



Universidad de  
**San Andrés**

**Universidad de San Andrés**

**Departamento de Economía**

**Licenciatura en Economía**

**Sistema previsional argentino: Fortalezas  
del presente y desafíos del futuro.**

**Autor: Marcos Gabriel Garnier**

**Legajo: 27230**

**Mentor de Tesis: Jorge Baldrich**

VICTORIA, PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 21 DE JULIO DE 2020

# Índice

<u>1.- Introducción</u> .....	3
<u>2.- Tipos de sistemas previsionales</u> .....	5
<u>2.1.- Primer eje central: La cobertura del sistema</u> .....	5
<u>2.2.- Segundo eje central: La competitividad financiera.</u> .....	7
<u>2.3.- Tercer eje central: La sostenibilidad del sistema.</u> .....	8
<u>2.3.1.- Capitalización</u> .....	9
<u>2.3.2- Reparto</u> .....	9
<u>2.3.3.- Mixto</u> .....	10
<u>3.- Trayectoria del sistema previsional argentino.</u> .....	11
<u>3.1.- Evolución histórica</u> .....	11
<u>3.2- Caracterización del esquema actual</u> .....	15
<u>4.- Fortalezas y desafíos</u> .....	17
<u>4.1- Cobertura</u> .....	17
<u>4.2- Competitividad financiera</u> .....	18
<u>4.3- Sostenibilidad</u> .....	21
<u>5.- Conclusiones</u> .....	24
<u>6.- Bibliografía</u> .....	26

# 1.- Introducción

La seguridad social es un concepto que se fue gestando a través del tiempo y adquirió cada vez más relevancia. A su vez, dentro de este panorama tan amplio nos encontramos con los denominados sistemas de pensiones. En palabras de Andras Uthoff (2006), este tipo de estructuras se crean con el propósito de suavizar las fluctuaciones del consumo a lo largo del ciclo de vida y garantizar ingresos dignos en situaciones de vejez, invalidez y muerte. En particular, son los sistemas previsionales los que están enfocados en preservar la calidad de vida de los trabajadores que al entrar en una edad avanzada, o por otros motivos, dejan de encontrarse en condiciones de seguir desempeñándose en el mercado laboral.

En línea con Sabino (1998), podemos definir la previsión social como el conjunto de las normativas e instituciones que tienen el propósito de garantizar a los trabajadores la posibilidad de mantener una calidad de vida socialmente aceptable al término de su vida laboral, o si esta se interrumpe por motivos de invalidez. Los primeros indicios de un sistema cuya finalidad sea esta vemos en el año 1883 en Alemania, a partir de leyes impulsadas por el canciller Otto von Bismarck. Estas se centraron en la protección de la salud, la seguridad contra accidentes, la invalidez y la vejez de los trabajadores (Lara PO, 2018). En el caso de Argentina sería a partir del año 1904 que se vieron las primeras medidas en favor de la seguridad social para los adultos mayores por iniciativa de diversos municipios hasta que en el año 1950 se implementaría un sistema único desde el Estado nacional.

Posteriormente, se fueron implementando diversas reformas que modificaron, en varias ocasiones, tanto las características de las pensiones como así también los requisitos para acceder a ellas. Estas nuevas normativas influían notablemente en la estructura del sistema debido a que los cambios estaban orientados a uno o más de los tres ejes centrales. Estos son la cobertura y sostenibilidad del sistema además de la competitividad financiera de las pensiones que se entregaban (Bertranou et al, 2012).

La presente Tesis tiene como objetivo hacer un relevamiento de los cambios y acontecimientos más destacables que afectaron al sistema previsional argentino a través de la historia como así también realizar un análisis de las fortalezas y desafíos que este presenta en el sistema actual. La estructura sigue de esta manera, en la sección 2 caracterizaremos los tipos de sistemas de pensiones que existen. La sección 3 será una reseña histórica de los cambios que se dieron desde el inicio del sistema previsional argentino hasta llegar a caracterizar el sistema actual. La sección 4 profundizará en las fortalezas y desafíos que están presentes hoy en día en cada eje a analizar. Finalmente, se presentan las conclusiones en la sección 5.



## **2.- Tipos de sistemas previsionales**

En la actualidad existen diversas formas en que los países han elegido estructurar sus sistemas previsionales, con diferencias más o menos marcadas entre ellos según el caso. No obstante, todos tienen la misma finalidad dado que llega un momento en la vida de todo trabajador en el que deja de encontrarse en condiciones óptimas para seguir desempeñándose en el mercado laboral. Si partimos del supuesto de que no existiera un sistema previsional cualquier trabajador tendría que postergar su retiro lo máximo posible para poder preservar su fuente de ingresos. Esto se debe a que llegado el punto en el que no pueda seguir con sus actividades estaría perdiendo su medio de subsistencia, a no ser que disponga de otras fuentes de ingreso que le permitan mantener su calidad de vida. Para hacer frente a esta situación es que se desarrollaron los sistemas previsionales como un mecanismo para dar respuesta a esta problemática y lograr suavizar la transición al retiro. Cada uno de estos sistemas está basado en tres ejes centrales, la cobertura, la competitividad y la sostenibilidad.

### **2.1.- Primer eje central: La cobertura del sistema**

Cuando nos referimos a la cobertura del sistema estamos hablando de la proporción de personas que efectivamente son beneficiarios de una pensión en relación con el total de la población que podría recibirla. Para determinar a quién corresponde contar como beneficiario se establecieron dos condiciones necesarias, una edad mínima para jubilarse y haber cumplido una cierta cantidad de años de servicio con aportes al sistema como segunda condición. El criterio de una edad mínima surge de lo expuesto anteriormente, cualquier persona de edad avanzada no puede seguir desempeñándose en el mercado laboral. Para este caso también aplican las situaciones de invalidez, por ejemplo, por causas de fuerza mayor como accidentes que incapacitan a la persona. Además, para llegar a ser beneficiario antes uno debe ser contribuyente. Esta segunda condición juega un rol doble dado que impacta directamente en la cobertura del sistema y en la sostenibilidad de este. Uno antes de poder

jubilarse y gozar de los beneficios que ello implica debe realizar sus aportes por una cantidad de años ya establecida. Los aportes se determinan como un porcentaje del ingreso total.

No obstante, como bien afirman Rofman y Carranza (2005), la cobertura de la previsión social y sus determinantes no es un mero ejercicio algebraico, esta requiere que se establezca un criterio bien definido sobre las variables a medir. Al mismo tiempo, la medición de la cobertura es muy compleja desde el punto de vista metodológico, aun cuando se adopten indicadores relativamente sencillos pues sus resultados se encuentran determinados por las fuentes de información que se empleen. Estas pueden tener inconvenientes como la poca confiabilidad, la inexistencia de estas e incluso problemas de comparabilidad a lo largo del tiempo. Estos problemas no siempre pueden ser resueltos, pero deben ser reconocidos a fin de evitar conclusiones incorrectas.

En este punto ya tenemos el umbral de la edad mínima y los años de servicio con aportes como dos criterios que permiten determinar quiénes serán los beneficiarios del sistema previsional y, de esta manera, el nivel de cobertura. Si bien cualquier persona puede alcanzar la edad jubilable, no todos llegan a cumplir con los años de aportes requeridos. Por lo que la cobertura del sistema va a ser la proporción de personas que reciben efectivamente un beneficio social versus el total de personas en edad jubilable. Este indicador nos muestra el nivel de llegada del sistema a la población. Si tomamos un país con una alta cobertura, típicamente veríamos que los individuos que alcanzan la edad de jubilación no se han encontrado con dificultades para cumplir con los requisitos establecidos. Mientras que en los países con bajos niveles de cobertura, la situación lleva a los gobiernos a tomar medidas adicionales para poder incluir a estas personas en el sistema y que de esta manera se encuentren “cubiertas”, en el caso de Argentina, por ejemplo, se creó el Plan de Inclusión Previsional comúnmente conocido como Moratoria Previsional (Calabria et. al, 2010).

## **2.2.- Segundo eje central: La competitividad financiera.**

Anteriormente recalcamos que existen algunos segmentos de la población a los que se les dificulta cumplir con los años de aportes exigidos. La perspectiva de la competitividad financiera de las pensiones busca abordar una cuestión que es fundamental para el desarrollo del sistema, se quiere evaluar si el valor de los haberes previsionales logra cumplir el objetivo de la protección del adulto mayor que ya se encuentra cubierto.

En este sentido, cabe destacar que debemos contemplar que no alcanza simplemente con que la totalidad de las personas en edad jubilable estén cubiertas. Las pensiones otorgadas también deben lograr preservar la calidad de vida durante la vejez. Si tomamos en cuenta que el poder adquisitivo de estas se ve influenciado por diversos factores macroeconómicos, se vuelve necesario monitorear de forma constante las variables de la economía. Esto permite tener conocimiento tanto de su comportamiento como de su impacto sobre el poder adquisitivo de los haberes jubilatorios que se otorgan. Además, otro punto que puede ser muy importante para considerar es la distribución de los haberes. Esto se debe a que los países determinan los haberes jubilatorios en función de los aportes que realizó el beneficiario y estos se establecen como un porcentaje del ingreso. De esta forma, aquellos que perciban mejores ingresos durante su vida activa podrán realizar mayores aportes al sistema, lo que dará como resultado que perciban una mayor pensión una vez retirados, que quienes tienen menores ingresos. Por este motivo, podemos decir que evaluar este punto es fundamental si se quiere evitar que se repliquen o profundicen las desigualdades de la vida activa entre los beneficiarios luego del retiro (Calabria y Gaiada, 2012).

No obstante, debemos recordar que todos estos aspectos están ligados a la normativa vigente de cada país y del contexto socioeconómico que este experimentando. Por ejemplo, en algunos casos se puede acceder a una pensión mínima contando con una cierta cantidad de años de aportes y que esta crezca a medida que se sigue aportando. En otros es fundamental contemplar la evolución de las variables de la economía al momento de definir las reglas del sistema, como en aquellos países en los que la tasa de inflación es elevada. Esto se debe a que si es cercana a cero no impacta de forma significativa a los beneficiarios, aunque de no

ser así esta se vuelve muy importante para el día a día. En escenarios así, o con tendencia inflacionaria, podría plantearse la posibilidad de una pensión más bien dinámica que pueda seguirle el ritmo a la inflación o que se tomen medidas eficaces para mantenerla bajo control.

### **2.3.- Tercer eje central: La sostenibilidad del sistema.**

Más allá de las políticas y los objetivos que se pueda plantear un Estado para poder conservar la calidad de vida de sus ciudadanos este debe tener en cuenta que el sistema que plantee tiene que ser sostenible al largo plazo. Para esto, la población económicamente activa (PEA) toma un papel fundamental pues se conforma del total de individuos, en edad de trabajar, que trabajan o buscan trabajo activamente (Fleitas y Román, 2010). Estos constituyen la fuente principal de recursos que se destinan al sistema previsional pues se trata de los aportes que realizan los trabajadores se están desempeñando en el mercado laboral. No obstante, puede llegar a darse la situación de que no sean suficientes para cubrir el gasto y deba destinarse parte de los fondos recaudados por otros impuestos para poder cubrir la totalidad del gasto.

En línea general, existen dos formas que han desarrollado los gobiernos para administrar los fondos que aportan los contribuyentes. Siguiendo a Lara P.O. (2018), al inicio existió un modelo cuyo beneficio monetario dependía exclusivamente de las contribuciones aportadas. Posteriormente, junto a los Estados de bienestar, surgió otro modelo caracterizado por una pensión mínima universal que podía ser complementada con ahorro privado. Esto es lo que nos permite distinguir dos grandes grupos, los sistemas de “Capitalización” y los sistemas “De Reparto”. Además, podemos considerar aquellos en los que conviven ambas modalidades, los llamados sistemas “Mixtos”.



### **2.3.1.- Capitalización**

En primer lugar, tenemos los sistemas de capitalización. En esta clase de sistemas cada persona que realiza aportes lo hace a una entidad que concentra todos los recursos y los administra con el objetivo de generar rendimientos. Estos se sumarán al capital aportado por el contribuyente durante su vida laboral y constituirán su fondo de retiro. Así cada trabajador tiene la posibilidad de resignar parte de su ingreso presente con la intención de mantener su consumo futuro. A su vez, va a depender de las disposiciones de cada Estado el cómo van a ser reguladas las alternativas de cada individuo. Existen países en los que está establecida la proporción que corresponde a los aportes mientras que en otros esto constituye una elección de la persona pues no todos valoran el futuro con la misma intensidad y las perspectivas a largo plazo no son homogéneas entre individuos. Al mismo tiempo, cabe destacar que en este tipo de modelos se da otro proceso más profundo que produce una descolectivización y refuerzo de la individualidad (Benigni et al, 2012), pues cada persona velará por su propio beneficio.

### **2.3.2.- Reparto**

En segundo lugar tenemos los sistemas de Reparto, este modelo posee una característica fundamental que lo diferencia del de capitalización. Esta es la solidaridad con la que actúan los miembros de la PEA para con los beneficiarios. Se dice esto pues todos los aportes que se realicen durante la vida laboral de cada individuo estarán orientados al pago de las pensiones de aquellos que ya se encuentran jubilados. Estas son de carácter vitalicio y de prestación definida pues la pensión queda fijada de antemano por la historia laboral (salarios, años de servicio y edad de jubilación). Esto supone que el importe de la pensión es independiente de la evolución de factores macroeconómicos y sociales relevantes, como, por ejemplo, el envejecimiento demográfico (Laborda Herrero et. al, 2015). En otras palabras, el sistema plantea que cada persona debe realizar aportes con el fin de sostener el sistema en la actualidad con la expectativa de que las siguientes generaciones van a hacer los aportes necesarios para hacer sostenible el sistema en ese momento. Por esto se dice que los sistemas de Reparto están basados en una transferencia intergeneracional.

### 2.3.3.- Mixto

Por último, tenemos los casos que combinan ambas posibilidades descriptas anteriormente. En estos casos los países les brindan a sus ciudadanos la posibilidad de optar por uno de estos esquemas entre ambas alternativas, pueden cambiar luego de haber elegido o, en ocasiones, aportar en ambos de forma simultánea. En estos casos, queda a criterio de cada uno la decisión aunque así como amplía las posibilidades también complejiza el análisis para determinar cuál es la elección óptima (D'Elia, 2009).



## **3.- Trayectoria del sistema previsional argentino**

### **3.1.- Evolución histórica**

Al considerar los sistemas de jubilaciones y pensiones vemos que estos cumplen un papel fundamental en la sociedad pues tienen el propósito de garantizar la seguridad de ingresos para los adultos mayores (CELADE, 2006). Argentina ha sido uno de los países pioneros en el desarrollo del sistema previsional en América Latina, teniendo su origen hacia finales del siglo diecinueve y principios del siglo veinte. A través del tiempo, su estructura ha cambiado en varias ocasiones por nuevas legislaciones y reformas. Estas surgieron con la intención de poder unificar el sistema y que este pueda adaptarse a las dificultades que se presentaban en cuanto a cobertura, competitividad financiera y financiamiento.

En línea con Bertranou et al (2016), para el año 1904 tenemos las primeras legislaciones en Argentina que empiezan a considerar medidas orientadas a la protección de los trabajadores de edad avanzada. A partir de los años 1944 y 1954 hacen su primer salto cualitativo en términos de cobertura ya que se extendió el beneficio a la mayoría de los trabajadores formales (Begnini et al, 2012). Hasta este momento funcionaban de forma independiente distintas cajas previsionales tanto municipales como provinciales que, naturalmente, tenían su propio régimen de retiro y de compensación dado que no había un criterio definido a nivel nacional. Debido a este origen fragmentado, cada caja previsional contaba con diferentes requisitos de elegibilidad, tasas de cotizaciones y reglas de suficiencia de las prestaciones, durante varias décadas se fueron ensayando graduales avances para permitir la unificación y estandarización del sistema. En el año 1950 es cuando se ataca directamente esta problemática con la creación del Instituto Nacional de Previsión Social que tenía la intención de poder coordinar la acción de las distintas cajas preexistentes aunque este cambio tuvo sus resistencias. Una década más tarde, en el año 1960, se produce un cambio drástico a partir de una reforma integral del sistema de pensiones que redujo el número de

cajas dejando un régimen que solo distinguía entre trabajadores autónomos y aquellos en relación de dependencia. Además, se crearon algunos regímenes de privilegio que brindaban mejores condiciones de retiro para ciertos grupos como los funcionarios públicos, militares, policías, eclesiásticos, etc.

Siguiendo a Cetrángolo y Grushka (2004), vemos que este sistema, aún en formación, empezó a mostrar signos de deterioro financiero y hacia finales de la década del '70 comenzó a arrojar déficits que en años posteriores originarían la crisis del sistema previsional durante la década de los '80. Esta crisis tuvo lugar a partir de múltiples factores, entre ellos encontramos el agotamiento del excedente previsional, propio del inicio del sistema, el incumplimiento de las obligaciones previsionales, los cambios en la estructura demográfica, con el descenso de las tasas de mortalidad lo que llevó a un aumento de la esperanza de vida, entre otros factores macroeconómicos como la inflación, etc.

La década de 1990 se inició con problemáticas que evidenciaban la necesidad de un nuevo cambio en el sistema. Entre estos problemas se encuentran la considerable inequidad entre los beneficiarios; la escasa transparencia de cara a ellos en cuanto a lo que debían recibir; el alto incumplimiento de las cotizaciones más el elevado déficit y endeudamiento con los pensionados. Para 1992 ingresa en el Congreso el proyecto de reforma, que para el año siguiente es aprobado, bajo el mandato del Presidente Carlos Menem, y se pone en marcha el armado del denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) con la figura de las llamadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). El nuevo régimen comienza a operar entre 1994 y 1997 caracterizado por la gestión privada del sistema que llevaban a cabo las AFJP, reguladas y controladas por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP). El objetivo de esta reforma era poder resolver dos problemas, el déficit fiscal de largo plazo y el problema prestacional. La respuesta fue aumentar la edad de retiro, los años de aporte requeridos e incluir un componente de capitalización individual conformando de esta manera un régimen mixto (Bertranou et. al, 2012).

En línea con Cetrángolo y Grushka (2008), una vez entrado el año 2000 podemos destacar que el sistema tenía considerables deficiencias en tres áreas: la cobertura, el nivel de las prestaciones y la sostenibilidad. Esto se debe al costo de la transición a un nuevo sistema más el impacto de las nuevas medidas de política económica como la transferencia de cajas previsionales deficitarias y la reducción de aportes patronales, que generaron fuertes presiones fiscales. Además, debemos considerar la creciente desocupación e informalidad que, debido a la modificación de los parámetros contributivos, atentaron contra los objetivos de incrementar la tasa de cobertura de cotizantes y beneficiarios. Este sistema fue objeto de múltiples críticas.

Así, luego de la crisis de 2001-2002 con un mejor panorama económico se decidió avanzar con una nueva reforma. Durante el período de 2005-2008 se buscó nuevamente resolver los problemas de la caída de la cobertura, recomponer el valor de las prestaciones, al garantizar su movilidad, y aumentar el papel del Estado en la administración. Algunos de los cambios introducidos fueron la eliminación del componente de capitalización, la nueva puesta en vigencia de regímenes especiales anteriormente implementados, la extensión de la cobertura y apuntar a una mayor tasa de sustitución para los beneficiarios que ingresan al sistema.

Uno de los principales cambios en cuanto a la cobertura del sistema fue la introducción de la moratoria previsional. Esto permitió que trabajadores accedieran al beneficio previsional aunque no tuvieran los años de aportes requeridos (Cetrángolo y Grushka, 2008). Esto facilitó que aquellos con contaban con historias laborales incompletas o incluso inexistentes puedan solicitar y acceder a una prestación jubilatoria. Para esto, se confeccionaba un plan de pago que sustituía el rol de los aportes faltantes con el fin de completarlos. De esta manera, entre 2005 y 2011 se pudieron dar de alta 2,7 millones de personas y la Argentina se situó entre los países con mayor tasa de cobertura en América Latina. En palabras de Calabria et al. (2010),

*independientemente del indicador con el cual se lo evalúe, muestra efectos positivos sobre la población objetivo, los adultos mayores en situación de vulnerabilidad, así como también sobre el grupo familiar del cual forman parte (pp. 25).*

En relación con la tasa de sustitución, vemos que a partir de 2002 se comenzaron a implementar medidas para recomponer el poder adquisitivo de los haberes previsionales, que se vieron afectados por la devaluación del peso. Hasta el 2008 observamos que se llevaron a cabo políticas tendientes a favorecer la prestación mínima. Luego, en ese año se estableció que la actualización de las prestaciones se basara en parámetros predeterminados vinculados a la evolución de los salarios de los trabajadores en actividad y los recursos contributivos e impositivos afectados a la previsión social (Bertranou et al, 2016).

Para fines de 2008, se sanciona finalmente la Ley 26.425 que dio origen a la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que unificó los dos regímenes existentes en un sistema público de reparto basado en el principio de la solidaridad (Calabria et al, 2010). Esto no solo eliminó el componente de capitalización sino que también dio fin a las AFJP y recuperó la gestión estatal de los fondos de jubilaciones y pensiones. A su vez, estas reformas implicaron un cambio en los parámetros que determinan las prestaciones a la edad legal de retiro. El Estado se comprometió a garantizar iguales o mejores condiciones a aquellos que provenían del régimen de capitalización, hacer una evaluación de esto es complejo pues el régimen de capitalización no garantizaba un beneficio definido (Bertranou et al, 2012).

En cuanto a los regímenes especiales, estos fueron reinstaurados en 2005 luego de haber sido derogados el año anterior. Estos estaban dirigidos a docentes, investigadores científicos y tecnológicos, mientras que permanecieron vigentes los que estaban orientados a magistrados y funcionarios del poder judicial, Presidente y vicepresidente de la Nación, jueces y personal de servicio en el exterior. Estos establecen condiciones de retiro más favorables, como menos años de aportes, menor edad de retiro y prestaciones más generosas.

### **3.2- Caracterización del esquema actual**

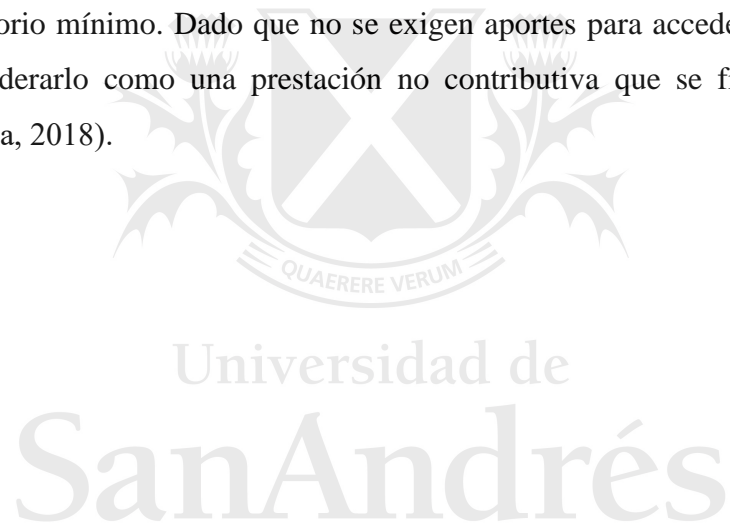
Actualmente, el sistema previsional argentino es de reparto y funciona a través de la figura del SIPA que concentra todos los registros pertinentes y tiene la gestión de sus fondos a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Los trabajadores deben cumplir una serie de requisitos para ser considerados beneficiarios y poder percibir los haberes jubilatorios para cuando ya no formen parte de la PEA.

En primer lugar, en función de lo publicado por la ANSES, el trabajador debe haber alcanzado la edad jubilable, que es de 65 años en el caso de los hombres o de 60 años en el caso de las mujeres. Además, se tiene en cuenta la cantidad de aportes que haya hecho durante su vida laboral, esta debe llegar a los 30 años de servicio. En caso de no poder completar los años exigidos existen otros medios por los cuales aún se puede acceder al beneficio. Si la persona excede la edad requerida, al momento de la jubilación, tiene la opción de descontar un año de servicio por cada dos años de la edad excedida. Otra alternativa, es completar los años faltantes realizando los aportes como trabajador autónomo o monotributista u optar por un plan de facilidades de pago (moratoria). En el caso de quienes superen los 70 años y hayan llegado a realizar solo 10 años de aportes, o habiendo alcanzado los 65 años no realizaron aportes, tienen a su disposición otros tipos de pensiones.

En segundo lugar, aquellos que han cumplido los requisitos van a recibir la jubilación ordinaria y esta consta de tres componentes (Calabria et al, 2018), siendo uno de ellos un componente fijo mientras los dos restantes son variables. Estos son, la Prestación básica universal (PBU), la Prestación compensatoria (PC) y la Prestación adicional por permanencia (PAP). La PBU es una prestación de carácter uniforme para todos los beneficiarios pues es independiente del total de aportes ingresado al sistema, a Marzo 2020 se estableció con el valor de \$6799,08 a partir de la Resolución 76/2020 publicada el 18 de Marzo en el Boletín Oficial. En el caso de la PC, tiene como finalidad compensar los aportes efectuados en el anterior sistema y solo se tendrá en cuenta los servicios con aportes hasta el 30 de Junio de 1994. El valor de esta será equivalente al 1,5% del promedio del sueldo actualizado por cada año de servicio con aportes. Este se calcula tomando el valor de los

últimos 120 sueldos y actualizándolos por el coeficiente de movilidad que determina la ANSES para cada mes y año. A su vez, la PAP se determina de la misma manera que la PC computando el 1,5% por cada año de servicio con aportes realizados a partir del 1 de Julio de 1994. La sumatoria del importe de cada componente conforma el haber jubilatorio.

Si bien la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM) no forma parte del SIPA, cabe destacar que también existe. Esta se creó con el propósito de “cubrir” a aquellos que no se encontraron en condiciones de realizar aportes durante su trayectoria laboral. Para poder acceder a ella es necesario tener 65 años (o más) y no estar cobrando un seguro de desempleo ni tener derecho a una jubilación o pensión de un organismo nacional o con cajas o institutos tanto provinciales como municipales. El haber de esta prestación alcanza el 80% del haber jubilatorio mínimo. Dado que no se exigen aportes para acceder a este beneficio, es posible considerarlo como una prestación no contributiva que se financia con rentas generales (D’Elia, 2018).





## **4.- Fortalezas y desafíos**

### **4.1- Cobertura**

Actualmente, el sistema previsional argentino tiene una de las mayores tasas de cobertura en la región. Esto se debe a la implementación de la Moratoria previsional que permitió ampliar la cobertura hacia aquellas personas que se encontraban en edad jubilable pero por fuera del sistema. De allí tenemos que si no estaban incluidas es porque no alcanzaron todos los requisitos necesarios, en su mayoría no contaban con la totalidad de los aportes.

En línea con Bertranou (2001), un punto de partida para el estudio de la cobertura son las características propias del mercado laboral. Por un lado, las diversas crisis macroeconómicas y las reformas estructurales impactaron en el desempeño del mercado de trabajo. Esto puede llegar a traducirse en niveles de desempleo de hasta dos dígitos inclusive, como sucedió para el caso argentino durante la década de los noventa y fueron los sectores más vulnerables los que se vieron más afectados como los de menor nivel educativo. Por otro lado, tenemos el sector de la economía informal como otra variable relevante para considerar. De la misma manera que en el escenario anterior, el autor expone que esto lleva a la marginación del acceso a la cobertura del sistema a una parte importante de la fuerza laboral.

En este sentido, vemos que la cobertura del sistema previsional tenía una tendencia a la baja durante la década de los noventa propia de las condiciones del mercado laboral y el aumento de las exigencias para acceder a una jubilación (Rofman y Oliveri, 2011b). De aquí es que surge la necesidad de extender e intensificar la seguridad previsional hacia aquellas personas excluidas del sector formal. Para tal fin, se implementaron distintas políticas como el Plan de Inclusión Previsional, la creación del SIPA y la ley de Movilidad Jubilatoria. Estas medidas lograron extender la cobertura al 92% de los adultos (Benigni et al, 2012).

De esta forma, podríamos afirmar que la moratoria cumplió con su propósito de ampliar la cobertura del sistema, aunque esta es una solución más bien de carácter transitorio. Idealmente los individuos no deberían encontrarse con dificultades para cumplir con los requisitos establecidos.

En contraste a otros países, cabe destacar que en Argentina no existe un modelo que plantee un mínimo de aportes, menor a los 30 años establecidos hoy en día, que permita el acceso a una jubilación parcial a la establecida que se incrementa a medida que aumentan los aportes realizados. Por lo que, no existen incentivos a seguir aportando cuando se tienen pocos años de aportes y se está próximo a la edad jubilable pues para acceder a la jubilación ordinaria es requisito haber alcanzado los 30 años de servicio con aportes (Calabria et al, 2018). Por ejemplo, entre 25 o 10 años con aportes de cara a la jubilación ordinaria ambos trabajadores están en la misma situación, no cumplen las condiciones establecidas, aunque uno se encuentra más cerca para completar los requisitos.

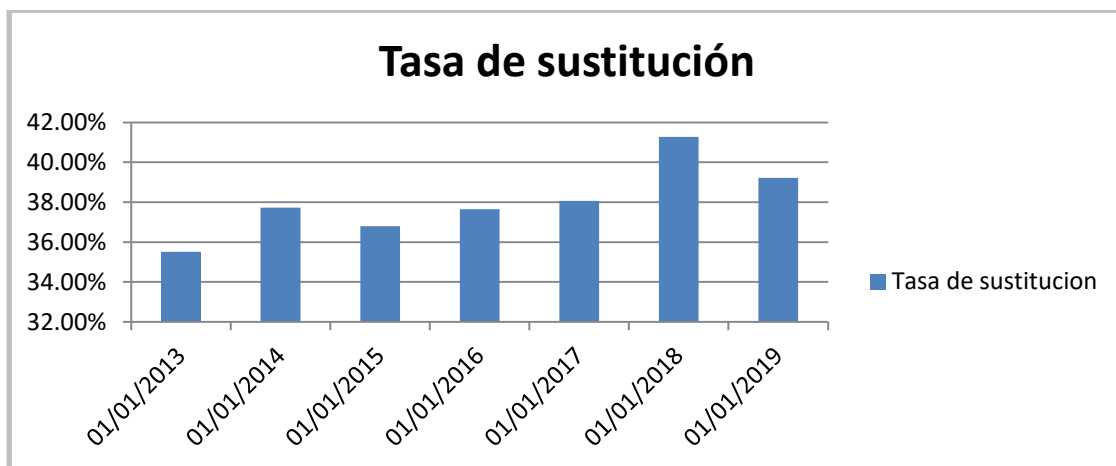
## **4.2- Competitividad financiera**

Desde la perspectiva de la competitividad financiera de las pensiones se busca abordar una cuestión que resulta central para determinar si el sistema previsional está alcanzando su propósito. Siguiendo a Rofman y Oliveri (2011a), podemos decir que la cobertura es solo una de las dimensiones a tener en cuenta para medir la efectividad del sistema. Resulta en una protección inadecuada del ingreso de los adultos mayores una alta cobertura con bajos beneficios. En esta sección se busca profundizar respecto a los beneficios monetarios que implica para un individuo ser beneficiario.

En este sentido, un primer punto que podemos observar es la tasa de sustitución del salario. Ella se define como la relación que existe entre la pensión y el salario, de tal modo que procura reflejar cuánto del nivel de vida que era sostenido con el salario, es posible de mantener posteriormente en el retiro (Paredes, 2012). Para tener una aproximación de la evolución de este indicador hemos tomado los valores del salario medio y el haber medio

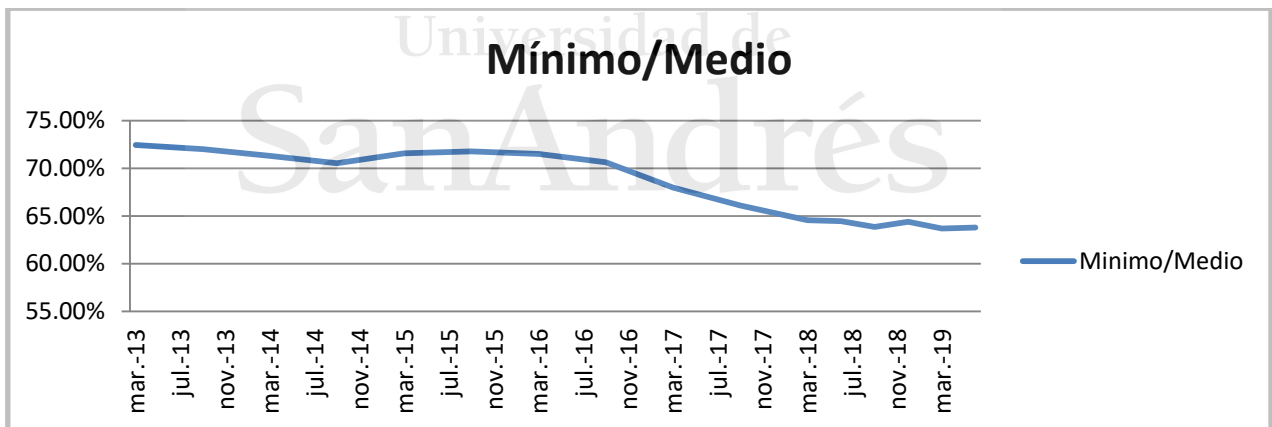
desde Enero de 2013 hasta el 2019 según las bases de la ANSES y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). A su vez, cabe destacar que al referirnos al haber medio estamos hablando del promedio de los haberes previsionales que fueron otorgados a los beneficiarios. Si bien esta estimación aún es perfectible, podemos destacar que, en promedio, al alrededor del 40% de los ingresos que percibía el trabajador durante su etapa activa será lo que reciba una vez se jubile. El impacto más notable es que pasar del estado de trabajador activo a la condición de retiro conlleva una reducción significativa de la calidad de vida.

Desde la perspectiva de Calabria y Gaiada (2012), un segundo punto a examinar es el de la distribución de los haberes pues, como bien explican, es uno de los pilares esenciales de un buen sistema previsional. Este punto no es trivial, debido a que la cobertura durante la vida activa es mayor para los trabajadores de mayores ingresos y para quienes se desempeñan en sectores menos informales. Además, en línea con Rofman y Olivieri (2011a), se observa que en todos los países de la región cuanto mayor es el nivel educativo mayor será la tasa de cobertura respecto a los sectores con menor educación. En pocas palabras, la distribución futura de los haberes previsionales se ve influenciada por cómo se encuentre conformada la cobertura de la PEA actual. Esto se debe a los contribuyentes de algunos sectores tendrán menos dificultad para mantener un historial de aportes sin interrupciones, ergo accederán a un mayor beneficio.



Fuente: Elaboración propia. Muestra Longitudinal de Empleo Registrado y datos abiertos ANSES.

En este sentido, un segundo punto o indicador que nos habla del desempeño de la seguridad social es el ratio entre el haber mínimo y el haber medio. Para este análisis seguimos empleando descripción anterior de haber medio y para el haber mínimo se toma el valor de la jubilación mínima. A valores de Marzo 2019, tenemos que el haber medio es \$16345,37 y el mínimo de \$10410,37, que representa el 65% aproximadamente. Este indicador nos permite conmensurar si los beneficiarios durante su trayectoria profesional consiguieron un nivel de ingresos lo suficientemente elevado como para alejarse de la jubilación mínima. En otras palabras, el indicador nos muestra qué porcentaje del haber promedio representa el haber mínimo garantizado. Para el caso en el que su valor se encuentre cercano a 1, esto implicaría que una gran proporción de los beneficiarios del sistema perciben el mínimo mientras que a medida que se aleja podemos inferir que la calidad de vida de los beneficiarios es mayor, dado que el haber medio es mayor. Si observamos el gráfico con su evolución desde Marzo del 2013 hasta Marzo de 2019, podemos ver que a lo largo del tiempo ha disminuido aunque sigue siendo una relación que se encuentra por encima del 60%.

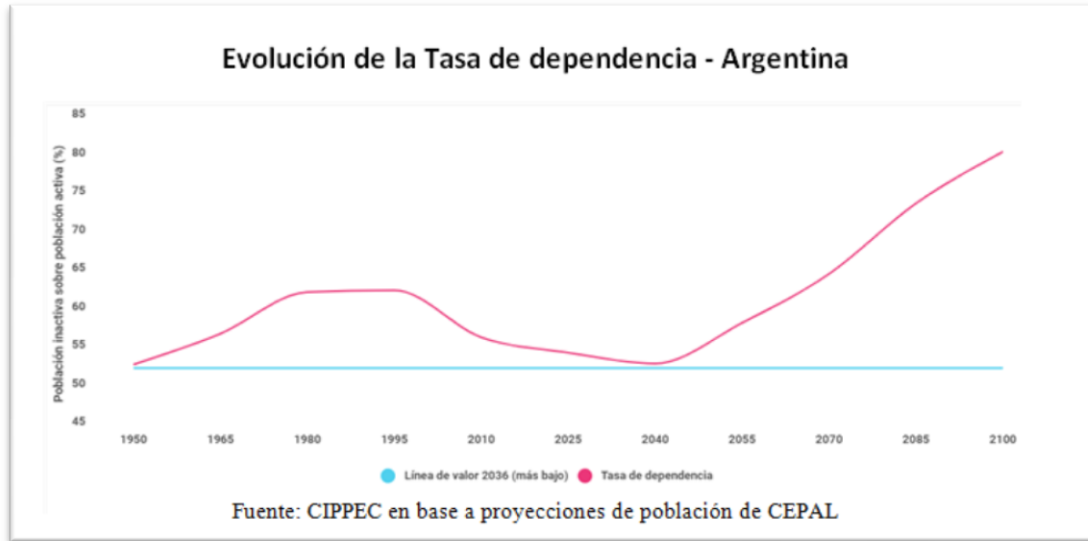


Fuente: Elaboración propia a partir de datos abiertos de ANSES.

De aquí surge que mantener actualizado el importe del haber mínimo es fundamental para garantizar la seguridad social del adulto mayor. La Argentina es un país con una larga historia inflacionaria que persiste hasta la actualidad. A su vez, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC, 2020) se encarga, entre otras actividades, de actualizar el valor de la canasta básica total (CBT) para considerar el umbral de la pobreza. El valor de esta a Marzo 2020 es de \$13590 mientras que para el mismo período la ANSES tiene establecido para la jubilación mínima el importe de \$15891, con lo que podría decirse que el objetivo del sistema logra cumplirse pues la jubilación ordinaria es mayor al costo de la CBT.

### **4.3- Sostenibilidad**

La Argentina está viviendo una etapa por la que pasan todos los países a medida que crecen, el primer bono o dividendo demográfico. Debido a las mejoras en la esperanza y calidad de vida de la población, se produce una disminución de la tasa de mortalidad. A su vez, esta supera en términos relativos a la disminución de la tasa de fecundidad, que también desciende pero a un ritmo más desacelerado. Este cambio implica que los países desarrollen una base ancha en su pirámide poblacional y que con el tiempo esta pasará a constituir gran parte de la PEA. De esta forma, será hasta el año 2035/40 que la Argentina contará con la mayor PEA de su historia, es decir, nunca antes tuvo tantos ciudadanos en edad de trabajar como durante el primer bono demográfico. Esto representa un gran sostén para el sistema previsional pues incide de manera directa y muy favorablemente sobre la tasa de dependencia, entendida como el ratio de la población de 65 años en adelante respecto a la población entre 15 y 64 años (Bertranou, 2001). Esto mismo se puede apreciar en el siguiente gráfico, vemos que la evolución de la tasa de dependencia se reduce a medida que nos adentramos más en el primer bono y esta empieza a ascender a partir del año que se tiene previsto su finalización.



Además, cuando llegue a su fin será reemplazado por el segundo bono demográfico. Este se caracteriza por un menor número de trabajadores pero con un mayor nivel de capital humano. Este aumento lleva a una mayor productividad y de allí es que surgiría el segundo bono (Geri et al, 2018).

Para este momento, los trabajadores correspondientes al primer bono comienzan a entrar en la vejez y ello conlleva un aumento en el gasto de jubilaciones por parte del Estado. A partir de este punto son los trabajadores correspondientes al segundo bono quienes van a hacer de sostén para el sistema previsional, aunque esto está sujeto al tipo de sistema jubilatorio presente en cada país. En los casos que se tratara de un sistema de capitalización individual, ambas generaciones son prácticamente independientes entre sí.

No obstante, para que esto pueda traducirse como un soporte del sistema previsional es necesario que los trabajadores realicen sus aportes. Si observamos el mercado de trabajo, vemos que cerca del 35% de los trabajadores tienen empleos informales y que la tasa de desempleo se encuentra en torno al 10% aproximadamente según el Boletín de Estadísticas Laborales del MTEySS (2019). En consecuencia, las personas en esta situación no cuentan con aportes patronales, plan médico ni demás beneficios sociales y al mismo tiempo tenemos un alto porcentaje de la PEA que no se encuentra en condiciones de aportar al sistema.

A su vez, cabe destacar que si bien el sistema previsional se sirve de los aportes/contribuciones de los trabajadores formales también lo hace de un porcentaje de los impuestos recaudados por el Estado para cubrir el gasto del sistema. Esto significa que lo recaudado por aportes no alcanza a cubrir la totalidad del gasto que significan las pensiones por retiro. Por lo que, la sostenibilidad del sistema necesita que se inicie el armado e implementación de políticas públicas cuyo propósito sea la reducción del mercado informal de empleo si se quiere pensar en la sostenibilidad a largo plazo y que esta pueda ser autosustentable.



## 5.- Conclusiones

En resumen, el sistema previsional argentino tuvo un inicio muy fragmentado a principios del siglo XX, marcado por una gran heterogeneidad entre los beneficiarios de las distintas cajas previsionales que surgían y que se unificó con la aparición de un sistema único a nivel nacional. Desde ese momento hasta la actualidad sufrió diversas reformas que estuvieron orientadas a resolver distintas problemáticas que amenazaban tanto la sostenibilidad del sistema como su cobertura. Algunas de ellas se originaron por los cambios demográficos que se fueron dando con el paso del tiempo y otras surgieron a raíz de las diversas crisis económicas.

En la actualidad, podemos destacar una serie de factores que son fundamentales para el sistema previsional argentino hoy en día. El primero que nombraremos es la alta tasa de cobertura que posee, pues es una de las mayores de la región. Esto se debe a que el rol del Estado en la seguridad social fue ganando envergadura y se buscó tener una mayor llegada a quienes quedaban excluidos del sistema. Este objetivo fue concretado con la implementación de la moratoria previsional que permitía incorporar a aquellas personas que cumplían con la edad requerida pero les faltaban aportes.

En segundo lugar, destacamos el hecho de que exista un haber mínimo para la jubilación ordinaria dado que permite garantizar que quienes cuenten con menos años de aportes dispongan de una fuente de ingreso que los ubique por encima de la línea de pobreza. A su vez, y en tercer lugar, cabe mencionar que estamos transitando el período del primer bono demográfico. Esto significa que la Argentina se encuentra en un período en el que va a poseer la mayor PEA disponible y por lo tanto la tasa de dependencia del sistema va a estar disminuyendo constantemente.



Sin embargo, notamos que existen desafíos que son necesarios considerar para poder pensar el sistema previsional como una estructura estable al largo plazo. El primero de ellos es respecto a la competitividad de los haberes previsionales. La Argentina es un país con una larga historia inflacionaria que aún hoy persiste. Esto impacta en forma directa el poder adquisitivo de los beneficiarios por lo que se vuelve fundamental mantener actualizado el valor de las pensiones por retiro si se quiere preservar el objetivo del sistema. Al mismo tiempo, debemos tener en cuenta que la tasa de sustitución del salario no logra situarse por encima del 50%, por lo que aún es perfectible este indicador. Del mismo modo, otro reto que tiene la Argentina por delante es el del mercado informal de empleo. La tasa de informalidad se sitúa en torno al 35% y esto afecta directamente tanto a la cobertura del sistema como a la sostenibilidad de este. El motivo de esto es que se trata de individuos que no están realizando aportes al sistema. En consecuencia, si esta situación persiste no podrán gozar de una pensión de retiro en el futuro y dejan al sistema actual desprovisto del beneficio que traía aparejado el bono demográfico. A su vez, debemos tener en cuenta que al pasar el período de este primer dividendo demográfico toda esta masa de trabajadores pasará a formar parte del grupo de adultos mayores. Al no contar con los años de aportes se verán obligados a recurrir a una moratoria o a otro tipo de pensiones para la vejez en un periodo en el que la tasa de dependencia estará en alza y podría derivar en un aumento de la presión fiscal para hacer frente al gasto de pensiones.

En suma, el sistema previsional argentino hoy en día goza de puntos fuertes para destacar aunque podemos decir que existen problemáticas que con el paso del tiempo se harán más presentes y ganarán relevancia. Estudios que permitan ampliar la comprensión del mercado informal de empleo como así también ampliar las bases de datos de la situación actual favorecerá el desarrollo de políticas públicas orientadas a combatir estas problemáticas. Al mismo tiempo, podemos seguir indagando en las reformas que tuvieron lugar anteriormente y seguir aprendiendo de las causas que nos llevaron a ellas.

## 6.- Bibliografía

- ANSES (2019). Datos abiertos. (En línea disponible en: <https://www.anses.gob.ar/informacion/estadisticas-de-la-seguridad-social>).
- Benigni, M., Lieutier, A., & Ludmer, G. (2012). Evolución reciente de sistema previsional argentino y su impacto en la pobreza de los adultos mayores. *Avances legislativos y demandas a los sistemas públicos de protección*, 197.
- BERTRANOU, F. M. (2001). COBERTURA PREVISIONAL EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE. *Fabio M. Bertranou*, 15.
- BERTRANOU, F. M., GRUSHKA, C. O., & ROFMAN, R. (2001). EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA COBERTURA PREVISIONAL EN ARGENTINA. *Fabio M. Bertranou*, 29.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C., & Casanova, L. (2012). Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, 3-30.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C., & Casanova, L. (2016). Encrucijadas en la seguridad social Argentina.
- Calabria, A. A., & Gaiada, J. (2012). Análisis del sistema previsional argentino: cobertura, distribución y tasa de sustitución.
- Calabria, A. A., Calero, A. V., DELia, V., Gaiada, J., & Rottenschweiler, S. (2010). Pension coverage analysis of the Integrated Argentine Pension System (SIPA): protection, inclusion and equality.
- Calabria, A., Cunquero, C., & Rottenschweiler, S. (2018). ¿ Dónde estamos y hacia dónde vamos? Análisis de las fragilidades del sistema previsional argentino desde una comparación internacional. Hacia una mayor eficiencia del gasto en previsión social. *Actualidad Económica*, 28(94), 21-50.
- Cetrángolo, O., & Grushka, C. O. (2004). *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*. CEPAL.
- Cetrángolo, O., & Grushka, C. O. (2008). *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*. CEPAL.

- CIPPEC. Tasa de dependencia poblacional. Argentina (1950-2100). (En línea disponible en: <https://www.cippec.org/grafico/tasa-de-dependencia-poblacional-argentina-1950-2100/>).
- D'Elia, V. V. (2009). Determinantes del traspaso de los afiliados a capitalización al régimen previsional de reparto: evidencia para la Argentina. *Revista Internacional de Seguridad Social*, 62(2), 61-82.
- D'Elía, V. V. (2018). *Una aproximación a los Indicadores de desempeño para el Sistema Previsional Argentino* (No. 661). Serie Documentos de Trabajo.
- Fleitas, S., & Román, C. (2010). Evolución de la población económicamente activa en el siglo XX: un análisis de la estructura por sexo, edad y generaciones. *Boletín de Historia económica*, 8(9), 41-64.
- Geri, M., Lago, F., & Moscoso, N. (2018). Bonos demográficos en Argentina, 1960-2015. *Estudios demográficos y urbanos*, 33(1), 225-252.
- Herrero, J. L., Herrero, R. L., & Beruete, A. I. (2015). El sistema de pensiones de reparto frente a los sistemas financiados: Una crítica a la teoría neoclásica. *Estudios de Economía Aplicada*, 33(3).
- INDEC (2020). Informe técnicos / Vol. 4, nº 89. (En línea disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-43-149>).
- Lara, P. O. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES Y EFECTOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES.
- Latinoamericano, C., & Demografía, C. (2006). Manual sobre indicadores de calidad de vida en la vejez.
- Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (2019): Boletín Estadístico de la Seguridad Social, tercer trimestre de 2019. Secretaría de Seguridad Social. (En línea disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/Bel/index.asp>)
- Muestra Longitudinal de Empleo Registrado, OEDE, DGEMyEL, MTEySS.
- Paredes, R. (2012). Las Pensiones de Vejez que genera el Sistema de AFP en Chile: Estimaciones de las Tasas de Reemplazo. *Departamento de Ingeniería Industrial UC*.
- Rofman, R., & Carranza, E. (2005). *Social security coverage in Latin America*. Social Protection, World Bank.
- Rofman, R., & Oliveri, M. L. (2011a). *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*. Buenos Aires: Banco Mundial.

- Rofman, R., & Oliveri, M. L. (2011b). Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina. *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales*, 6.
- Sabino, C. (1998). Los Sistemas de Previsión Social: Un Ejercicio de Simulación. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 4, 155-168.
- Uthoff, A. (2006). Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. *Revista de la CEPAL*.

