un contexto de cobertura decreciente quienes accedían a las prestaciones registraban salarios promedios elevados. Luego, con la crisis de 2001-2002 y hasta 2005, las prestaciones reales cayeron, la concentración de prestaciones en el mínimo se ubicó en el 60% del total en 2005, en tanto la pseudo tasa de sustitución cayó como producto de los aumentos salariales (en especial, del mínimo) frente a la recomposición parcial de las prestaciones. Unos años después, a partir de 2009, con la sanción de la Ley de Movilidad, las jubilaciones del régimen general comenzaron a recuperar no solo su valor real, sino que también aumentaron en relación con los salarios. De manera especial, se nota un incremento en las prestaciones contributivas, en parte influidas por los efectos de la denominada “Reparación histórica” de 2016, hasta alcanzar el 65% del salario promedio de los trabajadores formales en 2017. También se constata que la prestación de la moratoria previsional ha mantenido cierta

estabilidad, alrededor del 30% del RIPTE, si bien representaba, a fines de 2016, un 78% del salario mínimo y un 43% del salario promedio de la economía (de acuerdo con información proveniente de la EPH).

Gráfico 2. Evolución de la cobertura previsional vertical, según tipo de prestación, período 1995-2017



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (MECON) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

3.3. Financiamiento y gasto del sistema previsional

Las reformas de los años 2000 modificaron de manera sustancial el sistema que había sido estructuralmente reformado en 1994 al haberse cambiado los principales parámetros e introducido un pilar de capitalización individual. Los principales ejes de las reformas del nuevo milenio fueron la ampliación de la cobertura, la adecuación de las prestaciones y la reforma de los componentes o pilares del sistema. En relación con el primer aspecto, en 2005 se flexibilizaron las condiciones de acceso a las prestaciones previsionales a través de la comentada moratoria previsional, que permitió a trabajadores que no cumplían con los 30 años de aportes acceder a los beneficios previsionales contributivos. Esta medida fue repetida en 2014, aunque con un diseño que focalizaba el acceso a los beneficios a los individuos más vulnerables y con una extensión temporal más reducida.

Respecto al segundo eje (el nivel de las prestaciones), a partir de 2002 se implementaron diversas acciones para recomponer el poder adquisitivo de estas, luego de la desvalorización producto de la crisis de 2001-2002. Hasta el 2008 esta política se realizó de manera diferenciada por tramos de prestaciones, lo que generó un gran aumento de la jubilación mínima en relación con la prestación promedio. Durante el período 2009-2017, luego de un incremento en la litigiosidad, las actualizaciones comenzaron a realizarse regularmente dos veces al año de acuerdo con la evolución de los salarios y los recursos de la seguridad social (Ley de Movilidad). En 2018 volvió a modificarse la forma de actualización de las prestaciones, esta vez comenzaron a realizarse de forma trimestral y según las variaciones del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y de la RIPTE.³ En relación con la estructura del sistema, tal como fue señalado anteriormente, en noviembre de 2008 se había eliminado el pilar de capitalización y sus afiliados y beneficiarios fueron incorporados al sistema de reparto (Bertranou *et al.*, 2011).

El aumento de la cobertura previsional tuvo implicancias en el nivel del gasto previsional y en su composición. En relación con el nivel, luego del descenso registrado en los años inmediatamente posteriores a la crisis de principio de siglo, las erogaciones del SIPA se ubicaron en niveles cercanos al 3,5% del PIB en 2005 y, posteriormente, con la implementación de la moratoria previsional y la recomposición de las prestaciones promedio, ese total mostró un crecimiento persistente hasta alcanzar el 7,5% del PIB en 2016 (Cuadro 1). Del nivel alcanzado en este último año, 2,9 puntos porcentuales corresponden a los beneficios de la moratoria previsional y 4,6 puntos porcentuales, a las prestaciones del régimen general (incluidas las cajas provinciales transferidas).⁴

³ Así, se pasó de un esquema de ajustes semestrales en función de los salarios y de la recaudación de la seguridad social a un esquema trimestral de ajustes en función de la variación del IPC (70%) y del salario promedio de los trabajadores estables (RIPTE) (30%). La implementación de la transición de un esquema a otro resultó conflictiva y controversial, toda vez que el primer reajuste se implementó en marzo 2017 (seis meses después del último aumento), momento en que, de acuerdo con el esquema anterior, los beneficios hubieran sido actualizados según la información acumulada de un semestre, mientras que bajo la nueva fórmula dicho reajuste se hizo con información acumulada de tres meses, redundando en incrementos menores, sin importar las variables que se usen para la fórmula.

⁴ Debe notarse que el aumento de la cobertura previsional en Argentina por medio de moratorias tuvo su correlato en un aumento de la cobertura de salud de los jubilados y pensionados cubiertos por el seguro social que provee el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP).

Cuadro 1. Gasto público en el SIPA, período 2004-2016 (en porcentaje del PIB)

Año	Régimen General	Moratoria	Total
2004	3.79%	0.00%	3.79%
2005	3.48%	0.00%	3.48%
2006	3.59%	0.15%	3.74%
2007	3.52%	1.36%	4.88%
2008	3.39%	1.57%	4.96%
2009	3.69%	1.91%	5.59%
2010	3.58%	1.92%	5.51%
2011	3.61%	1.97%	5.58%
2012	4.16%	2.21%	6.36%
2013	4.36%	2.26%	6.62%
2014	4.24%	2.18%	6.42%
2015	4.60%	2.78%	7.38%
2016	4.62%	2.89%	7.51%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MTEySS.

Este incremento en las erogaciones fue financiado por una mejora sustantiva de las cuentas de la ANSES. Por un lado, debido a que esta institución mantuvo los recursos tributarios con asignación específica que habían sido dispuestos para acompañar la introducción del sistema de capitalización individual. Por otro lado, debido al aumento de los recursos provenientes de aportes y contribuciones a la seguridad social, como consecuencia de la estatización del pilar de capitalización individual, el incremento de alícuotas y la mayor formalización del empleo y el aumento en los salarios reales, fundamentalmente durante el período 2005-2008 (Bertranou *et al.*, 2011; Casanova *et al.*, 2016).

Un dato esencial que completa el cuadro de prestaciones previsionales destinadas a los adultos mayores refiere a que el financiamiento del sistema depende fundamentalmente de dos pilares: los recursos tributarios (provenientes de las rentas generales) y los aportes y las contribuciones sobre la nómina salarial. Durante buena parte del período analizado, los principales tributos afectados al sistema previsional eran el 20% del impuesto a las ganancias, el 11% del impuesto al valor agregado (IVA) y el 15% de la masa coparticipable.⁵ En los últimos años se produjeron importantes modificaciones que se profundizarán en el futuro próximo. En primer lugar, luego de reclamos judiciales por parte de varias provincias, a partir del año 2016 la asignación del 15% de los recursos coparticipados se eliminó para la proporción

⁵ La masa coparticipable es el conjunto de recursos tributarios que recauda el Gobierno Nacional y que se distribuye entre la Nación y el conjunto de jurisdicciones provinciales de acuerdo con la Ley 23.548 y sus modificatorias. Como la recaudación de los impuestos a las ganancias y del IVA forma parte de la masa coparticipable, los recursos destinados al sistema previsional representaban algo menos del 30% del primero y del 25% del IVA.

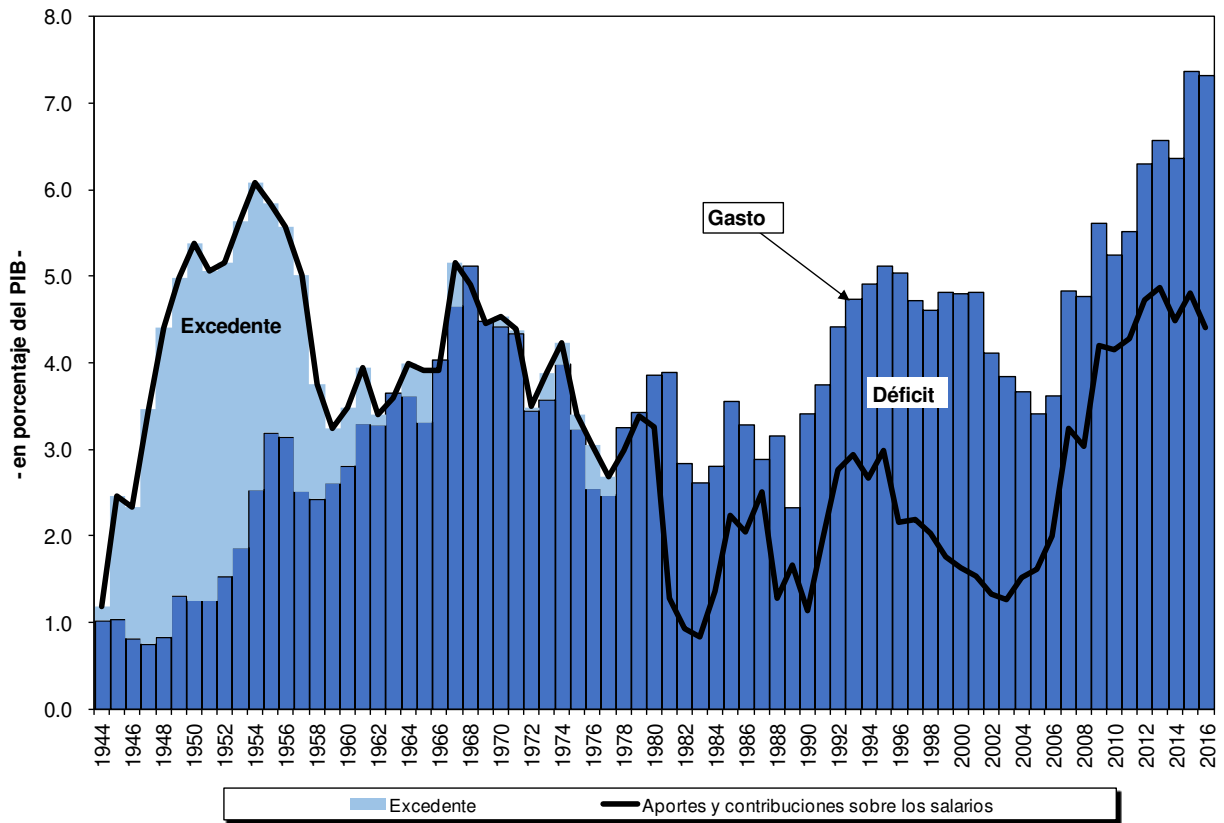
correspondiente a las provincias de Córdoba, Santa Fe y San Luis, y para las restantes jurisdicciones se reduce en una quinta parte por año hasta su total eliminación. A su vez, con la firma del Pacto Fiscal entre la Nación y 23 provincias (la provincia de San Luis no lo firmó), se decidió el reemplazo de la asignación del impuesto a las ganancias por el 100% del impuesto sobre los créditos y débitos bancarios, pero, dado que también se acordó la eliminación de este tributo a más tardar en el 2022, el financiamiento de la ANSES se vería reducido en el mediano plazo.

El financiamiento del sistema nacional se verá aún más comprometido en los próximos años si se considera que, a partir de la sanción de la reforma tributaria a fines del 2017 (Ley 27.430), se puso en marcha un ambicioso y gradual programa de reducción de contribuciones patronales que financian la seguridad social. Al igual que lo que sucedió a principios de los años ochenta (OIT, 1981) y nuevamente en los noventa, se intenta con esta medida reducir el costo laboral, pero, a diferencia de las experiencias previas, en este caso no se hace como medida defensiva frente al atraso del tipo de cambio real ante programas antiinflacionarios con anclaje cambiario, sino con el objetivo de mejorar el empleo formal, a partir de la conjetura de que la demanda de empleo es sensible a cambios en este componente del costo salarial. Otra diferencia importante con aquellos programas es que, en lugar de disponerse una reducción de alícuotas, en este caso se introduce un “mínimo no imponible” para el pago de esas contribuciones. Se trata de una modalidad innovadora que consiste en eximir del pago un monto mensual por trabajador que será incrementado durante los próximos cinco años hasta alcanzar los \$12.000 en el año 2022, monto que se ajustará según la inflación. Teniendo en cuenta que al momento de ponerse en práctica la medida el salario medio era de aproximadamente \$24.000 mensuales, se supone que la medida terminará afectando a la mitad de la recaudación. De esta manera, no se beneficia exclusivamente al nuevo empleo (ni tampoco a regiones o sectores de actividad seleccionados, como en el pasado), sino a la totalidad de la nómina de trabajadores formales, sea cual fuere su localización, tipo de actividad, antigüedad o nivel de ingresos.

Más allá de las dudas sobre la efectividad de esta medida para mejorar el empleo formal, ciertamente implicará un serio perjuicio sobre el financiamiento del sistema previsional, que soportará una pérdida de recursos cercana al 0,25% del PIB durante el año 2018. Esa pérdida sería creciente, hasta alcanzar el 1% del PIB en el año 2022, el mismo año en el que dejará de recibir los recursos del impuesto sobre los créditos y débitos bancarios. De esta manera, se reduce de manera drástica la posibilidad de construir un sistema contributivo financieramente sostenible

Con el objeto de ofrecer una perspectiva a largo plazo del financiamiento del sistema nacional de previsión social en Argentina, el Gráfico 3 presenta la evolución desde su origen del gasto en prestaciones y el financiamiento mediante aportes y contribuciones sobre el salario. Allí se puede comprobar la magnitud del excedente inicial, la maduración del sistema y la presión sobre las finanzas nacionales para cubrir el gasto con financiamiento de rentas generales.

Gráfico 3. Argentina: prestaciones previsionales y financiamiento contributivo, 1944-2016



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Cetrángolo y Grushka (2004), la Secretaría de Hacienda y la ANSES.

4. Más allá del SIPA: cajas provinciales, regímenes especiales y beneficios no contributivos

Además del SIPA, la previsión social en Argentina está conformada por otros regímenes sobre los que existe menos disponibilidad de información, pero que deben ser considerados de manera conjunta: las cajas provinciales, los denominados regímenes especiales y las prestaciones no contributivas.

4.1. Las cajas provinciales

Los esquemas previsionales provinciales son una pieza relevante en el amplio esquema de previsión social de la Argentina junto al pilar contributivo y semicontributivo del SIPA bajo la esfera del Gobierno Nacional. En efecto, estos esquemas provinciales dan cobertura a cerca del 50% de los empleados públicos de Argentina (el 15% del total de asalariados). Tal como fueron originalmente diseñados, estos esquemas brindan cobertura a los empleados de las administraciones públicas provinciales y todas sus reparticiones. Asimismo, todas las cajas previsionales provinciales funcionan bajo la lógica de un sistema de beneficio definido, con reparto administrado y asistido financieramente por completo por cada Estado Provincial.

Hasta las reformas de los años noventa, la totalidad de las provincias argentinas se había reservado la facultad de instituir y administrar sus propios regímenes previsionales para los empleados de sus administraciones públicas. Sin embargo, como consecuencia de la introducción del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y del deterioro fiscal que significó para la Nación dejar de recibir gran parte de los aportes y las contribuciones que se destinaban al pilar de capitalización administrado privadamente, los sucesivos “pactos fiscales” con las provincias intentaron abordar esta situación. En particular, apuntaron a amortiguar este desfinanciamiento a través de la cesión de recursos coparticipables de las provincias hacia la ANSES (Nación), generando un desafío para las cuentas provinciales. Fruto también de estos acuerdos, la Nación aceptó la transferencia de las cajas jubilatorias provinciales que así lo decidieran. Así, durante 1994 y 1997, diez provincias⁶ y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires transfirieron al ámbito de la seguridad social nacional sus cajas previsionales de empleados públicos. Como fuera detallado por Cetrángolo y Curcio (2003), gran parte de estas jurisdicciones acumulaban fuertes déficits en sus sistemas de previsión social. Por su parte, otras 13 jurisdicciones decidieron continuar haciendo uso de su facultad constitucional de contar con regímenes previsionales propios para los empleados de sus administraciones públicas.

A partir de 1999 se inició un nuevo período de negociación entre la Nación y algunas provincias que no habían transferido sus cajas para establecer un mecanismo de financiamiento nacional al desequilibrio de esas cajas. En un principio se había puesto como requisito indispensable que esas cajas fueran reformadas para armonizar sus condiciones con el sistema nacional, por ejemplo, en lo que refiere a las edades legales de retiro. Luego, debido a la crisis de 2001-2002, esos requisitos fueron pasados por alto y, finalmente, durante los años dos mil las transferencias para financiar los déficits fueron efectuadas en función de las diferentes situaciones particulares, entre las que incidieron la conformación de cada sistema y las relaciones que mantenía cada gobierno provincial con el Gobierno Nacional. En la actualidad, el tema vuelve a ser

⁶ Se trata de provincias de las regiones Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis), Noroeste (Catamarca, Santiago del Estero, Jujuy, Salta, La Rioja y Tucumán) y la provincia de Río Negro.

motivo de negociaciones y, si bien el grueso del financiamiento de estas cajas proviene de los propios aportes y contribuciones, las reformas y contrarreformas fiscales a nivel nacional y del sistema de pensiones en particular han redundado en una compleja arquitectura financiera, en la que parte de las necesidades financieras de estos esquemas son efectivamente cubiertos por transferencias del Gobierno Nacional.

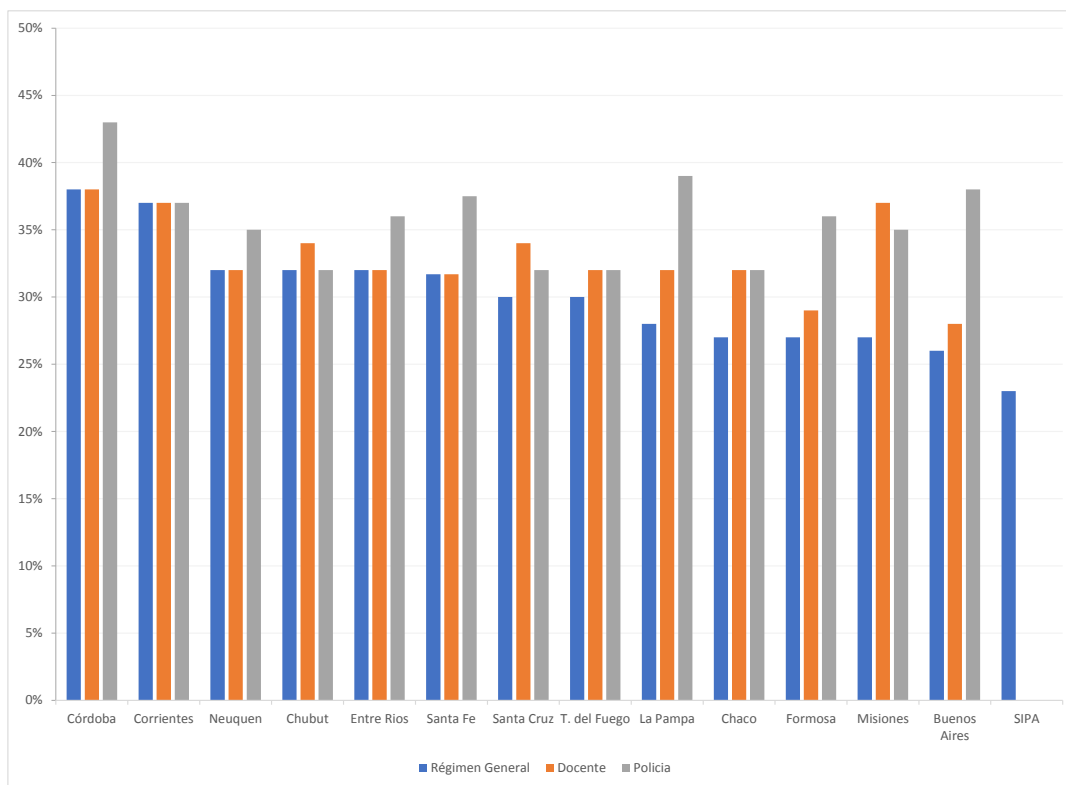
Estos subsistemas de pensiones han sido poco estudiados, fruto de la escasa información actualizada y sistematizada disponible. De cualquier modo, y siguiendo la línea de lo desarrollado por Cetrángolo y Grushka (2004) y Bertranou *et al.* (2011), a continuación se presenta una mirada estilizada de la situación general de las cajas previsionales provinciales no transferidas, su naturaleza normativa, su desempeño financiero reciente y su relación financiera con el Gobierno Nacional.

El primer rasgo para destacar de estos esquemas es la importante heterogeneidad que todavía existe entre ellos, así como también en relación al SIPA. Las trece cajas cuentan con diferentes tasas de aportes y contribuciones tal como muestra el Gráfico 4, donde se reporta la situación de los regímenes general, docente y policial. Es importante recordar que las contribuciones patronales representan esfuerzos fiscales para las cuentas públicas provinciales en la medida en que el empleador es el Estado. A su vez, la tasa conjunta de aportes y contribuciones comparable del SIPA, que alcanza al 23%, muestra ser menor que para todas las cajas provinciales al alcanzar en promedio al 30,6%. Se destaca el régimen de Buenos Aires con la menor tasa sobre la nómina salarial, el 26% para el régimen general y el 28% para el docente, mientras en el otro extremo la provincia de Córdoba cuenta con tasas del 38%, tanto para el régimen general como para el docente.

NOTA: no pude agregar en el Excel algunas tildes que faltan en los rótulos del gráfico 4, entonces:

Donde dice: Neuquen, debe decir: Neuquén. Donde dice: Entre Rios, debe decir: Entre Ríos. Donde dice: Policia, debe decir: Policía. También bajar a minúscula lo siguiente: donde dice Régimen General, debe decir Régimen general.

Gráfico 4. Tasas conjuntas de aportes y contribuciones. Año 2017
Clasificadas según provincia y régimen



Fuente: elaboración propia basada en sitios de internet provinciales.

Sin embargo, debe considerarse que la imagen actual es fruto de importantes cambios normativos llevados adelante en los últimos años para atender problemas de solvencia, sobre todo en aquellos regímenes relativamente más “jóvenes”, cuyas alícuotas eran, hasta hace unos años, muy menores al resto. Históricamente, es posible advertir un sesgo de mayor generosidad en los regímenes de las provincias patagónicas, quizás como resultado de políticas para favorecer la atracción de trabajadores para desempeñarse en la función pública provincial. En consecuencia, fueron estas cajas las que en los últimos años, con sistemas más maduros y atendiendo problemas de sostenibilidad financiera, implementaron reformas más significativas (Cuadro 2). Los casos más salientes son los de las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego. Ambas jurisdicciones han incrementado sus tasas de aportes y contribuciones del 23,5% y 20,5% al 30%, respectivamente, desde los comienzos de los años 2000 hasta la actualidad. Asimismo, vale aclarar que, de aquellas jurisdicciones que realizaron incrementos en sus aportes y contribuciones, el mayor esfuerzo recayó sobre los estados provinciales, ya que se aumentaron en mayor medida las contribuciones patronales por sobre los aportes personales.

Cuadro 2. Incremento de alícuotas de aportes y contribuciones por régimen entre 1999 y 2017 (en puntos porcentuales de incremento)

Provincia	Régimen general	Docente	Policía
Neuquén	8,0	8,0	7,0
Chubut	4,0	2,0	4,0
Entre Ríos	0,0	0,0	3,0
Santa Cruz	6,5	14,5	0,0
T. del Fuego	9,5	11,5	11,5

Fuente: elaboración propia basada en sitios de internet provinciales.

En materia de las condiciones de acceso necesarias para recibir la prestación previsional por vejez, también es posible advertir sensibles diferencias entre regímenes, así como también con el SIPA. En efecto, en la actualidad cerca de la mitad de los regímenes provinciales no transferidos cuentan con requisitos menos estrictos que el SIPA (Cuadro 3). En términos de edad de retiro, se destacan las provincias de Buenos Aires, Chaco, Tierra del Fuego, Chubut, Entre Ríos, Neuquén y especialmente Santa Cruz (54 años para el hombre y 50 años para la mujer), por tener edades de retiro por debajo del resto y del SIPA (65 años para el hombre, 60 años para la mujer). Por su parte, existe mayor uniformidad en los años de contribución requeridos para recibir la jubilación ordinaria, existiendo solo dos distritos (La Pampa y Buenos Aires) con requisitos más laxos que el resto y que el SIPA.

**Cuadro 3. Edad de retiro y años de aportes
Cajas provinciales no transferidas y SIPA (Nación). Año 2017**

	Edad de retiro		Años de contribución
	Hombre	Mujer	
Buenos Aires	60	60	22
Chaco	60	60	30
Chubut	62	58	30
Córdoba	65	60	30
Corrientes	65	60	30
Entre Ríos	62	57	30
Formosa*	65	60	30
La Pampa	65	60	25
Misiones	65	60	30
Neuquén	60	55	30
Santa Cruz	54	50	30
Santa Fe	65	60	30
T. del Fuego	60	60	30
SIPA Nación	65	60	30

*Recientemente se adoptó un aumento escalonado (un año por año calendario) de la edad jubilatoria de hasta 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres para el 2024.

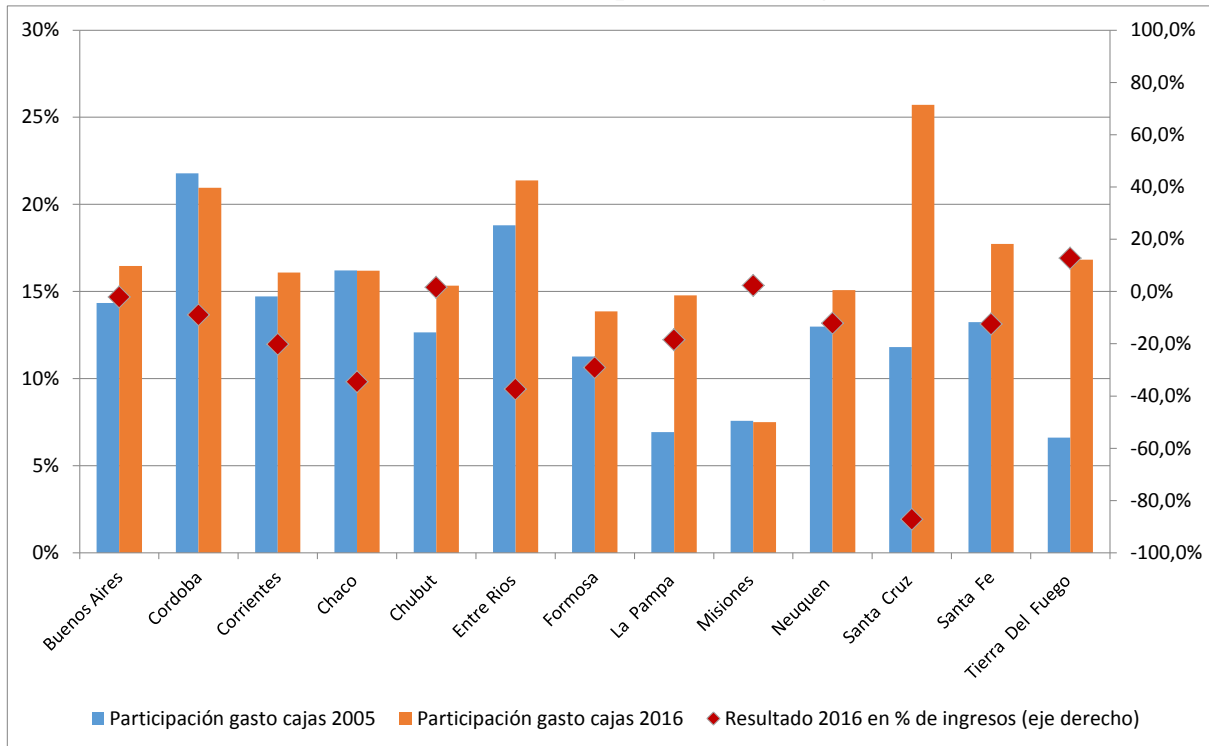
Fuente: elaboración propia basada en sitios de internet provinciales.

En promedio, el gasto de los regímenes previsionales representa algo más del 15% del total del gasto de las jurisdicciones que no transfirieron sus cajas, y su evolución ha sido relativamente estable aunque creciente a lo largo de la última década. No obstante, el peso del gasto de estas cajas es muy diferente en cada jurisdicción (Gráfico 5). Entre Ríos y Córdoba mostraban la mayor preponderancia, en torno al 20%, mientras que Misiones, la menor. Por su parte, sobresalen los casos de Tierra del Fuego y en especial de Santa Cruz, que, en línea con lo ya comentado (esquemas “jóvenes” y con condiciones iniciales mucho más generosas que el resto), han ganado participación de manera significativa sobre los presupuestos provinciales, lo que genera dudas sobre su sostenibilidad intertemporal. Ambos regímenes han pasado de representar el 7% y el 12% del gasto total, al 17% y el 26%, respectivamente, en diez años. En parte, estas dinámicas dieron lugar a las reformas comentadas más arriba para atender su solvencia financiera en el mediano plazo.

NOTA para el Gráfico 5: agregar tildes en Córdoba, Entre Ríos, Neuquén. Bajar a minúscula del en Tierra Del Fuego.

Gráfico 5

Participación porcentual del gasto previsional sobre el gasto total de cada jurisdicción (2005 y 2016) y resultado 2016 como porcentaje de ingresos



Fuente: elaboración propia basada en la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).

En el mismo gráfico se muestra el balance entre ingresos y gastos de seguridad social de las provincias con cajas previsionales para el año 2016 (último dato disponible) y se observan que solo tres provincias tuvieron resultados positivos (Tierra del Fuego, Misiones y Chubut), mientras el resto presentaron saldos negativos. Entre ellas sobresale la provincia de Santa Cruz, con un déficit equivalente a más del 80% de sus ingresos, mientras que para el resto de las jurisdicciones los desequilibrios previsionales no superan el 40% de sus ingresos respectivos. Puntualmente, en las provincias de mayor envergadura, como Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, este indicador no supera el 15%. A su vez, el resultado agregado de todas las cajas ha mostrado una evolución relativamente estable y algo inferior al 0,2% del PIB entre 2008 y 2011, para alcanzar el 0,26% del PIB entre 2012 y 2016, lo que muestra cierto deterioro.

Estos desbalances han sido cubiertos tanto por ingresos presupuestarios de las propias jurisdicciones como por transferencias del Gobierno Nacional. Sin embargo, el envío de fondos de origen nacional para estos fines no ha seguido un procedimiento claro y están lejos de contar con un mecanismo de transferencia automática con cierta previsibilidad. De hecho, la cuenta de inversión de la Administración Nacional no registró transferencias para cajas previsionales provinciales durante el período 2012-2015, mientras que el resto de los años (desde 2007) los fondos habían representado porcentajes similares a los desbalances operativos de las cajas. Durante los años 2016 y 2017 se comenzó a hacer efectiva la paulatina restitución

gradual del 15% de la masa coparticipable, previamente destinada a financiar a la ANSES.⁷ Por último, para 2018, en el marco de las reformas fiscales llevadas adelante sobre finales de 2017, se acordó el envío de recursos por \$17.000 millones para atender las cajas provinciales no transferidas. Más allá de estas transferencias financieras y de la sostenibilidad futura de estos esquemas previsionales, debe destacarse que dan cobertura efectiva a una proporción de la población que no deja de ser significativa en las provincias, por lo que merece ser parte de los debates sobre el futuro de un sistema nacional integrado que evite profundizar inequidades.

4.2. Los regímenes especiales

En relación con los regímenes especiales, debe recordarse que, en el año 1994, el Decreto N° 78/1994 procedió a eliminarlos (Cuadro 4). Estos regímenes habían sido modificados en el año 1991, pero sus orígenes datan de mucho tiempo atrás.⁸

⁷ Siguiendo el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de fines de 2015, correspondiente a los litigios llevados adelante por tres provincias (San Luis, Santa Fe y Córdoba), el Gobierno Nacional acordó con las provincias dejar de deducir el 15% de la masa coparticipable que hasta ese momento se destinaba a financiar a la ANSES. Esta devolución de recursos automáticos se acordó realizar de manera gradual, devolviendo 3 puntos porcentuales por año.

⁸ En el año 1991, por medio de la Ley N° 23.966, se había procedido a la derogación de un conjunto de regímenes especiales. No obstante, meses más tarde fueron sancionadas las siguientes leyes que los volvieron a poner en funcionamiento: Ley N° 24.016, N° 24.018 y Ley N° 24.019 (esta última restablece lo legislado por las Leyes N° 22.731 y N° 22.029).

Cuadro 4. Regímenes especiales derogados por la entrada en vigencia de la reforma previsional de 1994 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones)

Ley N° 22.731	Personal del Servicio Exterior de la Nación.
Leyes N°s 22.929, 23.026 y 23.626	Personal que realice en los organismos que las citadas leyes enumeran, actividades técnico-científicas de investigación o desarrollo y de dirección de estas actividades, con dedicación exclusiva o completa, y personal docente de las universidades nacionales con dedicación exclusiva, plena o de tiempo completo que realice actividades similares.
Ley N° 24.016	Personal docente de nivel inicial, primario, medio, técnico y superior no universitario.
Ley N° 24.018	<p>Presidente, Vicepresidente y Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Magistrados y funcionarios del PODER JUDICIAL, del Ministerio Público de la Nación y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas.</p> <p>Vocales del Tribunal Fiscal de la Nación.</p> <p>Legisladores nacionales; ministros, secretarios y subsecretarios del PODER EJECUTIVO NACIONAL, asesores presidenciales y demás funcionarios calificados de jerarquía equivalente por disposición legal o decreto del Poder Ejecutivo; secretarios y prosecretarios nombrados por las Cámaras de Senadores y de Diputados de la Nación; y el intendente, los consejales, los secretarios y subsecretarios del Concejo Deliberante y los secretarios y subsecretarios del Departamento Ejecutivo, todos ellos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.</p> <p>Procurador General del Tesoro y vocales del Tribunal de Cuentas de la Nación.</p>

Fuente: Decreto N° 78/1994, que reglamenta el artículo N° 168 de la Ley N° 24.241.

Con la entrada en vigor del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley N° 24.241) en 1994, dejaron de efectuarse cotizaciones al *régimen especial para el personal docente de nivel inicial, primario, medio técnico y superior no universitario* creado por Ley N° 24.016, y como consecuencia también se modificaron las prestaciones previsionales previstas en tal norma. El artículo N° 4 de la Ley N° 24.016 establecía para los docentes el derecho a una prestación mensual equivalente al 82,0% móvil de la remuneración mensual del cargo al momento del cese.⁹ En el año 2005, por medio del Decreto N° 137/2005, se ajustaron las alícuotas de aportes personales para los ex aportantes del mencionado régimen especial (alícuota diferencial del 2,0%) con el objeto de financiar el suplemento *Régimen Especial para Docentes*, creado para abonar a sus beneficiarios la diferencia entre el monto de la prestación otorgada en el marco de la Ley N° 24.241 y sus modificatorias y el porcentaje establecido en el artículo N° 4 de la Ley N° 24.016. Para la aplicación de lo dispuesto en este artículo, deben considerarse los requisitos de edad y años de servicios exigidos en el artículo N° 3 de esta última norma (Cuadro 5).

⁹ Cabe mencionar que el artículo N° 9 de la mencionada Ley establecía que por el lapso de 5 años, a partir de su promulgación, los montos móviles del beneficio previsional serían del 70,0%.

Cuadro 5. Edades de retiro y años de aportes bajo el régimen general, el régimen especial para docentes y el régimen especial para magistrados

Régimen	Edad de retiro		Años de aporte
	Hombres	Mujeres	
Ley N° 24.016	60	57	25 ⁽¹⁾
Ley N° 24.018 - Magistrados y otros	60	60	20 ⁽²⁾
Ley N° 24.241	65	60	30

- (1) De los 25 años de servicios, al menos 10 años deben provenir de servicios al frente de alumnos. Sobre esto existen excepciones: si dicho personal hubiera estado al frente de alumnos por un período inferior a 10 años, tendrá derecho a la jubilación ordinaria si cuenta con 30 años de servicios. Cuando se acrediten servicios de los mencionados por un tiempo inferior al estipulado con un mínimo de 10 años, y alternadamente otros de cualquier naturaleza, a los fines del otorgamiento del beneficio se efectuará un prorrateo en función de los límites de antigüedad y edad requeridas para cada clase de servicios. Además, los servicios docentes, provinciales, municipales o en la enseñanza privada, debidamente reconocidos, serán acumulados a los fines del cómputo de los requisitos de retiro si el docente acreditara un mínimo de 10 años de servicios de los mencionados en la norma. Por último, los servicios en escuelas de ubicación muy desfavorable o de educación especial se computarán a razón de 4 años por cada 3 de servicios efectivos.
- (2) 30 años de servicios y 20 años de aportes computables en uno o más regímenes incluidos en el sistema de reciprocidad jubilatorio.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la normativa vigente.

Algo similar a lo comentado en el párrafo previo se verifica para el Régimen Previsional para Investigadores Científicos y Tecnológicos creado por la Ley 22.929. Como se presentó en el Cuadro 4, dicho régimen también quedó derogado por el Decreto N° 78/94. La jubilación ordinaria otorgada bajo la Ley 22.929 era equivalente al 85% móvil¹⁰ de la remuneración total sujeta al pago de aportes correspondientes al cargo ocupado al momento de la cesación definitiva en el servicio. En el año 2005, por medio del Decreto N° 160/05, vuelve a entrar en vigencia el beneficio derogado en 1994 a través de la creación del suplemento *Régimen Especial para Investigadores Científicos y Tecnológicos*, pero se establece una alícuota diferencial del 2% sobre los aportes personales por sobre el porcentaje vigente de acuerdo a la Ley 24.241 y sus modificatorias.

A diferencia del *Régimen Especial de Docentes*, las edades de retiro y los años de servicios coinciden con los establecidos en la Ley 24.241, aunque se establece que para acceder a la prestación previsional del régimen especial se requieren al menos 15 años continuos o 20 años discontinuos en el cumplimiento de las actividades contempladas.

En el año 2009, por medio de la Ley 26.508, el beneficio instituido en la Ley 22.929 fue ampliado para el personal docente de las universidades públicas nacionales (no comprendido en las Leyes 22.929, 23.026 y 23.626). En este caso, la prestación mensual de las jubilaciones ordinarias del personal docente no podrá ser inferior al 82% del cargo o sumatoria de cargos, y dedicaciones de acuerdo a lo establecido por el

¹⁰ De acuerdo con lo establecido en el art. 7 de la Ley 22.929, la movilidad se efectuará cada vez que varíe para el personal en actividad la remuneración que se tuvo en cuenta para determinar la prestación.

Decreto N° 1.470/98, desempeñados al cese durante un período mínimo de 60 meses continuos o discontinuos de su carrera docente universitaria. Los docentes universitarios comprendidos por esta Ley deben aportar una alícuota diferencial del 2% por sobre el porcentaje vigente con el SIPA. Este aporte diferencial integra el *Fondo Especial Docente Universitario*.

El Decreto N° 78/94 también derogó los regímenes especiales legislados por las Leyes 22.731 y 24.018, que instituyeron, en el primer caso, un régimen jubilatorio específico para el personal del Servicio Exterior de la Nación, y, en el segundo caso, para Presidente y Vicepresidente de la Nación, Ministros y Secretarios de Estado del Poder Ejecutivo; Diputados, Senadores y otros altos funcionarios del Poder Legislativo y magistrados y funcionarios del Poder Judicial (ver Cuadro 4).

Es importante destacar que el Decreto N° 78/94 fue objeto de una cantidad importante de presentaciones judiciales que se manifestaban sobre su inconstitucionalidad. En *Libro Blanco de la Previsión Social* (2003) se comenta que las personas incluidas en los regímenes derogados por el mencionado Decreto a través de la vía judicial lograban obtener el beneficio previsional fijado en sus correspondientes regímenes especiales. Para el año 1999, la Suprema Corte de Justicia, en el caso en el caso *Craviotto Gerardo Adolfo*, ya había declarado la inconstitucionalidad del Decreto N° 78/94, expresando la inaplicabilidad de la norma para el Poder Judicial.

En octubre de 2002, por medio de la Ley 25.688, se derogaron expresamente las Leyes 22.731, 24.018 y 21.540. No obstante, esta norma fue parcialmente observada (Decreto N° 2.322/02), por lo que se dejó sin efecto la derogación de la Ley 22.731 y diversos artículos de la Ley 24.018. Asimismo, también se dejó sin efecto la derogación de la Ley 21.540, que otorga asignaciones vitalicias para determinadas autoridades eclesiásticas del culto católico.

Dentro de los artículos de la Ley 24.018 que no fueron dejados sin efecto, se encuentran aquellos que definen el beneficio al retiro (y las respectivas pensiones a los causahabientes), los años de aportes y la edad de retiro, entre otros, para los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, y para Presidente y Vicepresidente de la Nación y los Jueces de la Corte Suprema de la Nación. Los activos realizan un aporte adicional del 1% sobre su salario sin tope.

Según Grushka (2018), la reactivación en los últimos años de estos regímenes especiales permitió incrementar los recursos disponibles en el corto plazo, pero las reglas específicas de determinación y/o actualización de las prestaciones podrían elevar el gasto más de lo previsto por la Ley 24.241.

En los últimos años también se han realizado modificaciones en los regímenes diferenciales (aquellos que implican riesgos para el trabajador o agotamiento prematuro de su capacidad laboral) contemplados en el artículo N° 157 de la Ley 24.241.

En el año 2007, a través del Decreto N° 1.474/2007, se creó el suplemento *Régimen Especial para los Trabajadores de Yacimientos Carboníferos Río Turbio y de los Servicios Ferroportuarios con Terminales en Punta Loyola y Río Gallegos*, con el objeto de alcanzar la prestación jubilatoria de un porcentaje equivalente al 82% de la remuneración total sujeta al pago de aportes y contribuciones a la fecha del cese definitivo de tareas para trabajadores del Yacimiento Carbonífero Río Turbio y del Complejo

Ferropuerto aludido.¹¹ ¹² Para financiar este suplemento se establece que la empresa Yacimientos Carboníferos Río Turbio debe aportar una alícuota diferencial del 2% por sobre el porcentaje vigente de acuerdo al SIPA.

En el año 2009 se estableció un régimen previsional diferencial para los trabajadores en relación de dependencia¹³ de la industria de la construcción (Ley 26.494). De acuerdo con lo establecido por la nueva normativa, los trabajadores incluidos en este régimen podrán acceder a la jubilación cuando alcancen la edad de 55 años,¹⁴ sin distinción de sexo, en tanto acrediten 300 meses de servicios con aportes computables a uno o más regímenes del sistema de reciprocidad previsional, de los cuales, al menos, el 80% de los últimos 180 meses deben haber sido prestados en la precitada industria. Con estos requisitos el trabajador en relación de dependencia de la industria de la construcción accede a los beneficios previsionales del SIPA (artículo N° 17, Ley N° 24.241). Cabe señalar que el régimen diferencial fijó una contribución patronal adicional a la establecida en el régimen general. Esta es del 2% durante el primer año de vigencia de la norma, y se va incrementando en un punto porcentual hasta llegar al 5% en el cuarto año de vigencia.

Además de los regímenes especiales, existen regímenes diferenciales para algunos colectivos de trabajadores. En el año 2010 se extendieron los beneficios del régimen diferencial para estibadores portuarios, capataces y guincheros que prestan servicios bajo relación de dependencia (Decreto N° 5.912/1972) a aquellos trabajadores portuarios que desempeñan tareas idénticas a las tuteladas por el citado régimen diferencial por cuenta propia o asociados a cooperativas de trabajo. De este modo, la edad de retiro para este conjunto de trabajadores es de 52 años para los estibadores portuarios y de 55 años para los capataces de estibadores portuarios y guincheros portuarios.

4.3. Las prestaciones no contributivas

Como se anticipó, el sistema nacional incluye también el programa de pensiones no contributivas (PNC), como una alternativa relevante para la extensión de la cobertura de la seguridad social a la población adulta mayor. Este programa se desarrolla en un contexto de la política social que presenta una importante fragmentación tanto entre niveles de gobierno (nación, provincias y municipios), como entre instituciones del Gobierno Nacional. Al reformarse el sistema previsional en 1994, las PNC fueron separadas de los programas contributivos, los que continuaron en el ámbito del Ministerio de Trabajo reorganizados en el SIJP. A partir de enero de 1996, el programa de PNC pasó a ser administrado por la Secretaría de Desarrollo

¹¹ De acuerdo a lo establecido en el artículo N° 3 del Decreto N° 1.474/2007, los trabajadores del Yacimiento y del Complejo Ferropuerto que hubieran obtenido la prestación previsional según las disposiciones legales y convencionales vigentes tendrán igualmente derecho a percibir tal suplemento.

¹² De acuerdo al considerando de la norma, esta se dicta en línea con lo establecido por el régimen diferencial regulado por el Decreto N° 4.257/1968 (Régimen para quienes prestan servicios en tareas penosas, riesgosas, insalubres o determinantes de vejez o agotamiento prematuro).

¹³ De acuerdo a lo establecido en el artículo N° 1, inciso c) de la Ley N° 22.250.

¹⁴ El requisito de edad respecto de los trabajadores varones regirá a partir del cuarto año de vigencia de la Ley. Se llegará a una edad de retiro de 55 años de manera escalonada (ver el artículo N° 3, Ley N° 26.494). Esta gradualidad no se aplica para las trabajadoras mujeres.

Social, que hasta 1999 dependió de la Presidencia de la Nación y, desde entonces, del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

El programa de PNC otorga seis tipos de beneficios:

1. por vejez,
2. por invalidez,
3. a madres de siete o más hijos,
4. “graciables” otorgados por el Congreso de la Nación,
5. a ex combatientes de la guerra de Malvinas,¹⁵
6. otros por leyes especiales (incluyendo a familiares de desaparecidos durante el gobierno militar).

Los tres primeros programas son también denominados “pensiones asistenciales”. Las condiciones de adquisición para estos beneficios contemplan algunos de los siguientes factores (dependiendo del tipo de pensión): falta de cobertura previsional alternativa, ausencia de subsidios de cualquier tipo, falta de ingresos laborales, riesgo médico-social, vejez, soledad, ausencia del progenitor o desempleo de este para las madres de familia numerosa, desempleo, presencia y cantidad de hijos menores, incapacidad permanente y desamparo institucional.

Las PNC constituyen un programa de relevancia tanto por la cantidad de beneficiarios alcanzados como por el volumen de recursos que demanda. En general, el programa es de naturaleza asistencial con el objeto de aliviar la pobreza; sin embargo, algunas de sus prestaciones no tienen plenamente dicho objetivo. Un aspecto llamativo del programa lo constituyen las pensiones otorgadas por los legisladores debido a que alcanzaban un número de prestaciones elevadas. A pesar de esto, el programa global de PNC pareciera contar con un nivel de focalización que permite tener un impacto positivo en la reducción de la pobreza de los hogares con beneficiarios. Este impacto podría incrementarse con modificaciones en la estructura y mejoras en la focalización de las PNC graciables.

En el año 2003 se realizaron una serie de cambios normativos que modificaron la reglamentación sobre los requisitos de acceso a las PNC (Decreto N° 582/2003) y se eliminaron restricciones presupuestarias para su otorgamiento (Decreto N° 583/2003), lo que posibilitó la expansión de la cobertura de este programa. Además, a partir de 2004 se llevaron adelante una serie de acciones que también contribuyeron a incrementar la cobertura: se realizaron campañas de difusión y disponibilidad de beneficios asistenciales; se abrieron nuevos Centros de Atención Personalizada, donde se da inicio y seguimiento a los trámites de altas de beneficios; se efectuaron operativos de campo en zonas de alta vulnerabilidad; se avanzó en la modernización de los sistemas informáticos, lo que permitió disminuir el tiempo de evaluación de los

¹⁵ Por Ley 23.848, de 1990, se otorgan pensiones vitalicias a los ex combatientes conscriptos que participaron en el conflicto del Atlántico Sur y civiles que se encontraban cumpliendo funciones en los lugares en los cuales se desarrollaron estas acciones entre el 2/4/82 y 14/6/82. El monto del beneficio fue fijado en el 100% de la prestación mínima de jubilación ordinaria, pero en 1996, por Ley 24.652, fue equiparado al 100% de la remuneración mensual que percibe el grado de cabo del Ejército Argentino y extendido a los ex soldados conscriptos de las fuerzas armadas que hayan estado destinados en el Teatro de Operaciones Malvinas (TOM) o entrado efectivamente en combate en el área del Teatro de Operaciones del Atlántico Sur (TOAS), y a los civiles que se encontraban cumpliendo funciones de servicio y/o apoyo en los lugares y fechas antes mencionados y a sus derechohabientes. En 1997, por Ley 24.892, el beneficio fue extendido a militares en situación de retiro o baja voluntaria.

expedientes y reducir de este modo el período que media entre el inicio del trámite, la aprobación del beneficio y su efectivo cobro; se suscribieron convenios de colaboración con municipios; se desarrollaron tareas conjuntas con la ANSES para dar alta al Código Único de Información Laboral (CUIL) a postulantes, entre otras acciones.¹⁶

Un cambio sustantivo en el esquema de prestaciones no contributivas a cargo del Gobierno Nacional que tendrá un fuerte impacto a largo plazo sobre el propio sistema contributivo ha sido, en el año 2016, la introducción de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) en la Ley que introdujo el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados (Ley 27.260). Se trata de una prestación mensual de carácter vitalicio y personal equivalente al 80% de la jubilación mínima destinada a todos los mayores de 65 años sin aportes o con aportes incompletos. Adicionalmente, sus beneficiarios acceden a las prestaciones del seguro de salud provisto por el Programa de Atención Médica Integral (PAMI). Además de la edad, los requisitos exigen ser argentino o argentino naturalizado con 10 años de residencia en el país anterior a la solicitud o extranjero con una residencia mínima de 20 años, no cobrar ni tener derecho a ninguna jubilación o pensión de un organismo nacional o de cajas o institutos provinciales o municipales. También se requiere residir en el país una vez solicitada la pensión.

Para diciembre de 2017, el número de PNC ascendió a 1.537.595, de las cuales 1.371.770 corresponden a prestaciones por invalidez, 309.314 a madres de 7 o más hijos y 2.931 por vejez.¹⁷ El total también incluye 97.642 pensiones por leyes especiales, graciabiles y ex combatientes de Malvinas; y 68.183 PUAM. Asimismo, cabe señalar que la ampliación de la cobertura ha sido acompañada de aumentos en el monto de las prestaciones, dado que estas están mayoritariamente vinculadas a la jubilación mínima. Por último, respecto a las prestaciones no contributivas, cabe señalar que algunas provincias también ejecutan sus propios programas. Por ejemplo, la provincia de Buenos Aires cuenta con un programa de pensiones sociales y, en Santa Fe, la Caja de Pensiones Sociales de la provincia otorga pensiones a ancianos, inválidos, madres y menores indigentes.

¹⁶ Para un mayor detalle se puede consultar la Cuenta de Inversión de los años 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009.

¹⁷ Nótese que el número de prestaciones PNC por vejez alcanza un número muy bajo debido a que la cobertura de esta contingencia se estuvo realizando a través de las moratorias previsionales con acceso a las prestaciones contributivas.

5. Fragmentación y amplia cobertura en el sistema de protección social para la población adulta mayor en Argentina

La protección social de la población adulta mayor en Argentina puede ser calificada como muy amplia y fragmentada. De hecho, de acuerdo con los datos de la Encuesta Permanente de Hogares del segundo semestre de 2017, solo el 6,3% de la población de 65 años o más estaba en situación de pobreza y menos del 1% era pobre indigente, mientras que los porcentajes correspondientes al total de la población eran del 25,7 y del 4,8%, respectivamente (INDEC, 2018).

En relación con la fragmentación del sistema, el Cuadro 6 muestra la multiplicidad de esquemas donde predomina el SIPA como régimen contributivo nacional, un esquema “semicontributivo” y dos no contributivos. El SIPA coexiste con otros regímenes contributivos, que, en la mayoría de los casos, contemplan prestaciones similares, pero donde, en contraste, varían algunos de los requisitos para acceder a los beneficios, como la edad y los años de contribución. Entre ellos pueden mencionarse las distintas cajas provinciales para empleados públicos ya mencionadas en este documento, las más de 77 cajas de previsión y seguridad social para profesionales y los regímenes especiales y complementarios de previsión social. El plan de inclusión previsional o moratoria, que denominamos “semicontributivo”, constituye una herramienta de carácter transitorio para quienes tienen la edad para jubilarse pero no cumplen con los años de aportes requeridos para tramitar el beneficio previsional. En este caso, los períodos de aportes impagos pueden cancelarse al contado o en un plan de facilidades de pagos de hasta 60 cuotas. Por último, los dos esquemas no contributivos, las pensiones no contributivas tradicionales, de corte asistencial y condicionadas a una prueba de recursos, y, por otro lado, la recientemente instituida PUAM, de corte universal y que busca garantizar la seguridad de los ingresos a partir de los 65 años para todos aquellos que no tengan otro ingreso previsional.

Cuadro 6. Régimen nacional (SIPA y MDS) de prestaciones por vejez, invalidez y supervivencia

Prestaciones por vejez, invalidez y supervivencia. Régimen Nacional (SIPA-MDS)			
Esquema	Vejez	Invalidez	Fallecimiento
Contributivo (SIPA)	Jubilación	Retiro por invalidez	Pensión por fallecimiento. Regularidad en los aportes (o tener una jubilación o retiro por invalidez)
	30 años de aporte	Incapacidad total (física o intelectual) para el desempeño de cualquier actividad	
	Edad de retiro: 60 años mujeres y 65 varones	Regularidad en los aportes, cualquiera fuere la edad o antigüedad en el servicio	
Semi contributivo (SIPA)	Moratoria Acceso "facilitado" a quienes alcanzaron la edad de jubilación sin cumplir con los años de contribución. De carácter transitorio, inicialmente los periodos a incluir debían ser previos al 30/09/93. Luego se extendió hasta el 31/12/03. La deuda puede cancelarse de contado o en un plan de hasta 60 cuotas.		
	Prestación por edad avanzada	Genera pensión por fallecimiento	
10 años de aporte (5 durante los 8 anteriores al cese de actividad)			
	Edad de retiro: 65 años por invalidez, 70 por vejez (67 para los trabajadores rurales)		
No contributivo (MDS)	PNC		
	No percibir ningún tipo de beneficio previsional o de retiro.		
	No tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar. No contar con familiares obligados a la prestación de alimentos en condiciones de proporcionarlos.		
	Extranjeros deben acreditar 20 años de residencia continua en el país.		
	Edad para vejez: 70 años		
No contributivo	PUAM		
	No percibir jubilación, pensión o retiro, de carácter contributivo o no contributivo.		
	Ser argentino o argentino naturalizado con 10 años de residencia en el país (anterior a la solicitud) o extranjero con residencia mínima de 20 años.		
	Mantener residencia en el país una vez solicitada la pensión.		
	Edad: 65 años (o más)		
	No genera derecho a pensión		

Fuente: elaboración propia sobre la base de Bertranou *et al.* (2011).

Con el objeto de brindar una aproximación cuantitativa a la importancia de cada grupo, puede decirse que, a partir de información de diciembre de 2017, es posible distinguir tres grandes grupos de beneficios, según puede verse en el Cuadro 7:

- a) 3,23 millones de beneficios contributivos del SIPA (1,85 millones de jubilaciones y 1,38 millones de pensiones) con una prestación media mensual de \$15.759 en el caso de las jubilaciones y de \$10.472 para las pensiones;
- b) 3,6 millones de beneficios por moratoria (casi 95% jubilaciones), con una prestación media de \$7.627 mensuales;
- c) 1,5 millones de prestaciones no contributivas con un valor promedio de \$6.002 mensuales.

Además, hay aproximadamente medio millón de beneficios correspondientes a las cajas provinciales y 300 mil a los regímenes de las fuerzas armadas y de seguridad (con una prestación media que supera los \$3.000 mensuales).

Cuadro 7. Beneficios previsionales: casos y montos, diciembre de 2017

Tipo de prestación		Miles de casos	Haber mensual en \$	Tasa de sustitución en % RIPTE
Salario formal promedio (RIPTE) y estimación ingreso imponible				\$ 26,301
Pensiones No Contributivas	Vejez	3	5,260	20.0
	Invalidez	1,060	5,158	19.6
	Madres de 7o más hijos	309	7,361	28.0
	Legisladores (Graciables del Congreso)	68	6,819	25.9
	Ex combatientes de Malvinas	22	22,256	84.6
	Otras leyes especiales	7	14,017	53.3
	Pensión Universal para Adulto Mayor	68	5,933	22.6
	Total PNC	1,538	5,999	22.8
Beneficios sistema contributivo	Jubilación	5,266	11,092	42.2
	Con moratoria	3,418	7,636	29.0
	Sin moratoria (1)	1,848	17,485	66.5
	Pensión	1,583	10,573	40.2
	Con moratoria	200	7,474	28.4
	Sin moratoria (1)	1,383	11,022	41.9
	Total	6,849	10,972	41.7

Fuente: elaboración propia sobre la base de BESS (2017).

- (1) Los beneficios “sin moratoria” incluyen los de leyes anteriores a la Ley N° 24.241, los regímenes especiales (Docentes no Universitarios, Luz y Fuerza, Poder Judicial, Investigadores Científicos, Docentes Universitarios, Servicio Exterior y Yacimiento Carbonífero Fiscal Río Turbio) y los regímenes de las fuerzas policiales.

Sin duda, la composición de cada uno de los tres grupos antes mencionados termina por definir un escenario cuya segmentación puede ser calificada como excesiva y, en algunos casos, con una racionalidad discutible. Esto, básicamente, se debe a la ausencia de correlación entre tipos de beneficios y financiamiento, y, en especial, a la existencia de financiamiento de rentas generales para beneficios contributivos. Adicionalmente, puede haber alguna dificultad en definir las causas que explican las brechas de nivel entre diferente prestación no contributiva y, tal vez más importante, la permanencia en el tiempo de cada uno de estos segmentos.

Una dificultad adicional surge al intentar establecer la importancia del monto de las prestaciones comparándolas con salarios de referencia o ingresos medios (tasas de sustitución). Por un lado, parte importante de los trabajadores basa sus contribuciones en categorías predeterminadas (autónomos) o forma

parte de regímenes subsidiados (personal doméstico y Monotributo), cuya base de imposición es sensiblemente menor a los ingresos efectivos. Por otro lado, las prestaciones de los beneficiarios de regímenes especiales incluidos en el SIPA (y con mayores tasas de sustitución) no se presentan desagregadas en las estadísticas disponibles. En todo caso, el Cuadro 7 presenta una estimación de la tasa de sustitución de las pensiones no contributivas y los beneficios del sistema contributivo, incluyendo aquellos “con moratoria”, con relación a la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE).¹⁸

Las PNC representan en promedio el 23% del RIPTE, mientras que las prestaciones contributivas promedian el 42%. En este último caso, sin embargo, pueden apreciarse importantes diferencias al considerar que los beneficios con moratoria tienen una tasa de sustitución del 29% y la correspondiente a las jubilaciones sin moratoria alcanza el 56%. Los beneficios “sin moratoria” incluyen los de leyes anteriores a la Ley N° 24.241, los regímenes especiales y los regímenes de retiro de las fuerzas policiales, que, considerados de forma independiente, reflejan un haber medio que va desde dos (2) hasta diecisiete (17) veces el haber medio total de todo el sistema. Para el caso de que el ingreso imponible tomara en cuenta las rentas de referencia de los monotributistas e independientes en general, la tasa de sustitución debería ser mayor y para el caso de las jubilaciones sin moratoria se acercaría al 80%.

Cabe destacar que el enfoque aquí adoptado se aleja de la caracterización simplista del SIPA como un sistema previsional “que paga a todos los beneficiarios lo mismo” y que eso actuaría como impedimento (o restricción) para la expansión de la población contribuyente. Otra de las observaciones que surge del análisis aquí presentado es que, por lo general, el mapa final no resulta de una decisión de política pública consistente, sino que es el resultado de una sucesión de soluciones parciales que dieron origen al esquema fragmentado actual, con inequidades, incertidumbre en relación con su solvencia futura y poco previsible no solo para el Estado, sino, más importante, para los ciudadanos. En especial, es sumamente difícil prever las características de la cobertura futura de cada trabajador, y no se trata solo de admitir la complejidad del debate, sino también su alto impacto social, político, fiscal y macroeconómico.

El 81% de los cotizantes al sistema previsional administrado por el SIPA son trabajadores en relación de dependencia. Dentro de este conjunto de trabajadores se encuentran algunos amparados por regímenes especiales y empleados públicos de provincias que transfirieron sus cajas previsionales a la Nación.

Las prestaciones contributivas que percibirán estos afiliados al sistema se componen de la Prestación Básica Universal (PBU), que a septiembre de 2017 alcanzaba a \$3.875, y de la Prestación Adicional por Permanencia (PAP), el componente de la prestación total que se relaciona con los años de contribución. El primer componente le brinda progresividad al sistema, mientras que el segundo, al estar determinado en función del promedio de las remuneraciones sujetas a aportes durante el período de 10 años previos al retiro, se asocia en mayor medida al objetivo de suavización del consumo. La jubilación mínima y la PBU, en menor medida, incrementan las tasas de sustitución para aquellos trabajadores que a lo largo de su trayectoria laboral alternaron en empleos de bajas remuneraciones. También es importante destacar que

¹⁸ Índice elaborado por la Secretaría de Seguridad Social, que toma en cuenta la variación de los salarios de los trabajadores formales registrados a la seguridad social.

desde la sanción de la Ley de Movilidad de las Prestaciones, a medida que se incrementan las jubilaciones también se incrementa la remuneración sujeta a aportes.

Además, en el año 2017 el 20% de los cotizantes al SIPA lo hacían de manera exclusiva bajo el régimen simplificado de Monotributo.¹⁹ En la actualidad todos los monotributistas hacen un aporte previsional que les otorga el derecho de percibir en el futuro una jubilación mínima. No obstante, esto se sopesa con el hecho de que esta es una categoría con cotizaciones *subsidiadas*, dado que el valor presente de las prestaciones que recibirían sería superior al valor presente de las cotizaciones realizadas (Bertranou y Casalí, 2007; Casalí *et al.*, 2018). En diciembre de 2017, el promedio simple de los aportes de los monotributistas al SIPA ascendió a \$ 366 por mes, mientras que la jubilación mínima se ubicaba en \$ 7.246. Esto implica que, bajo esos parámetros, serían necesarios casi 20 monotributistas contribuyendo por cada jubilado que cobre jubilación mínima para financiarlo.²⁰

Por su parte, los trabajadores autónomos representan el 5% del total de cotizantes al SIPA. De este total, cerca de un 60% aporta para recibir una prestación equivalente a la mínima. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los aportes que realizan son bajos en relación con la capacidad contributiva estimada de los contribuyentes a este régimen (Bertranou y Casalí, 2007; Casalí *et al.*, 2018).

Los trabajadores del servicio doméstico, que representan el 4,3% de los aportantes al SIPA, al igual que los monotributistas, realizan aportes que le posibilitan a futuro acceder a la prestación básica universal. Dado que esta es inferior a la jubilación mínima, esta última sería la prestación a la que accederían.

En síntesis, la configuración del sistema actual de prestaciones expone un alto grado de fragmentación. A modo de síntesis, el Cuadro 8 presenta la información básica que permitirá evaluar la importancia de los diferentes regímenes.

¹⁹ Como resultado de un diseño muy generoso en materia de requisitos y beneficios que otorga el Monotributo, la cantidad de contribuyentes a este régimen creció desde seiscientos mil a fines del siglo pasado para alcanzar en la actualidad a tres millones y medio (Cetrángolo *et al.*, 2018).

²⁰ Con tasas de inflación elevadas y desfasajes entre los momentos en los que se realizan los ajustes de beneficios y aportes, esa relación puede presentar una significativa volatilidad. A partir de los ajustes en los montos de aportes dispuestos desde enero de 2018, esa relación cayó a 12 (Cetrángolo *et al.*, 2018).

Cuadro 8. Composición del sistema de previsión social en Argentina

Régimen	Población beneficiaria	Financiamiento	Prestaciones
Sistema previsional argentino (contributivo)	Trabajadores formales	Aportes y contribuciones de trabajador y empleador (11% y 10,17%), aportes autónomos (27%), montos	Sistema de reparto administrado por el Estado nacional: PBU más PAP
Sistema semicontributivo (moratoria y jubilación anticipada)	Trabajadores que no cumplen los requisitos para acceder a los beneficios previsionales	fijos subsidiados de Monotributo y casas particulares, recursos tributarios y transferencias del presupuesto nacional	Moratoria: haber jubilatorio del cual se descuentan los aportes faltantes. Jubilación anticipada: 50% del beneficio jubilatorio futuro
Cajas previsionales provinciales	Empleados de las administraciones públicas provinciales	Aportes y contribuciones salariales y presupuesto provincial	Sistema de reparto administrado por el Estado Provincial
Regímenes especiales	Empleados de las fuerzas armadas y de seguridad social y regímenes con condiciones especiales	Aportes y contribuciones salariales	Normas especiales de liquidación y cálculo de las pensiones
Cajas de previsión y seguridad social para profesionales	Profesionales independientes obligatoriamente comprendidos en la caja provincial que regula su actividad	Aporte personal del profesional afiliado y la contribución de la comunidad vinculada (prestaciones patrimoniales coactivas con afectación específica)	Prestaciones de vejez, muerte e incapacidad según la normativa específica que regula el funcionamiento de las distintas cajas de previsión y seguridad social para profesionales
Cajas complementarias de previsión social	Regímenes que se desarrollan en sectores específicos de actividad, al amparo de convenios colectivos de trabajo o de corresponsabilidad gremial	Aporte de los trabajadores involucrados, asociado algunas veces con contribuciones de los empleadores	Complemento a las prestaciones de vejez del sistema nacional

Fuente: elaboración propia.

Habiendo presentado los diferentes aspectos tanto institucionales como financieros de los varios fragmentos del sistema previsional argentino, y antes de pasar a describir los principales desafíos que deben enfrentar los procesos de reforma, conviene culminar esta sección con una visión agregada de sus erogaciones. Para eso, a partir de información de las ejecuciones presupuestarias del año 2017 e información complementaria, el Cuadro 9 muestra el nivel de erogaciones destinadas a la protección social de la población adulta mayor.

Anteriormente, en el Cuadro 1 se había visto que el gasto del SIPA era equivalente al 7,51% del PIB en el año 2016. Los datos del año 2017 para ese mismo universo consignan un nivel de erogaciones levemente superior (el 7,61% del PIB). Si a ese nivel se le suman los gastos destinados a otros tipos de pensiones contributivas y no contributivas a cargo de la ANSES y de otros organismos nacionales, y los correspondientes a las cajas provinciales (tanto transferidas en los años noventa como las no transferidas), el gasto en pensiones sumó, en el año 2017, poco menos del 11% del PIB. El Cuadro 9 también consigna

otras erogaciones a componentes de la protección social para la población adulta mayor, en especial el PAMI. Con esos agregados, el gasto total con ese destino superó el 12% del PIB.

Cuadro 9. Gasto público en los diferentes fragmentos de la protección social para la población adulta mayor. Año 2017 (en porcentaje del PIB)

PRESTACIONES	% PIB	
Jubilaciones y Pensiones SIPA		7.61
Contributivas	4.64	
Semi contributivas (Moratoria)	2.97	
Otras pensiones del gobierno nacional		0.56
Justicia	0.07	
Caja Policía Federal	0.21	
IAF Militares	0.29	
Pensiones no contributivas nacionales		0.18
PUAM	0.03	
PNC	0.09	
Ex-Combatientes y regimen reparatorio	0.06	
Empleados provinciales		2.52
Ex-Cajas Provinciales transferidas	0.31	
Cajas Provinciales no transferidas	2.21	
SUBTOTAL JUBILACIONES Y PENSIONES		10.87
Otros gastos proteccion social para adultos		1.21
INSSJyP (PAMI)	1.10	
Asignaciones familiares pasivos	0.11	
TOTAL		12.08

Fuente: elaboración basada en datos del Ministerio de Hacienda (2018) y de la Subsecretaría de Relaciones con Provincias del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

6. Desafíos y orientaciones para posibles reformas

Los desafíos de la protección social para la población adulta mayor en Argentina se relacionan con la construcción de un sistema sostenible en el tiempo, de cobertura universal, con adecuada proporcionalidad para los que acceden a beneficios contributivos y suficiencia para los que no logran cumplir los requisitos del beneficio contributivo. De manera específica, involucra una serie de importantes desafíos que incluyen, en especial, los siguientes criterios y acciones:

- El sistema previsional debe ser, necesariamente, previsible. Por lo tanto, un nuevo sistema debe construirse con un acuerdo que permita perdurar en el tiempo, evitando la historia de las últimas décadas en las que ha habido cambios recurrentes y hasta de carácter pendular.
- Lograr un consenso suficiente acerca de las reformas con el objeto de asegurar su permanencia en el tiempo. Un nuevo sistema de protección a la población adulta mayor debe surgir de un debate amplio y fundado que permita acordar un duradero “pacto social por la previsión social”.
- Evitar soluciones de emergencia con beneficios a corto plazo y costos a largo plazo difíciles de sostener.
- Considerar una variedad de instrumentos para tratar los diversos objetivos del sistema de protección social para la población adulta mayor.
- Consolidar una prestación universal sin requisitos para su obtención que ofrezca beneficios suficientes a la población que no acceda a los beneficios contributivos. Deberá financiarse con recursos de rentas generales.
- Diseñar un sistema cuyos beneficios contributivos guarden proporcionalidad con los aportes y las contribuciones. Los beneficios deben ser los adecuados para mantener los incentivos a formalizarse, consistentes actuarialmente y sustentables en el largo plazo.
- Mantener niveles de aportes y contribuciones que permitan financiar niveles de prestaciones aceptables por la población en el mediano y largo plazo.
- Incorporar componentes semicontributivos para quienes hayan cumplido solo parcialmente con los requisitos para acceder a los beneficios contributivos. Deben ser financiados por una combinación de fondos de rentas generales y contribuciones sobre los salarios.
- Discutir cambios paramétricos, entre los que debería considerarse la necesidad de establecer los beneficios a partir de la totalidad de la historia laboral de cada beneficiario y no solo de los últimos años, aunque teniendo en cuenta las diferentes trayectorias que presentan varones y mujeres en el mercado laboral.
- Discutir el sendero futuro que deberían recorrer los ajustes necesarios en la edad de retiro a medida que sigan progresando las expectativas de vida, considerando las diferencias por género que muestra la demografía del envejecimiento.
- Rediscutir la necesidad y magnitud del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, y evaluar la conveniencia de redimensionarlo como un fondo contracíclico de menores dimensiones.
- Realizar una profunda revisión de la conveniencia y del alcance de los diferentes regímenes especiales y cajas complementarias, asegurando la permanencia de aquellos que tengan claros

argumentos en favor de su existencia y, adicionalmente, asegurar su sostenibilidad a largo plazo. En los casos en que se requieran fondos adicionales para su financiamiento, hacerlo de manera explícita, evitando subsidios cruzados de carácter regresivo.

- Eliminar, adicionalmente, la fragmentación territorial derivada de la existencia de cajas de empleados públicos provinciales no transferidas a la Nación. Se deberían rediscutir los acuerdos existentes para evitar la existencia de esquemas insostenibles y asegurar un tratamiento equitativo a lo largo del territorio nacional
- Aunque excede el tema previsional, debe redefinirse la situación de los monotributistas, especificando casos donde se los debe asimilar a los esquemas contributivos, semicontributivos o no contributivos, dependiendo de la permanencia en el tiempo del trabajador dentro de este esquema tributario simplificado.
- Reorganizar el sistema de prestaciones no contributivas con el objeto de evitar superposiciones, construyendo un esquema simple y explícito de beneficios no contributivos.
- En todos los casos, tener especial cuidado con los costos de transición de un esquema a otro deseado.

En resumen, la actual configuración del sistema previsional argentino combina en forma poco clara y efectiva criterios que siguen, por un lado, los esquemas contributivos tradicionales de carácter bismarckianos, mientras que, por otro lado, utiliza criterios de universalización, con prestaciones relativamente uniformes y financiamiento tributario, inspirados en los modelos *à la Beveridge*. Esta confluencia desordenada de criterios ha llevado a que no sea posible optimizar las funciones de prevención de pobreza y sustitución de ingresos en forma coherente y previsible. Cabe, entonces, volver a proponer una discusión amplia para un rediseño del sistema siguiendo los criterios y las acciones enumeradas anteriormente, en el marco de un nuevo pacto para la previsión social para las actuales y futuras generaciones.

7. Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (1994). *Envejecimiento sin crisis*, Oxford, Oxford University Press.
- Barr, N. y Diamond, P. (2008). *Reforming Pensions. Principles and Policy Choices*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press.
- Bertranou, F. (2005). “Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina. Enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de ingresos”, en *Bienestar y Política Social*, vol.1, N° 1, pp. 35-58.
- Bertranou, F. y Casalí, P. (coords.) (2007). *Los trabajadores independientes y la seguridad social*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Buenos Aires, OIT y CEPAL.
- Casalí, P., Jiménez, M., Léopore, E., Ortega, L. y Alvarez, M. (2018). *Seguridad social para los trabajadores independientes en Argentina: diseño, cobertura y financiamiento*. Serie Documentos de Trabajo 19, Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- Casanova, L., Casalí, P., Bertranou, F., Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. (2016). *Dilemas de la protección social frente a la desaceleración económica*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006). *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile.
- (2018). *Panorama Social de América Latina 2017*, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. (2009) (ed.). *La seguridad social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia*, Documento de proyecto CEPAL-PNUD, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2003). “Sistemas provinciales de pensiones en Argentina. Diagnóstico y Alternativas” (mimeo), Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cetrángolo, O., Gómez Sabaini, J. C., Goldschmit, A. y Morán, D. (2018). “Regímenes tributarios simplificados”, en Salazar-Xirinachs, J. y Chacaltana, J. *Políticas de Formalización en América Latina: Avances y Desafíos*, Lima, Organización Internacional del Trabajo.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004). “Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma”, Serie financiamiento del desarrollo 151, Unidad de Estudios Especiales, Santiago de Chile, CEPAL. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/21281/lcl2219e.pdf>
- EPH (Encuesta Permanente de Hogares) (2018). *Mercado de trabajo, principales indicadores*. Cuarto Trimestre 2017. Informes técnicos, vol. 2, N° 49.

Gillion, C., Turner, J., Bailey, C. y Latulippe, D. (eds.) (2000). *Social Security Pensions. Development and Reform*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Gillion, C. y Bonilla, A. (1992). La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno. *Revista Internacional del Trabajo*. Vol. 3, N° 2.

Grushka, C. (2018). *Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES*, años 2015-2050.

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2018). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos*. Segundo semestre de 2017, Informes Técnicos, vol. 2, N° 63, Buenos Aires.

Mesa-Lago, C. (1978). *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification, and Inequality*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

— (1996). “Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales”, en *Revista CEPAL*, diciembre, pp.73-94.

— (2004). Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina, en *Revista CEPAL* 84, diciembre.

— (2014). *Reversing pension privatization: The experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary*. Working Paper N° 44, Oficina Internacional del Trabajo.

Ministerio de Hacienda (2018). Cuenta de Inversión 2017, Buenos Aires.

<https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2017/tomoi/introduccion.html>

MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (2018). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, primer trimestre. http://trabajo.gob.ar/downloads/seguridadSoc/BESS_1trim_2018.pdf

Naciones Unidas (2017). *World Population Prospects. The 2017 Revision*, DESA, Population Division, Nueva York. <https://esa.un.org/unpd/wpp/>

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1957). “Informe al Gobierno de la Argentina sobre la previsión social”. Programa ampliado de asistencia técnica OIT/TAP/Argentina/R.2, Ginebra.

— (1981). Sobre los aportes sociales, los impuestos y el mercado de trabajo (basado en la experiencia de la República Argentina). Reunión de expertos sobre financiación de la seguridad social. Documento de Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo.

— (2001). *Regímenes de pensiones*. Organización Internacional del Trabajo y Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra.

— (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Ginebra.

— (2018). *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Panorama Laboral Temático 4. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.

— (2019). *Trabajar para un futuro más prometedor*. Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, Ginebra.

Uthoff, A. (1995), “Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe”, serie Financiamiento del desarrollo, N° 29 (LC/L.879), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).