
JUBILACIONES Y PENSIONES EN ARGENTINA

INFORME TÉCNICO

Análisis del Sistema Integrado Previsional
Argentino (SIPA) • (2004 - 2022)



CONSTRUIMOS PARTICIPACIÓN CIUDADANA

JUBILACIONES Y PENSIONES EN ARGENTINA

INFORME TÉCNICO

ANÁLISIS DEL SISTEMA INTEGRADO DE PREVISIÓN SOCIAL ARGENTINO (SIPA) · (2004 - 2022)

El Sistema de Seguridad Social busca garantizar que las personas cuenten con capacidad económica que les permita, ante la eventual ocurrencia de una contingencia¹, sostener su nivel de ingresos previo a dicha contingencia o disponer de los recursos necesarios para evitar situaciones de pobreza.

En este sentido, **el sistema de Previsión Social constituye un importante componente de la Seguridad Social que aborda en específico el sostenimiento de la capacidad económica (individual o familiar) ante la disminución de ingresos o la incapacidad de generarlos como consecuencia de la vejez, invalidez laboral o la muerte.**

Desde hace algunas décadas, tanto en Argentina como a nivel internacional, se viene debatiendo ampliamente sobre los sistemas previsionales. Este debate se ha centrado principalmente en la financiación de estos sistemas y su impacto en las finanzas públicas, a menudo desviando la atención de sus verdaderos objetivos.

Organismos internacionales como la ONU, la OIT y la CEPAL coinciden en la necesidad de diversificar los mecanismos de financiación de los sistemas previsionales, alejándose de una dependencia exclusiva de los esquemas contributivos laborales. Esto a los fines de ampliar la cobertura para grupos excluidos, asegurar la sostenibilidad financiera y adaptarse a los cambios demográficos y laborales de las sociedades actuales.

En el caso del sistema previsional argentino, basado en un modelo colectivo, de reparto, principalmente contributivo, administrado por el Estado y de participación obligatoria, resulta crucial considerar otros criterios de eficiencia para un análisis adecuado:

- La eficiencia del sistema radica en asegurar una redistribución intergeneracional del ingreso, manteniendo niveles de vida similares entre la etapa activa y pasiva, evitando la pobreza en esta última etapa.

¹ Enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte.

- En sistemas contributivos, se busca una alta autofinanciación y reducir la dependencia de financiamiento externo.
- En modelos de reparto, la proporción entre activos y pasivos debe ser favorable para evitar cargas excesivas sobre los trabajadores activos destinadas a financiar a los jubilados.

El presente documento tiene por objetivo analizar el sistema previsional nacional²; en particular, se analiza el conjunto de regímenes administrados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El análisis abarca el universo poblacional (aportantes y beneficiarios) tanto en la actualidad como en evolución (hasta 2022 por ser el último año cerrado), proporcionando una visión integral de la dinámica en términos de protección social. Asimismo, el estudio incluye el análisis en términos monetarios (ingresos y gastos de ANSES); esencial para comprender la estructura financiera del sistema previsional y evaluar su sostenibilidad a lo largo del tiempo. Finalmente, se analiza el poder de compra de la jubilación mínima, en comparación con la Cantas Básica Total y en evolución en términos reales con el fin de evaluar la efectividad de los beneficios otorgados para mantener niveles de vida dignos.

MARCO NORMATIVO

El sistema previsional se instituye mediante la sanción de la Ley 24.241 de 1993, la cual integró y sistematizó las principales cajas previsionales de alcance nacional (aprobadas por diversas normativas anteriores a dicha Ley).

En efecto, mediante esta Ley se crea el “Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)”, mediante la implementación de dos regímenes:

- el Régimen Público de Reparto (a cargo de ANSES)³.

² Se excluyen las Fuerzas Armadas, las Fuerzas de Seguridad y el personal de Parques Nacionales, dado que poseen cajas previsionales propias.

³ Régimen de reparto: de carácter solidario, en donde los activos aportantes actuales financian el pago de beneficios de los pasivos actuales.

- el Régimen de Capitalización Individual (a cargo de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones -AFJP- y controladas por la Superintendencia de AFJP creada a tal fin)⁴

En el año 2008, con la sanción de la Ley 26.425, el Régimen de Capitalización Individual es derogado y el SIJP es reemplazado por el “Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA)” actualmente en vigencia en el ámbito nacional, el cual unifica ambos sistemas en un único régimen de reparto solidario y asistido, **quedando la Ley 24.241 como régimen general para los distintos regímenes jubilatorios y de pensión contributivos en la órbita nacional.**

El **régimen general** contempla a aquellas personas que durante su etapa activa aportaron ya sea como trabajadores en relación de dependencia o como trabajadores independientes⁵. En ambos casos, los aportantes pueden pertenecer a distintos regímenes según el tipo de trabajo que realizan.

Para los trabajadores **en relación de dependencia**:

- **Régimen ordinario:** al cual pertenecen la mayoría de los trabajadores públicos (nacionales y de las provincias y municipios que transfirieron sus cajas a la Nación) y los trabajadores del sector privado;
- **Regímenes diferenciales:** al cual pertenecen los trabajadores que realizan actividades penosas y que por tal situación poseen menores requisitos para el acceso a beneficios en cuanto a años de aportes y edad de jubilación;
- El régimen de trabajadoras/es de **casas particulares**.

Para los trabajadores **independientes**:

- **Autónomos:** al cual pertenecen los trabajadores independientes enmarcados en la normativa general (Ley N°24.241);

⁴ Régimen de capitalización: de carácter individual, en donde los activos aportantes financian su propia jubilación o pensión futura.

⁵ Se considera trabajador en relación de dependencia a aquel que desempeña actividades económicas a título lucrativo sujeto a un contrato de trabajo y que trabaja para un empleador. Se considera “trabajador independiente” a la persona física que realiza una actividad económica a título lucrativo sin sujeción a ningún contrato de trabajo, cuya retribución al desarrollo de su actividad la recibe contra la presentación de facturas.

- **Monotributistas:** que poseen un régimen simplificado para el pago de impuestos y aportes;
- **Monotributistas sociales:** que poseen un régimen subsidiado de impuestos y aportes por tratarse de población en situación de vulnerabilidad.

Una vez otorgado el beneficio correspondiente, se los considera pasivos (o beneficiarios) y son contabilizados en la misma categoría ya que las características del pago de pasividades son las mismas. En otros términos, el cálculo de beneficios será igual para todos los beneficiarios, independientemente del régimen al que aportaron durante su etapa activa.

El régimen general se complementa con otros dos regímenes previsionales, también administrados por ANSES, a saber:

- **regímenes especiales:** cada uno de ellos posee una normativa propia que estipula tanto los requisitos de acceso a beneficios como el cálculo en sí de los beneficios a percibir. Son siete regímenes: Docentes no universitarios; Docentes universitarios nacionales; Investigadores científicos y tecnológicos; Poder Judicial; Servicio Exterior de la Nación; Luz y Fuerza; y personal de Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCRT).
- **regímenes policiales y de servicios penitenciarios provinciales transferidos a Nación:** presentan características, requisitos y beneficios previsionales que se regulan por normativas específicas provinciales, recayendo en ANSES sólo su administración. Las jurisdicciones que transfirieron sus regímenes previsionales policiales y/o penitenciaros a la nación son: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán.

APORTANTES (ACTIVOS)

Los aportantes son los individuos que integran la fuerza laboral (activos) y contribuyen al sistema previsional mediante el pago de aportes o contribuciones.

El Cuadro 1 presenta la cantidad de aportantes de los diferentes regímenes de previsión social vigentes en el país que son administrados por ANSES.

Como puede apreciarse, el régimen general es el de mayor relevancia, con **10,2 millones de aportantes (equivalente al 94% del total)**. Dentro de éste, la modalidad en relación de dependencia representa el **65,6% del total** mientras que las actividades independientes representan el **28,2%**.

En otras palabras, el 94% de los contribuyentes recibirán beneficios del régimen general (independientes y relación de dependencia sin regímenes especiales), mientras que el 5,5% obtendrá beneficios a través de regímenes especiales (donde la mayoría corresponde a docentes universitarios y no universitarios). Además, menos del 1% percibirá beneficios establecidos por normativas provinciales debido a su pertenencia a cuerpos policiales y penitenciarios en las diez provincias que transfirieron sus cajas previsionales a la nación.

Cuadro 1. Aportantes a regímenes administrados por ANSES según normativa

Cantidad y porcentaje. Junio 2023.

Tipo de régimen	Normativa	Cantidad de aportantes	% respecto al total
Régimen General		10.253.486	93,7%
Para actividades en relación de dependencia		7.171.193	65,6%
<i>Ordinario</i>	<i>Ley 24.241</i>	5.810.779	53,1%
<i>Diferenciales</i>	<i>Normativas específicas por rubro</i>	937.518	8,6%
<i>Casas Particulares</i>	<i>Ley 25239 - TITULO XVIII</i>	422.896	3,9%
Para actividades independientes		3.082.293	28,2%
<i>Autónomos</i>	<i>Ley 24.241</i>	528.884	4,8%
<i>Monotributo</i>	<i>Ley 24.977</i>	1.932.528	17,7%
<i>Monotributo Social</i>	<i>Ley 25.865</i>	620.881	5,7%
Regímenes Especiales		597.003	5,5%
Regímenes de Policías y Servicios Penitenciarios de Provincias transferidos a Nación	Normativas provinciales	89.402	0,8%
Total		10.939.891	100,0%

Notas: una persona puede aportar de forma simultánea a más de un régimen por lo que el total de aportantes no coincide necesariamente con la suma de aportantes de cada régimen. A fines expositivos, el total que se muestra en el cuadro corresponde a la suma de los totales parciales, siendo el número de aportantes reportado por ANSES de 10.704.768.

Fuente: elaboración propia en base a ANSES.

Al contrastar el número de individuos que contribuyen al sistema previsional con aquellos que forman parte del mercado laboral, es evidente que una proporción considerable de personas no estará amparada por los beneficios de la seguridad social. Así, **los 10,9 millones de trabajadores expuestos en el cuadro anterior representan sólo el 48% de la población activa**. El resto de la población activa se compone de personas que se encuentran trabajando en la informalidad (aproximadamente 6 millones de

personas), personas desempleadas (aproximadamente 1 millón) y de personas que aportan a regímenes contributivos diferentes a la ANSES (aproximadamente 3,5 millones de personas).

En resumen, la discrepancia entre la cantidad de trabajadores que aportan a algún sistema previsional y la población activa señala la existencia de una parte significativa de la fuerza laboral que carece de cobertura dentro del marco de la seguridad social. Esta falta de cobertura puede: acarrear carencias de respaldo financiero en momentos de contingencia (enfermedad, invalidez, etc.); aumentar el riesgo de exclusión social profundizando las desigualdades; limitar el acceso a los servicios de salud; y, aumentar la inseguridad económica durante la vejez lo que puede llevar a la dependencia de terceros o a situaciones de pobreza.

BENEFICIARIOS (PASIVOS)

Los beneficiarios son las personas que durante su etapa activa han aportado al sistema y en la actualidad se encuentran fuera del mercado laboral (pasivos) recibiendo los beneficios previsionales (jubilación o pensión).

El total de beneficiarios del SIPA, a septiembre de 2023, fue de 5,7 millones de personas, entre los que se contabilizaron 6,8 millones de beneficios (vale recordar que una persona puede ser perceptora de más de un beneficio, como, por ejemplo, percibir una jubilación y una pensión por fallecimiento del cónyuge). Del total de beneficios, 5,2 millones (77% del total) corresponden a jubilaciones y 1,6 millones a pensiones (23%).

El Cuadro 2 presenta la cantidad de beneficios otorgados por tipo de beneficio. Nuevamente se aprecia la relevancia del régimen general ya que la cantidad de beneficios otorgados en el marco de este régimen asciende a 6,5 millones que representan 96% del total de beneficios del conjunto de regímenes administrados por ANSES.

Los regímenes especiales nuclea el 3,5% del total, destacándose el de docentes no universitarios como el más representativo.

Por su parte, los beneficios otorgados a los cuerpos policiales y penitenciarios provinciales representan sólo el 0,7%.

Cuadro 2. Beneficios de los regímenes administrados por ANSES

Cantidad por tipo y porcentaje. Junio 2023.

Régimen	Beneficios			% respecto al total
	Jubilaciones	Pensiones	Total	
General	4.972.722	1.545.421	6.518.143	95,8%
Leyes anteriores a la Ley 24.241*	158.705	195.998	354.703	5,2%
Ley 24.241	4.814.017	1.349.423	6.163.440	90,6%
Especiales	202.586	36.830	239.416	3,5%
Docentes no Universitarios	159.970	16.680	176.650	2,6%
Docentes Universitarios Nacionales	8.975	1.388	10.363	0,2%
Investigadores Científicos y Tecnológicos	8.554	1.192	9.746	0,1%
Poder Judicial	5.629	1.794	7.423	0,1%
Servicio Exterior	413	247	660	0,0%
Luz y Fuerza	18.468	15.416	33.884	0,5%
YCRT	577	113	690	0,0%
Regímenes de Policías y Servicios Penitenciarios de Provincias transferidos a Nación	35.832	11.983	47.815	0,7%
Total	5.211.140	1.594.234	6.805.374	100,0%

(*) Incluye a los jubilados y pensionados que accedieron a sus beneficios con anterioridad a 1993 (año de sanción de la ley 24.241).

Elaboración propia en base a ANSES.

Es dable señalar que gran parte de los beneficios previsionales que reciben las personas en su etapa pasiva requieren de la aplicación de moratorias para ser otorgados. Éstas constituyen un mecanismo por el cual las personas que en el pasado no han podido cumplir con el pago de sus contribuciones en forma regular pueden regularizar su situación previsional, posibilitando así el acceso al beneficio previsional.

Son implementadas a través de leyes específicas que establecen las condiciones y requisitos para acogerse al régimen. Actualmente, se encuentran en vigencia dos moratorias (Leyes 24.476 y 27.705), cuya población objetivo son las personas que cumplen los requisitos etarios para acceder a la jubilación, pero no poseen los años de aportes necesarios.

El Cuadro 3 muestra la cantidad de pasivos que accedieron a beneficios con y sin moratoria. Como puede observarse, las moratorias tuvieron un rol importante en lo que respecta a la cobertura del sistema previsional: de **6,8 millones de beneficios del SIPA, más de la mitad fueron entregados mediante moratorias**. Esta importancia relativa asciende al 65,5% cuando se considera únicamente el beneficio jubilatorio.

Cuadro 3. Beneficios otorgados mediante el SIPA

Cantidad. Junio 2023.

Régimen	Jubilaciones		Pensiones		Total	
	Cantidad	Participación	Cantidad	Participación	Cantidad	Participación
Sin moratoria	1.796.173	34,5%	1.115.880	70,0%	2.912.053	42,8%
Con moratoria	3.414.967	65,5%	478.354	30,0%	3.893.321	57,2%
Total	5.211.140	100,0%	1.594.234	100,0%	6.805.374	100%

Fuente: elaboración propia en base a ANSES.

En cuanto a la cobertura del sistema previsional, al cotejar las personas que se encuentran en edad teórica de jubilación con la cantidad de personas que accede a los beneficios previsionales (administrados por ANSES u otros organismos), se tiene que **el 91% de la población adulta mayor cuenta con algún tipo de cobertura. El 9% restante no recibe beneficios previsionales pese a encontrarse en edad teórica de pasividad. Se trata, en orden de importancia, de adultos mayores que aún se encuentran trabajando, adultos mayores sin empleo o adultos mayores que se desempeñan en la informalidad.**

Una alta cobertura del sistema previsional entre la población en edad teórica de pasividad es un indicador positivo de protección social y estabilidad económica para quienes se encuentran en esa etapa de la vida. No obstante, como se verá más adelante, resulta necesario analizar la calidad y suficiencia de los beneficios ofrecidos para garantizar el cumplimiento de la principal premisa de un sistema previsional que es mantener en la etapa pasiva similar nivel de vida al que se tenía en la etapa activa.

Asimismo, la alta proporción de personas que acceden a la jubilación mediante leyes de moratoria o regularización de aportes apunta a problemas sistémicos en la cobertura previsional regular puesto que ponen de manifiesto la significativa dependencia de soluciones de excepción para acceder a los beneficios, destacando la necesidad de acciones y estrategias para mejorar la inclusión y la sostenibilidad del sistema previsional.

COTEJO ENTRE APORTANTES Y BENEFICIARIOS

Habiendo analizado separadamente los aportantes y beneficiarios de los regímenes administrados por ANSES un indicador que puede resultar de interés a los fines de evaluar el sistema previsional es la denominada “tasa de sostenimiento”, que surge de comparar qué cantidad de trabajadores en actividad (contribuyentes) existen por cada beneficio, para que, teniendo conocimiento de las cotizaciones y beneficios promedio que otorga cada régimen, pueda calcularse la relación necesaria para obtener un resultado financiero nulo. Es decir, que el sistema sea autofinanciable.

Si bien no existe una relación aceptada como óptima entre activos y pasivos, una relación cercana a 3 o 4 activos por cada pasivo se considera generalmente una referencia para garantizar la sostenibilidad financiera a largo plazo del sistema previsional.

En el sistema previsional argentino, la relación activo - pasivo es de 1,6, más baja de lo necesario para lograr el equilibrio del sistema a largo plazo.

Dado que aún hay una parte de la población adulta mayor que no está amparada por ningún régimen previsional, resulta evidente que la cantidad de personas que contribuyen al sistema debería aumentar. Esta situación resalta la necesidad de incrementar el número de contribuyentes activos para fortalecer y sostener el sistema previsional, permitiendo así ampliar la cobertura y garantizar la protección universal para la población adulta mayor.

Cuadro 4. Relación Activos - Pasivos

Junio 2023

Régimen	Activos	Pasivos (beneficios)	Relación Activos / Pasivos
General (1)	10.253.486	6.518.143	1,6
Especiales	597.003	239.416	2,5
Regímenes de Policías y Servicios Penitenciarios de Provincias transferidos a Nación	89.402	47.815	1,9
Total	10.939.891	6.805.374	1,6

(1) Considera a los trabajadores en relación de dependencia y a los independientes para el caso de los activos y a los jubilados y pensionados para los pasivos.

Fuente: elaboración propia en base a ANSES.

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LA ANSES

El siguiente gráfico muestra los ingresos y gastos de la ANSES en porcentaje del PBI para el período 2004-2022. En el mismo se muestran los ingresos y gastos totales, así como sus principales componentes: los recursos provenientes de aportes y contribuciones (por el lado de los ingresos) y las erogaciones que surgen del pago de las prestaciones previsionales (por el lado de los gastos).

En este punto resulta conveniente señalar que los recursos obtenidos por ANSES se integran, además de los recaudado por aportes y contribuciones, por recursos tributarios del tesoro nacional afectados específicamente a la seguridad social y por recursos provenientes de diferentes inversiones que realiza la ANSES (denominadas rentas de la propiedad). Estos recursos se destinan no sólo al pago de jubilaciones y pensiones del SIPA (contributivas y no contributivas) sino también al financiamiento de las cajas previsionales de las provincias que no transfirieron a nación sus sistemas previsionales y de las asignaciones familiares (contributivas y no contributivas), por citar los rubros de gasto de mayor relevancia.

Analizando las tendencias expuestas en el gráfico 1, se aprecia un aumento general en los ingresos de la ANSES como porcentaje del PBI a lo largo de los años, pasando del 4,2% en 2004 al 7,3% en 2022. Al respecto, resulta conveniente realizar algunas consideraciones:

- Se evidencia un crecimiento constante hasta 2008, seguido de una disminución en 2009, probablemente debido a la crisis económica global que afectó a varios países, incluyendo a Argentina. En este período, la recuperación del empleo registrado, así como la recuperación económica, impactaron favorablemente en los recursos de la ANSES.
- Desde 2009 hasta 2016, se aprecia una tendencia al alza en los ingresos: El regreso al sistema de reparto y la estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) implicó un aumento en los recursos administrados por la ANSES puesto que los ingresos de la seguridad social se vieron incrementados al asumir el Estado el control de los fondos.
- A partir de 2016, los ingresos presentan una disminución sostenida hasta 2022, reduciéndose 2,4 puntos porcentuales del producto desde esa fecha. Al

respecto, la reducción de aportes y contribuciones impulsada por el Poder Ejecutivo en 2016 fue un factor que incidió en la disminución de los ingresos de la ANSES: Se implementaron medidas económicas que incluyeron reducciones en las contribuciones patronales a la seguridad social como una estrategia para impulsar la actividad económica a partir de la reducción de los costos laborales para las empresas. Estas políticas buscaron aumentar la competitividad e incrementar los puestos de trabajos registrados, pero no lo lograron. Tuvieron más bien como consecuencia la disminución en los ingresos de la ANSES debido a las menores contribuciones realizadas por los empleadores (notar que la línea celeste desciende sostenidamente desde 2016). Por su parte, las medidas adoptadas en el marco de la pandemia por COVID 19 (aislamiento preventivo, postergación de vencimientos, reducción de alícuotas) continuaron la caída.

Por su parte, los gastos de la ANSES también muestran un aumento general como porcentaje del PBI a lo largo de los años, pasando desde el 4,5% en 2004 a 8,6% en 2022.

Al igual que los ingresos, se observa una disminución en 2009 debido a la crisis económica, seguida de un aumento continuo hasta 2015 producto fundamentalmente del pasaje de la responsabilidad de administración de los fondos previsionales desde el sector privado al público y el aumento en la cantidad de beneficios otorgados (como se verá más adelante). **A partir de 2015, se produce un aumento más significativo en los gastos, alcanzando un pico en 2020 con el 12,4% del PBI, debido a medidas de contención económica implementadas durante la cuarentena** (fundamentalmente el otorgamiento del Ingreso Familiar de Emergencia). Luego de 2020, se retoma la senda de caída que comenzó en 2017: **las dos modificaciones de las fórmulas de ajuste previsional impactaron reduciendo el gasto previsional en términos del PBI.**

De la dinámica entre Ingresos y Gastos totales de la ANSES, se observa que desde 2004 hasta 2015 los ingresos fueron ligeramente más altos que los gastos y, desde 2016, los gastos superaron a los ingresos, implicando la presencia de déficit en el financiamiento del organismo de seguridad social.

Resulta relevante recordar que en el resultado anterior se encuentran contemplados los recursos provenientes de las rentas generales del estado (tributarios y otros recursos) que se asignan específicamente al financiamiento de la Seguridad Social y no sólo los

recursos provenientes de los aportes de los trabajadores y de las contribuciones patronales.

Considerando únicamente la relación entre los aportes y contribuciones y las prestaciones otorgadas, se aprecia que las segundas han sido consistentemente mayores que los primeros, reflejando una tendencia deficitaria en este aspecto específico de la financiación de la ANSES a lo largo del período analizado. La línea punteada verde claro (que son las prestaciones previsionales), siempre estuvieron por encima de la línea celeste sólida (que son los aportes y contribuciones).

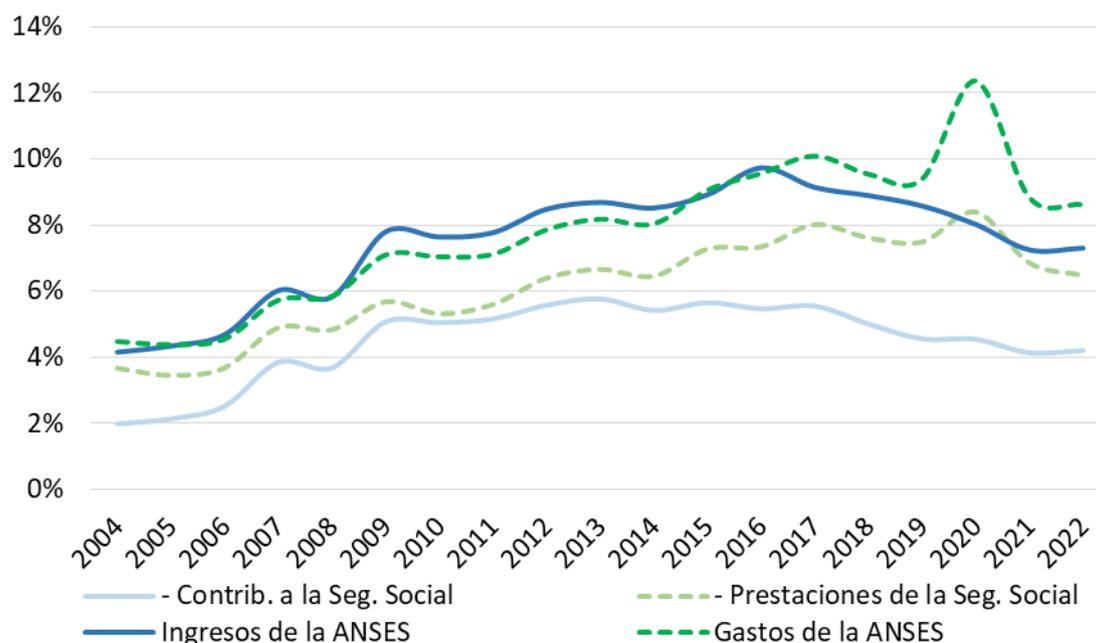
Más aún, desde el año 2011 se aprecia un estancamiento y posterior caída en los ingresos por aportes y contribuciones, al tiempo que se observa un crecimiento persistente en las erogaciones previsionales hasta 2017, ensanchando la brecha entre ingresos y gastos previsionales del sistema. **En 2022, los ingresos por aportes y contribuciones financiaban sólo el 65% de las prestaciones a la seguridad social y el 50% de los gastos totales de la ANSES.**

En otras palabras, durante todo el período analizado, los ingresos por aportes y contribuciones a la seguridad social no llegaron nunca a cubrir las prestaciones a la seguridad social. Por el contrario, se requirió siempre de recursos adicionales (tributarios en todo el período y rentas de la propiedad desde 2009) para afectar al financiamiento de la seguridad social, siendo estos recursos cada vez más necesarios.

Ello así, aun habiéndose modificado en dos oportunidades las fórmulas de ajuste de los haberes previsionales que, como se mencionó previamente, redundó en la caída de las erogaciones previsionales en términos del PBI.

Gráfico 1. Evolución de ingresos y gastos de la ANSES

Como porcentaje del PBI



Fuente: elaboración propia en base a ANSES.

EVOLUCIÓN DE APORTANTES Y BENEFICIARIOS.

Sin perjuicio de que un completo análisis de la política previsional requeriría un análisis pormenorizado de las siguientes 5 variables en el tiempo: cotizantes, monto de las cotizaciones, tiempo de aporte (requeridos y realizados), beneficios a recibir y edades de retiro (las que además varían entre cada régimen vigente en argentina); el análisis de ingresos y gastos realizado anteriormente, debería ser complementado por un análisis sobre la evolución de los aportantes y beneficiarios del sistema previsional y no sólo en cantidad sino también en su composición (que son los gráficos que se presentan a continuación).

De la lectura de los gráficos 2 y 3, se aprecian algunas particularidades:

- **Una presencia cada vez mayor de trabajadores independientes como aportantes del sistema:** mientras que desde la disolución del sistema de capitalización los trabajadores en relación de dependencia aumentaron en 700 mil hacia fines de 2022, los trabajadores independientes aumentaron en 1,3 millones. Si bien, en la mayoría de los casos, a estos trabajadores les corresponderá la jubilación mínima, existen cálculos que sostienen que los

aportes que realizan estos trabajadores son en general insuficientes para solventar el haber que reciben.

Este escenario pone en evidencia dos problemas: el déficit de financiamiento que supone la mayor incorporación de estos trabajadores respecto a los de relación de dependencia y la existencia de jubilaciones bajas entre los trabajadores independientes en comparación con los ingresos percibidos durante su etapa laboral. Revisar este financiamiento deficiente podría mejorar la sostenibilidad a largo plazo del SIPA.

- **Un mayor otorgamiento de jubilaciones a través de moratorias previsionales:**

Se aprecia que, durante las primeras dos décadas de este siglo, las Leyes de Moratoria Previsional se han convertido en la herramienta principal empleada por el Estado para abordar la necesidad de ingresos de la población adulta mayor. Su aplicación ha tenido un impacto notable en la cobertura de adultos mayores y también en la reducción de la brecha de género, especialmente al facilitar la inclusión masiva de mujeres en la protección social.

Sin duda, esta modalidad excepcional apuntó a solucionar la problemática generada por la disminución en la cobertura de la seguridad social producto tanto de un mercado laboral que no logra ni incluir ni retener a gran parte de la población como de las reglas contributivas vigentes en nuestro país que asocian la cobertura al cumplimiento de ciertos requisitos vinculados a la formalidad. En el período analizado, **aproximadamente 3 millones de personas accedieron a los beneficios de la previsión social a través de moratorias.**

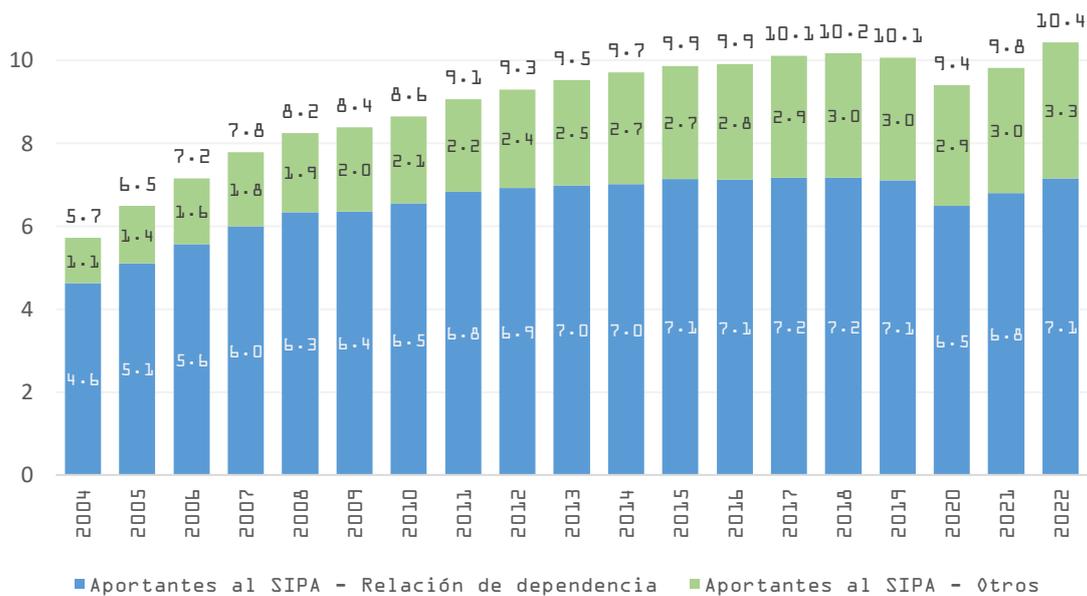
- **Un mayor otorgamiento de beneficios no contributivos.** A diferencia de los beneficios contributivos, los no contributivos no requieren que el beneficiario haya realizado aportes o contribuciones al sistema previsional para acceder a este tipo de prestación, siendo financiados principalmente a través de recursos fiscales y/o fondos estatales. Desde el surgimiento de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) en 2016⁶, esta prestación ha ido aumentando la

⁶ Esta prestación brinda cobertura previsional a las personas mayores de 65 años que no cuentan con ninguna jubilación o pensión. Es equivalente al 80% de una jubilación mínima y se actualiza por la Ley de Movilidad.

cantidad de beneficiarios, pasando de mil a 300 mil beneficiarios entre 2016 y 2022. Asimismo, la AUH (prestación de carácter no contributivo también financiada con los recursos de la ANSES) también ha aumentado el universo de beneficiarios en el período analizado.

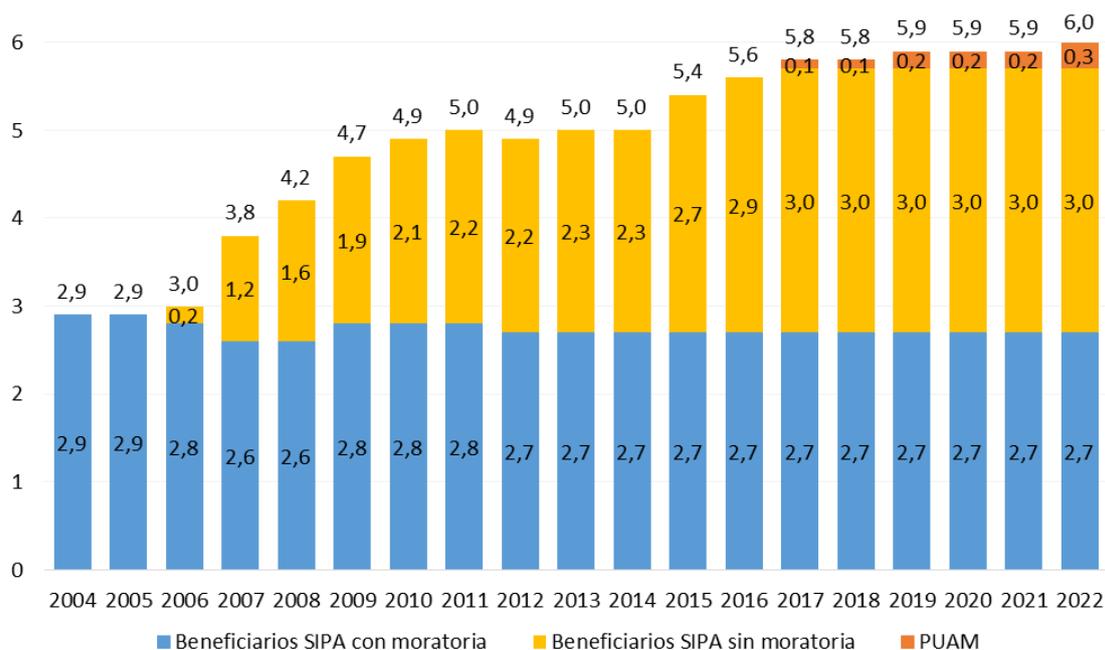
Esta situación indica **una mayor demanda de protección social y una necesidad creciente de asistencia económica por parte del Estado para sectores de la población que no cuentan con ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas**. Esto genera, asimismo, presiones adicionales sobre las finanzas públicas, incrementando el desafío de financiar adecuadamente el sistema previsional sin comprometer su sostenibilidad a largo plazo.

Gráfico 2. Evolución de aportantes al SIPA
Millones de personas



Fuente: elaboración propia en base a ANSES.

Gráfico 3. Evolución de beneficiarios del SIPA*
Millones de personas



Nota (*): el gráfico se centra en los beneficiarios del SIPA y, por lo tanto, no incluye los beneficiarios de las asignaciones familiares cuya gestión y liquidación también es efectuada por la ANSES. Las asignaciones de mayor relevancia fueron analizadas en detalle en el estudio previo titulado “Asignaciones familiares por hijo/a”.

Fuente: elaboración propia en base a ANSES.

COMPARACIÓN DE LA JUBILACIÓN MÍNIMA CON CANASTA BÁSICA TOTAL

De acuerdo con los datos de ANSES, **alrededor del 50% de los beneficiarios perciben una jubilación mínima**, por lo que es relevante analizar el poder adquisitivo de la misma a los fines de asegurar que las mismas cumplan el objetivo de proporcionar un nivel de vida adecuado a los beneficiarios, contribuyendo así a la reducción de la pobreza, la desigualdad y promoviendo el bienestar social. Para ello, se coteja el valor del haber mínimo jubilatorio con el costo de la Canasta Básica Total (CBT)⁷ analizándose también la evolución del mencionado haber jubilatorio en términos reales.

Corresponde señalar que los cálculos mencionados no permiten evaluar adecuadamente la *suficiencia* del haber mínimo jubilatorio puesto que no aportan

⁷ La CBT es el conjunto de alimentos y bebidas que satisfacen requerimientos nutricionales, kilocalóricos y proteicos, cuya composición refleja los hábitos de consumo de una población de referencia más los bienes y servicios no alimentarios tales como vestimenta, transporte, educación, salud, vivienda, etcétera. La CBT difiere entre personas porque las necesidades nutricionales varían según el sexo y la edad. Para ello, se toma como unidad de referencia el requerimiento energético del varón adulto (entre 30 y 60 años) y se establecen relaciones para el resto de las personas. Así, una mujer de más de 60 años consume 0,67 unidades de adulto equivalente mientras que un varón de más de 65 años consume 0,83 unidades de adulto equivalente.

información respecto al grado en que ese haber previsional le permite al/a la beneficiario/a mantener un nivel de vida similar al que tenían durante su etapa activa.

Un análisis de este tipo requeriría considerar el valor de los salarios sobre el final de la etapa activa de cada trabajador (remuneración media percibida durante los últimos 10 años de trabajo previos a la jubilación), para luego obtener el resultado a nivel agregado.

La información para la realización de este cálculo es cuantiosa y no se cuenta disponible al público por lo que se ha optado por realizar los análisis mencionados anteriormente (cotejo con CBT y evolución real).

En el Cuadro 4, se aprecia que la CBT de una mujer adulta mayor representa el 67% del haber mínimo jubilatorio mientras que la CBT de un varón adulto mayor representa el 83%. En otros términos, la capacidad de compra de la jubilación mínima alcanza para adquirir los bienes y servicios mínimos que satisfacen las necesidades básicas, con escaso margen para atender otras necesidades que hacen a la vida de una persona.

Cuadro 4. Comparación entre haber jubilatorio mínimo y CBT

CBT		Jubilación mínima (JM)	Relación entre CBT y JM	
Mujer	Varón		Mujer	Varón
84.662,05	104.879,85	126.361,27	67%	83%

Nota: valores de jubilación mínima y canasta básica total a noviembre de 2023.

Fuente: elaboración propia en base a ANSES e INDEC.

La baja capacidad de compra del beneficio jubilatorio es lo que ha llevado en los últimos años al otorgamiento de bonos, que buscan complementar o reforzar los ingresos de los jubilados/as.

El Gráfico 4 muestra la evolución del haber mínimo jubilatorio (con y sin bonos) en valores reales a precios actuales (noviembre de 2023), es decir, descontado el efecto de la inflación.

En el mismo se aprecia una tendencia decreciente de la capacidad de la jubilación mínima para mantener su poder adquisitivo a lo largo del tiempo. **Entre noviembre de 2009 y noviembre de 2023 el poder de compra del haber jubilatorio cayó 28%** mientras

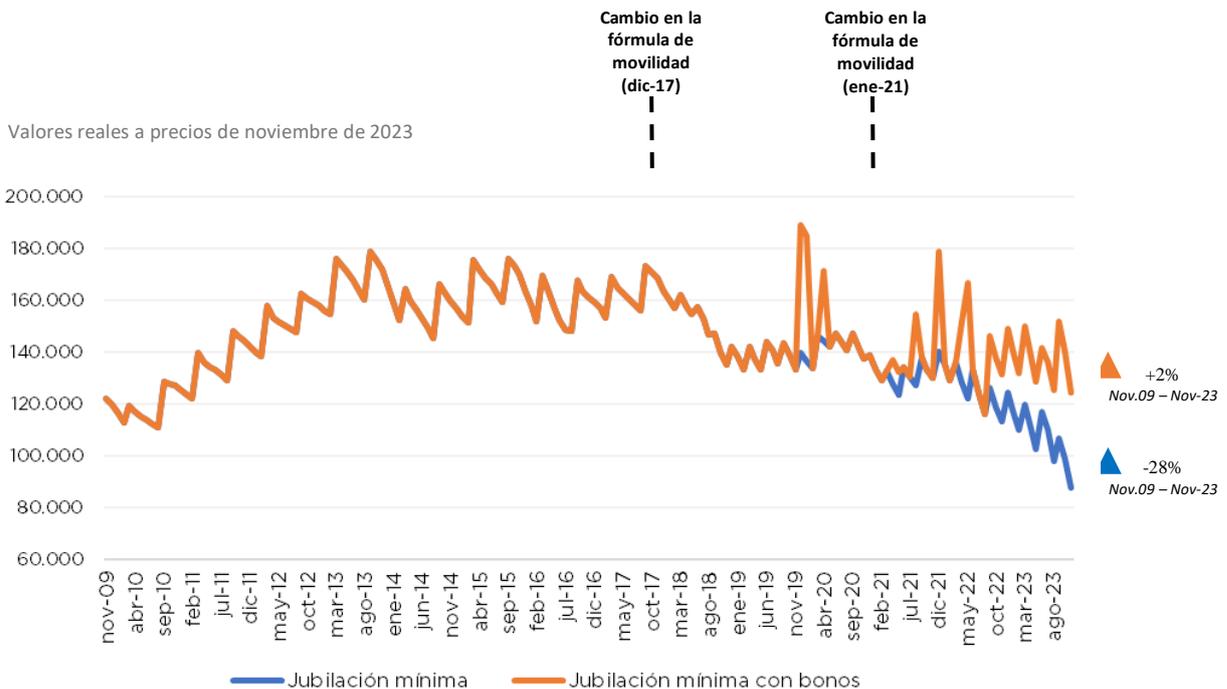
que, si se adicionan los ingresos complementarios por bonos, el poder de compra de una jubilación mínima logró equiparar al aumento de precios.

En efecto, **la medida de refuerzo de ingresos jubilatorios mediante el otorgamiento de bonos permitió atenuar el impacto de la inflación sobre el poder adquisitivo de las jubilaciones, pero sólo para las personas que cobran el haber mínimo.** El resto de los jubilados/as no alcanzados por la política de bonos ha experimentado la caída de mayor magnitud en su capacidad de compra.

Si bien esta medida tiene efectos positivos al proporcionar ayuda directa a los sectores más vulnerables, también genera una situación de inequidad entre aquellos que no reciben estos beneficios adicionales. Esta situación se produce por el descalce entre el nivel de vida que tenía el jubilado/a en su etapa activa y el que tiene en la actualidad, premisa que, como se sostuvo, es la que debiera procurar todo sistema previsional.

Finalmente, si los trabajadores perciben que los beneficios otorgados no están vinculados a su contribución, podría afectar su motivación para aportar al sistema previsional por lo que resulta fundamental, encontrar un equilibrio entre brindar asistencia a los sectores más vulnerables y garantizar que aquellos que contribuyen al sistema reciban reconocimiento por sus aportes.

Gráfico 4. Evolución real de la jubilación mínima



El análisis realizado pone de relieve la necesidad de atender cuestiones estructurales del sistema previsional argentino, como lo es la imposibilidad de gran parte de la población de alcanzar los 30 años de aportes requeridos por la ley (por dificultades de ingreso y permanencia en el mercado de trabajo formal, por ejemplo). Si no se atienden estas cuestiones y sólo se aborda el acceso a beneficios previsionales a través de otorgar mayor cobertura, se agravan las inconsistencias económicas y financieras del sistema jubilatorio al suscitar desequilibrios mayores a los actuales entre ingresos y egresos.

SOBRE EL ACHATAMIENTO DE HABERES JUBILATORIOS.

En los últimos años, el sistema previsional argentino ha experimentado una notoria transformación en la relación entre la jubilación máxima y mínima, generando un fenómeno conocido como achatamiento de la pirámide de haberes. Este fenómeno deviene de la implementación de bonos otorgados por el poder ejecutivo para proteger el poder adquisitivo de los sectores más vulnerables, específicamente aquellos que reciben la jubilación mínima y, en menor medida, a haberes que se encuentran ligeramente por encima de la mínima. Los jubilados de ingresos medios y altos no han sido beneficiarios de estas medidas estatales.

Este proceso, evidenciado en el análisis del cociente entre la jubilación máxima y mínima, ha provocado cambios significativos en la estructura de ingresos de los jubilados en Argentina.

Desde el inicio de la serie temporal analizada en este artículo, en enero de 2021, la relación entre la jubilación máxima y mínima mostraba un relativo equilibrio, con la jubilación máxima representando alrededor de 6,7 jubilaciones mínimas. A medida que avanzan los meses, se detecta un achicamiento progresivo en esta diferenciación de haberes.

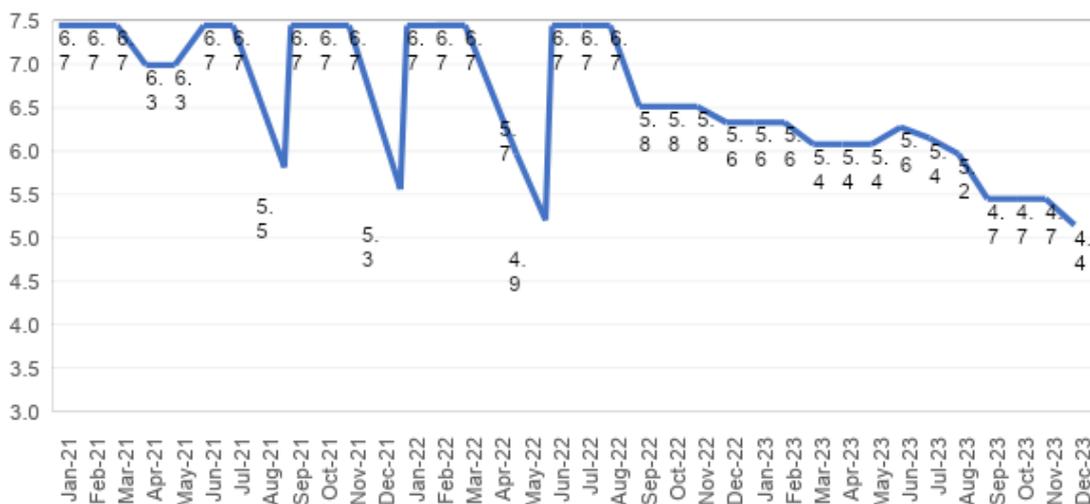
Durante el período comprendido **entre enero de 2021 y agosto de 2022, se observa una disminución temporal en la relación entre la jubilación máxima y mínima: cae, debido**

al otorgamiento de bonos por parte del poder ejecutivo, pero luego vuelve a su nivel inicial. Sin embargo, a partir de agosto de 2022, y a lo largo del período hasta diciembre de 2023, se registra una disminución casi continua en esta relación. En el mes de diciembre de 2023, el achatamiento se encontró alcanzando su mayor nivel: La jubilación máxima representó alrededor de 4,4 jubilaciones mínimas.

Tomando en cuenta los extremos mencionados puede decirse que la pirámide de haberes previsionales se acható entre enero de 2021 y diciembre de 2023 alrededor de 34%, alcanzando en diciembre la mínima relación entre las dos cifras de haberes desde enero de 2021 (fecha de inicio de nuestra comparación).

En esta disminución sostenida se conjugan dos factores: en primer lugar, la aceleración inflacionaria que afecta el poder adquisitivo de todos los jubilados por igual dado que la fórmula de movilidad previsional corre siempre por detrás de la inflación (y en general nunca la alcanza); y, en segundo lugar, la disposición del poder ejecutivo de mantener el poder adquisitivo solo para los jubilados de bajos ingresos. Estos dos factores combinados han contribuido a una reducción constante en la diferencia entre las jubilaciones máximas y mínimas, evidenciando una marcada tendencia hacia la “equiparación” de los haberes y un achatamiento en la pirámide de ingresos previsionales.

Gráfico 1. Relación entre jubilación máxima y mínima



Fuente: elaboración propia en base a ANSES.



CONSTRUIMOS PARTICIPACIÓN CIUDADANA



eforo.org.ar
info@eforo.org.ar
Rodríguez Peña 243 (C1020ADE)
CABA - Argentina