

La edad de retiro en el sistema previsional argentino

Resumen

Rafael Rofman

Los sistemas previsionales buscan, como principal objetivo, asegurar un flujo de ingresos adecuado a las personas mayores que, por razones vinculadas con su edad, se retiraron del mercado de trabajo. Esta simple definición conlleva debates de política y decisiones en torno a la definición de “personas mayores”, que implica “retirarse del mercado” y cómo determinar qué es un “flujo de ingresos adecuado”. Este documento se concentra en las dos primeras preguntas, consciente de que la respuesta a ellas no puede surgir sin considerar antes otros aspectos.

Históricamente, los sistemas previsionales tendieron a suponer una fuerte homogeneidad en la fuerza de trabajo, tanto respecto a las características personales como a las condiciones de inserción en el mercado de trabajo. Por ello, es habitual encontrar definiciones universales de edad de retiro en la legislación. Sin embargo, esta tendencia ha ido variando a lo largo del tiempo y distintos países adoptaron criterios más flexibles. Por otro lado, es evidente que tanto las condiciones de salud física y mental (así como la expectativa de vida) como las características de los empleos han evolucionado (y continuarán haciéndolo), por lo que las definiciones que podrían haber sido razonables en algún momento probablemente hoy deban ser revisadas.

La tendencia observada en países desarrollados se dirige hacia adoptar, en forma gradual, modelos flexibles que reconozcan la diversidad de condiciones de salud, empleo, habilidades o situaciones personales entre individuos y busquen promover la permanencia en la actividad laboral, a fin de ofrecer una mayor previsibilidad a las decisiones sobre participación laboral y asegurando que las reglas se apliquen transparentemente. Todo en el marco de un doble objetivo: aumentar la producción de la economía y evitar presiones adicionales sobre las finanzas de los sistemas previsionales.

En Argentina, la edad de retiro se estableció en los primeros esquemas previsionales creados a principios del siglo pasado en torno a los 50 años. Desde entonces esta fue modificada en tres momentos: a mediados de los años cuarenta, cuando con la sanción de las leyes que creaban las cajas para trabajadores del sector privado se incrementaron (para los varones) los límites a 55 años; la consolidación del sistema en 1968, que incluyó un aumento de las edades mínimas a 60 años entre varones y 55 entre mujeres y, por último, la reforma de 1993, que aumentó esos límites en cinco años.

En los 28 años transcurridos desde la última modificación no hubo debates de fondo sobre el tema. Más allá de las reglas en el régimen general del sistema previsional, existen múltiples excepciones, vinculadas a regímenes diferenciales, especiales, provinciales o no contributivos, que resultan en una edad promedio de retiro efectiva más baja de la legislada para la población en general.

Un debate sobre la edad de acceso a beneficios jubilatorios no sólo es necesario, sino inevitable en la Argentina de los próximos años. La opción parece estar entre postergarlo para que en algún momento se produzca un ajuste brusco, con impactos no deseados en lo social, político e institucional, o avanzar en un proceso que busque asegurar que los cambios se formulen considerando objetivos de flexibilidad, previsibilidad, transparencia y gradualismo.



Este documento se inscribe en el proyecto “¿Cobertura, adecuación o sustentabilidad? En búsqueda de equilibrios estables en el sistema previsional argentino” del Programa de Protección Social de CIPPEC y es el sexto de una serie que buscará contribuir a una discusión informada sobre el diseño y funcionamiento del sistema previsional argentino.



El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en esta publicación. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Introducción

Con una amplia variabilidad en cuanto a la efectividad de la política, prácticamente no hay países en el mundo que no ofrezcan a su población un sistema previsional que permita a las personas mayores retirarse del mercado de trabajo. En efecto, al menos 184 ofrecen esquemas de retiro para su población mayor (ISSA, 2021). Sin embargo, la definición de la edad considerada como límite para sus regímenes generales –sin considerar situaciones excepcionales– presenta una amplia variabilidad y, además, en muchos casos hay reglas flexibles sobre el adelantamiento o postergación del retiro.

Este documento busca presentar una discusión informada sobre la edad de retiro en los sistemas previsionales. Dado su carácter inevitablemente discrecional (ya que no tiene sentido suponer que existe una edad exacta a la cual la totalidad de la población pierde automáticamente la totalidad de su capacidad laboral), la existencia de límites precisos respecto a la edad jubilatoria es necesariamente controversial y objeto de discusiones políticas, financieras, de protección social y de impactos sobre la dinámica económica en los distintos países. A esto se suma que la existencia de un nivel alto de heterogeneidad en la forma en que las personas envejecen y pierden habilidades resulta también en debates sobre la posibilidad de dar flexibilidad a individuos o grupos poblacionales para retirarse a distintas edades, con las dificultades que conlleva implementar esto manteniendo condiciones de sustentabilidad financiera, equidad e incentivos razonables.

En la segunda sección del documento se presenta una discusión más conceptual sobre la motivación de establecer edades mínimas u obligatorias de retiro, la existencia de reglas particulares para determinados grupos, la flexibilidad en algunas de esas reglas y sus impactos y las estrategias posibles para revisar las edades mínimas periódicamente. La tercera sección pone sobre la mesa prácticas que tienen lugar en distintos países con sistemas previsionales maduros, para luego presentar, en la cuarta sección, una breve historia de cómo ha evolucionado la normativa y los debates alrededor de este tema en Argentina. Finalmente, la quinta y última sección presenta algunas opciones de política que podrían contribuir a adaptar las reglas actuales a la realidad demográfica, laboral y económica del siglo XXI.

Edades de retiro: la vejez en el mercado de trabajo

Edades mínimas, edades máximas y edades efectivas

Los sistemas previsionales creados a finales del siglo XIX partían de un principio común muy claro: la mayor parte de la población financia sus consumos con recursos obtenidos en el mercado de trabajo. Por eso, la pérdida de capacidad laboral a raíz del envejecimiento lleva a que las personas deban retirarse del mismo. Entonces, esto hace necesario considerar políticas públicas que financien, directa o indirectamente, el consumo de bienes y servicios de las personas retiradas.

En general, la aproximación al tema por parte de quienes diseñaron los sistemas ha sido simple: asumiendo características razonablemente homogéneas en la población, se definía una edad límite para trabajadores y trabajadoras a partir de la cual se retirarían del mercado laboral y pasarían a percibir un beneficio jubilatorio. Este límite cumplía dos roles: por un lado, les permitía retirarse de la actividad y mantener un ingreso adecuado. Al mismo tiempo, validaba la necesidad de los empleadores de renovar su fuerza de trabajo, contratando a personas más jóvenes.

El doble rol de la edad jubilatoria resulta en al menos dos límites relevantes: una edad mínima (a la que las personas adquieren el derecho a dejar de trabajar y jubilarse con todos sus beneficios) y una máxima (a la que los empleadores pueden obligar a las personas a retirarse). Si bien en muchos casos estos dos límites pueden coincidir, se trata de reglas

distintas, motivadas por causas diferentes (y en casos como el de Argentina, relevantes por su impacto sobre la legislación laboral sobre despidos¹). Sin embargo, estos límites reconocen un factor común, que es la pérdida de capacidad laboral.

En el primer caso, esta pérdida justificaría la necesidad del trabajador o la trabajadora de retirarse ya que el trabajo, por distintas razones, se torna demasiado exigente para su capacidad física o cognitiva, mientras que, en el segundo, el empleador entiende que la persona pierde productividad con la edad y necesita reemplazarla. Por supuesto, esta pérdida de capacidad no se da en un momento exacto, sino que es un proceso gradual, lo que implica que cualquiera sea el límite establecido en las normas será inevitablemente discrecional. Además, esta varía entre individuos, según características personales y ocupaciones, como también a lo largo del tiempo.

Ante la dificultad de observar rigurosamente las diferencias entre individuos y ocupaciones en forma sistemática, los sistemas previsionales optaron tradicionalmente por establecer edades de retiro comunes a la totalidad de la población, diferenciando a veces por género y, en otros casos, por ocupaciones (en el caso de regímenes diferenciales). A su vez, es habitual encontrar sistemas que permitan retiros tempranos o tardíos en relación a la edad establecida, con esquemas de reducciones o incrementos en los beneficios para compensar estas diferencias, lo que en muchos casos establece un límite adicional: una edad mínima para quienes opten por adelantar su jubilación.

Finalmente, es importante considerar la edad efectiva de retiro, que refleja el promedio de las edades a las que las personas se retiran del mercado de trabajo, ya que, más allá de los límites establecidos por las normativas, los impactos fiscales y sociales están definidos por el momento en que trabajadoras y trabajadores se retiran efectivamente del mercado laboral. La edad efectiva depende de la acumulación de decisiones individuales tomadas en base a preferencias personales, pero según un marco dado de regulaciones e incentivos, con implicancias sobre el mercado laboral y la sostenibilidad fiscal de los sistemas. Esta sección plantea una discusión conceptual sobre varios aspectos que afectan y son afectados por la edad de retiro en el sistema previsional.

La existencia de una “edad de retiro”: justificaciones y debates

A lo largo de su historia, los seres humanos dedicaron la mayor parte de su vida adulta a producir los bienes y servicios necesarios para su supervivencia y la de su grupo familiar. Por razones biológicas, las personas sufren un deterioro físico y cognitivo a medida que envejecen, lo que reduce su capacidad de participar en esta actividad productiva. En sociedades tradicionales, organizadas en torno a grupos familiares dedicados a la autoproducción de alimentos y el intercambio de excedentes, esta pérdida de capacidad es naturalmente absorbida por la familia como unidad productiva. Sin embargo, en sociedades cuyo modelo productivo se organiza fundamentalmente en torno a un mercado laboral con contratos individuales, la pérdida de capacidad de trabajo implica también la de ingresos en forma inmediata. Ante esta situación y sus implicancias políticas y sociales, la mayoría de los países implementaron políticas de previsión social, que implicaban organizar un esquema que brinde ingresos a quienes se retiran del mercado laboral.

Un primer desafío de estos esquemas es cómo determinar cuándo las personas deberían comenzar a percibir este beneficio. Mientras que en sociedades tradicionales la transición entre actividad y retiro era gradual y vinculada a la capacidad laboral efectiva de las personas, un sistema público basado en normas requiere que se establezca una regla clara. El primer sistema moderno de pensiones, establecido a finales del siglo XIX en Prusia, ofrecía beneficios a todo trabajador que hubiera realizado contribuciones durante al menos treinta años, una vez que alcanzase los 70 años (límite reducido a 65 años en 1900)². Este límite de edad no está justificado en forma explícita en la normativa original, pero en aquel entonces se lo consideraba como un caso extremo y de baja frecuencia.

1 En Argentina, las normas establecen que los despidos sin causa generan derecho a una indemnización. La edad máxima de retiro refiere a la edad a la cual las personas trabajadoras pueden ser despedidas de su empleo debido a su elegibilidad para jubilarse, por lo cual no aplica la indemnización.

2 El requisito de 30 años se estableció con una regla de implementación gradual, lo que permitió el acceso a beneficios de un amplio número de participantes en 1891.

De acuerdo con datos de la Oficina Federal de Estadísticas de Alemania (Statistisches Bundesamt, 2021), menos de un 30% de la población alcanzaba la edad de retiro en ese momento, y quienes lo lograban tenían una expectativa de vida menor a los diez años a esa edad. De hecho, la legislación de 1889 estaba orientada fundamentalmente a otorgar un beneficio por invalidez a quienes perdiesen su capacidad laboral, y establecía como un caso especial de este beneficio la situación de quienes alcanzaban los 70 años, edad a partir de la cual se presumía la invalidez sin necesidad de una evaluación clínica (Scheubel, 2013).

Desde entonces los esquemas previsionales implementados alrededor del mundo tendieron a tomar el límite de 65 años como referencia (es el caso de los Estados Unidos, que introdujo su sistema en 1935) o adoptaron valores menores, con el argumento de una mayor mortalidad. Otros sistemas decidieron no tomar edades mínimas y sólo restringir el acceso a beneficios por la cantidad de aportes, como fue el caso de Brasil hasta las reformas de 2019.

La mayor o menor generosidad del sistema previsional puede depender de motivaciones políticas o sociales, no obstante, la razón principal por la que existen estos esquemas es la aplicada originalmente en la Alemania de 1890: la asociación del envejecimiento con una disminución en la capacidad laboral. Por ello, es fundamental comprender cómo las distintas sociedades definieron la etapa de vejez a lo largo del tiempo.

En una revisión sobre la definición de vejez en la historia, Covey (1992) notó que la mayoría de las referencias a edades avanzadas o vejez en escritos antiguos, de la Edad Media y hasta mediados del siglo XIX, tendían a considerar un amplio abanico de edades como el inicio de la vejez, en general entre los cincuenta y sesenta años. En su estudio observa que a lo largo de la historia no hubo demasiados consensos sobre los determinantes de la vejez, que solían referirse en términos no muy precisos al debilitamiento físico, las enfermedades y la invalidez. Esta indefinición cambió rápidamente en el siglo XX con la introducción de políticas previsionales. Dado que en la mayoría de los casos estas políticas definieron una edad de retiro, las sociedades adoptaron rápidamente estas edades como la definición de vejez, e incluso distintos estudios muestran cómo la autopercepción de las condiciones de salud es afectada en muchos casos por las normas previsionales, ya que las personas tienden a dar cuenta de un deterioro en sus condiciones a partir de la edad de retiro (Van der Elst et al, 2021). Esto generó un fenómeno bastante particular con definiciones tautológicas: el acceso a los beneficios jubilatorios se otorga en función del envejecimiento del trabajador o la trabajadora y la vejez se define por la posibilidad de acceder a beneficios.

En la actualidad, la comunidad internacional define a la vejez como la etapa de la vida que inicia a los 60 o 65 años, aunque esta definición tampoco reconoce un origen analítico o empírico riguroso. La Organización Mundial de la Salud propuso el uso del término “personas mayores”, al que define como “persona cuya edad ha superado la esperanza de vida media al nacer” (Organización Mundial de la Salud, 2015), lo que pondría el umbral de ingreso a la vejez en edades significativamente superiores a las consideradas en la actualidad (por ejemplo, hoy en día, en Argentina, la esperanza media de vida al nacer es algo superior a los 77 años, por lo que sólo se considerarían como adultos mayores a quienes tengan más que esa edad). En definitiva, es un concepto interesante que tiene un fundamento empírico claro, pero no necesariamente útil para el diseño de la política previsional.

Considerar la capacidad laboral como criterio para definir la edad de retiro también es complejo. La habilidad de las personas para desempeñar sus trabajos en forma adecuada depende de sus condiciones físicas y cognitivas (que, como vimos, no ofrecen un criterio riguroso y universal para establecer una edad de retiro única), así como también de las características propias de cada ocupación. Así, por ejemplo, una persona cuyo trabajo implica el traslado manual de materiales pesados dentro de un edificio en construcción probablemente sufra una disminución en su capacidad de desempeñarse exitosamente en su trabajo a una edad más joven que quien trabaja en una oficina en tareas administrativas.

La demanda física no solo varía según la ocupación, sino que, a rasgos generales, fue disminuyendo en el tiempo a partir de la incorporación de tecnologías. Es decir, el mismo trabajador de la construcción mencionado puede requerir una demanda física menor, si utiliza elementos mecánicos para el traslado de los materiales, lógica que se replica si la persona que trabaja en la oficina pasa de manipular papeles a manejar programas informáticos.

En esta misma línea, un estudio que compara información de 1998, 2003 y 2015 (Apella y Zunino, 2017) mostró una tendencia marcada a sustituir tareas manuales por tareas cognitivas en los trabajos en Argentina y Uruguay, lo que implica una demanda física menor.

Como se señaló, la dificultad para definir en forma categórica una edad determinada a la que se espere que la totalidad de la población activa se jubile no ha impedido que quienes diseñaron los sistemas previsionales durante buena parte del siglo pasado definan edades mínimas o máximas de retiro, en ocasiones en forma discrecional y luego por un mecanismo de inercia a través del que se replicaban criterios adoptados por otros países con anterioridad sin mayor justificación. Los impactos de estas decisiones sobre los mercados laborales y los sistemas productivos –también sobre las cuentas fiscales– hicieron que estas sean revisadas, con la consideración particular de que los sistemas previsionales se implementan en un contexto de cambios demográficos y de preferencias de los trabajadores y las trabajadoras.

La dimensión fiscal y financiera

Los sistemas previsionales son esquemas de transferencia de ingresos –y, por consiguiente, derechos de consumo– entre generaciones. A través de estos, la población más joven, en edad de producir bienes y servicios, comparte parte de su excedente con quienes ya se retiraron de la actividad laboral. Por ello, la edad de retiro de la población es un determinante central del impacto fiscal y económico de los sistemas previsionales. Si suponemos la estabilidad de otros parámetros, como cobertura, tasas de recaudación, tasas de sustitución, mortalidad y envejecimiento de la población, cuanto más tardía sea la edad de retiro, menor será la demanda de recursos para financiarlos.

La mayoría de los sistemas previsionales organizados durante el siglo XX fueron diseñados considerando la situación demográfica al momento de su creación y, en muchos casos, resultaron mucho más generosos que lo que un análisis actuarial riguroso que considerase las tendencias de mediano plazo hubiera sugerido. Así, más allá de las estrictas reglas del esquema original de Bismarck –que otorgaba jubilaciones a partir de los 70 años–, estos sistemas establecieron edades de retiro relativamente tempranas con tasas de sustitución (el porcentaje de los salarios medios que representan los beneficios) altas. Estos parámetros podían sostenerse en los primeros años de funcionamiento, cuando la combinación de poblaciones jóvenes y sistemas inmaduros –dado que la mayoría de las personas aún no habían alcanzado la edad de retiro– aseguraba la existencia de superávits. Con el paso de los años, no obstante, ambos efectos se fueron debilitando y el espacio financiero de los sistemas se vio fuertemente limitado.

Entre 1950 y 2020, la proporción de la población mundial mayor de 65 años pasó del 4,6% al 10%, y se espera que supere el 25% a finales de siglo. Del mismo modo, la expectativa de vida a esa edad, que era de 11,3 años a mediados de siglo pasado, aumentó a 17,3 en la actualidad y se espera llegue a 26 años a finales de siglo³. En otras palabras, la proporción de mayores de 65 años se duplicó en los últimos setenta años, y se espera que aumente otro 150% en los próximos ochenta. Los datos varían según la región y país que se analice, pero las tendencias son similares (Department of Economic and Social Affairs, 2020).

Los cambios demográficos mencionados son el resultado de avances históricos en el desarrollo social. La mayor proporción de personas mayores y su mayor sobrevivencia son resultado de una disminución sostenida de la fecundidad –causada, a su vez, por la ampliación de derechos de las mujeres y el acceso a dispositivos de control de natalidad– y de la mortalidad, a raíz de las mejoras en la salud de la población, por mejores condiciones de salud pública y de avances en la ciencia médica. Así como ambos fenómenos reflejan mejores condiciones de vida, en simultáneo, hacen que instituciones como los sistemas previsionales tengan la necesidad de adaptarse a escenarios nuevos y fluctuantes.

3

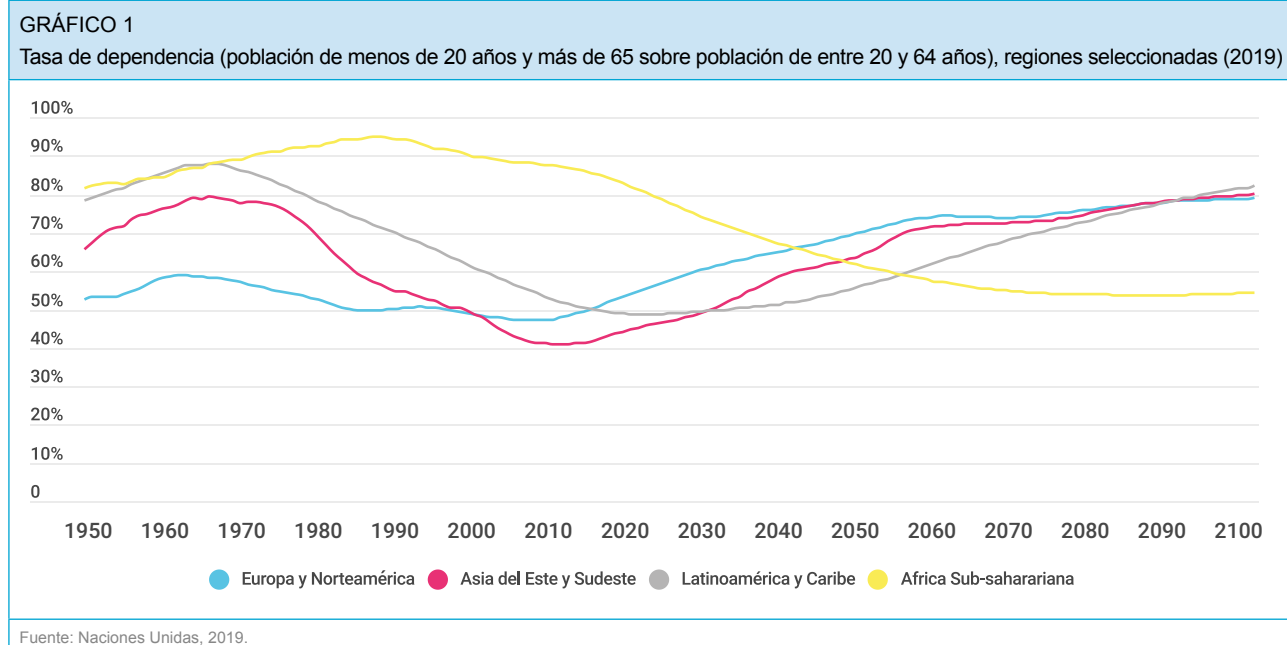
Vale aclarar que la expectativa de vida a determinada edad no es igual a la diferencia entre la expectativa de vida al nacimiento y dicha edad. Esto se debe a que quienes alcanzan una edad determinada han sobrevivido a los riesgos de muerte a los que estuvieron expuestos, por lo que probablemente vivan más que lo que se esperaba a su nacimiento. Un ejemplo de esto es que para una determinada cohorte la expectativa de vida al nacimiento puede ser de 77 años, pero entre quienes alcancen los 77 años, su expectativa será superior.

En definitiva, los cambios registrados en la proporción de personas mayores a nivel mundial, sumado al crecimiento de la esperanza de vida al nacer dan cuenta de la dificultad que cualquier sistema previsional enfrenta para mantener los parámetros con los que fue creado. Una revisión rápida de las normas previsionales en países donde la transición demográfica avanzó con mayor rapidez muestra una tendencia a revisar periódicamente los distintos parámetros, a fin de mejorar su situación financiera, ya sea aumentando las tasas de aportes, reduciendo los beneficios prometidos o postergando la edad de retiro.

La edad de retiro y el mercado laboral

En los primeros sistemas previsionales implementados a fines del siglo XIX, la diferencia entre retiro por invalidez y por vejez era poco clara, al menos en lo conceptual. Estos esquemas ofrecían beneficios por invalidez y, a partir de determinada edad, beneficios por vejez, entendiéndose que la probabilidad de mantener capacidad laboral a dicha edad era baja. El avance en la transición demográfica y epidemiológica, con la consecuente mejora en las condiciones de salud de la población y la reducción en la intensidad de la demanda física de los trabajos, hizo que la proporción de personas que alcanzaban edades de retiro en buenas condiciones de salud aumente. Como señalamos, cuando el canciller Bismarck introdujo el sistema previsional en la Alemania de 1889, menos de un 30% de la población sobrevivía hasta la edad de retiro establecida, con una baja expectativa de vida y, probablemente, una incidencia alta de invalidez. En cambio, en la actualidad cerca de un 90% de la población alemana alcanza los 65 años, y su expectativa de vida se duplicó, gracias a que cuentan con mejores condiciones de salud (Statistisches Bundesamt, 2021).

A su vez, la dinámica demográfica durante buena parte del siglo pasado y las primeras décadas del actual se caracteriza por un envejecimiento progresivo de la población. Como consecuencia, la tasa de dependencia (el cociente entre la población en edades “pasivas” –menores de 20 y mayores de 65 años– y en edades “activas” –entre 20 y 64 años–) aumenta temporalmente para luego reducirse a los niveles más bajos de la historia, con un crecimiento sostenido de la población de mayores de 65 años. Este fenómeno global tuvo origen en países más desarrollados de Europa y Norteamérica, donde la tasa de dependencia ya lleva más de una década aumentando. Por su parte, en regiones con ingresos medios (América Latina y el este y sudeste de Asia), el envejecimiento está avanzando rápidamente, mientras que, en los países de menor desarrollo, el proceso inició a finales del siglo pasado y la etapa de envejecimiento recién se acelerará en algunas décadas (**Gráfico 1**).



El aumento esperado en las tasas de dependencia tiene un impacto acentuado en las perspectivas económicas y de desarrollo a nivel mundial, por lo que es objeto de atención entre quienes se enfocan en las tendencias de mediano y largo plazo. Mejorar en forma sostenida el bienestar de la población implica necesariamente un aumento en el producto bruto per cápita en los distintos países. Sin embargo, el contexto de reducción de la proporción de la población en edad de trabajar hace que este aumento del PIB per cápita sea más difícil de lograr, a menos que la productividad aumente rápida y sostenidamente.

Una discusión que se desarrolla en forma paralela a la de los impactos de la transición demográfica sobre el mercado laboral es la relativa al ingreso de cambios tecnológicos. Diferentes autores señalan que la aceleración de la automatización en los procesos productivos podría llevar a una caída considerable en la demanda laboral, ya que la automatización de procesos podría aumentar la productividad y, al mismo tiempo, destruir empleo (Frey y Osborne, 2013).

Este efecto podría funcionar como un mecanismo de compensación al demográfico: mientras que la demografía reduce la oferta laboral, la tecnología reduciría la demanda, generando un nuevo equilibrio sostenible. Sin embargo, cabe señalar un par de problemas posibles en este argumento: por un lado, no es claro que los cambios generados por la demografía y la tecnología sean consistentes y permitan un ajuste inmediato, tanto en su magnitud total como en su ritmo o los sectores afectados (Rofman y Apella, 2021). En segundo lugar, la premisa de que la automatización productiva redunde en una baja sobre la demanda laboral ha sido discutida conceptualmente y en base a evidencia. Recientemente, utilizando datos de Francia entre 1994 y 2015, un grupo de investigadores mostró como la incorporación de robots en los procesos productivos puede conducir a un aumento de la demanda laboral, al menos al nivel de empresas (Aghion et al, 2020).

Estrategias para postergar la edad jubilatoria

La combinación de un crecimiento en los desafíos fiscales y cambios en las condiciones de salud de la población con incrementos en la expectativa de vida, aumentos en el capital humano y cambios tecnológicos que reducen las demandas físicas permiten considerar la postergación de la edad de retiro como una estrategia de mediano plazo, en respuesta al envejecimiento poblacional (Rofman y Apella, 2021). Acceder a una jubilación es una decisión individual, tomada en un contexto de reglas que generan incentivos y restricciones. Esto hace que resulte habitual ver que haya una diferencia entre las edades mínimas normativas de retiro y las edades en que se hace efectivo el retiro, ya que algunas personas lo hacen con anticipación y otras continúan trabajando aun cuando cumplen todos los requisitos para acceder a una jubilación.

El anuncio de una modificación en las reglas –o incluso la mera intención de revisarlas– puede generar cambios de comportamiento por parte de quienes, por ejemplo, habían postergado su jubilación. Entonces, ante el riesgo de verse afectados o afectadas por la reforma, pueden terminar optando por acelerar la decisión de retirarse. Por ello, es posible que una reforma que busca disminuir la presión fiscal reduciendo el número de personas jubiladas mediante un aumento en la edad de retiro tenga el efecto opuesto en el corto plazo, si la propuesta de reforma y su implementación no son acompañadas por una estrategia rigurosa de comunicación pública.

Aumentar la edad efectiva de retiro es posible a través de distintas opciones de política. Por un lado, los cambios pueden generarse a través de aumentos en las edades mínimas fijadas en la normativa, estableciendo reglas uniformes para toda la población, o mediante la introducción de esquemas de incentivos que premien a quienes posterguen el retiro y castiguen a quienes lo adelantan, como se presenta más adelante en el **Gráfico 5**. La ventaja principal de un esquema de incentivos es que reconoce la heterogeneidad existente en la población y su situación laboral y previsional, lo que permite que cada persona tome decisiones en función de su situación particular y sus preferencias. Al mismo tiempo, diseñar incentivos es complejo, ya que requiere hacer supuestos sobre su impacto en el comportamiento de la población que pueden o no ser correctos, por lo que es posible que requieran ajustes en forma periódica.

Además de la flexibilidad con que se implementen los cambios para lograr el aumento en la edad efectiva de retiro, adoptar el criterio con el que se define el aumento también es complejo. Muchas reformas se proponen en base a estudios actuariales que, considerando la situación financiera actual y futura, sugieren aumentos en la edad de retiro que mejoren la sostenibilidad de los sistemas. Estos aumentos suelen ser en números redondos –lo más habitual es cinco años–, con la expectativa de que no sólo corrijan la situación actual, sino que generen un espacio para absorber los efectos futuros del envejecimiento poblacional.

La principal dificultad para implementar este tipo de reformas es que implican decisiones periódicas con un marcado costo político, por lo cual su implementación suele generar discrepancias políticas y sociales. Como alternativa, se ha propuesto (y varios países avanzaron en esta dirección) utilizar mecanismos de ajuste automático que no requieran la toma de decisiones explícitas. Un ejemplo en esta línea es asociar la edad de retiro a la expectativa de vida de la población. Así, se puede establecer que la edad de retiro sea equivalente a un determinado porcentaje de la expectativa de vida al nacimiento, que se revisará de forma que la expectativa de vida a la edad de retiro sea un valor constante o que las ganancias en expectativa de vida estén reflejadas total o parcialmente en la edad de retiro. La frecuencia de los ajustes puede variar según los plazos de actualización de las tablas de mortalidad nacionales, y su implementación suele demorarse, con el fin de evitar cambios bruscos en las reglas (OECD, 2021). La **Tabla 1** muestra las principales reglas vigentes en los siete países de Europa donde se ha implementado este modelo.

La ventaja de esta estrategia es que disminuye la conflictividad vinculada a los aumentos en edades de retiro, ya que, por un lado, evita un desgaste político considerable que ocurre con reformas discrecionales y, por el otro, al vincularlo a la expectativa de vida, facilita la comunicación pública de la medida. No se trata de una decisión arbitraria, sino asociada a la dinámica demográfica.

La principal dificultad es que transfiere el conflicto político desde la órbita previsional (donde con anterioridad se tomaban decisiones sobre edades mínimas de retiro) a la de las oficinas de estadísticas demográficas. Si estas cuentan con un perfil muy técnico y la presión política afecta su funcionamiento, pueden presentarse problemas. Además, la construcción de las tablas de mortalidad, en base a las cuales se calcula la expectativa de vida, requiere datos básicos sobre población –habitualmente recabados a través de censos de población– y de muertes, registradas por los sistemas de estadísticas vitales. Ambas fuentes suelen tener problemas de calidad que son corregidos en base a supuestos que, inevitablemente, implican una cuota de discrecionalidad en el proceso. Metodología que no es controversial en ámbitos académicos, pero, por supuesto, es permeable a conflictos si la misma tiene implicancias sobre reglas básicas del sistema previsional.

País	Aumento en la edad de retiro como proporción del aumento en expectativa de vida*	Edad a la que se considera el cambio en expectativa de vida	Periodicidad de la revisión (en años)	Período entre aprobación de la revisión y la implementación
Dinamarca	1	60	5	15
Estonia	1	65	1	2
Finlandia	2/3	65	1	3
Grecia	1	65	3	1
Italia	1	65	2	2
Países Bajos	2/3	65	1	5
Portugal	2/3	65	1	2

Fuente: OECD, 2020.
Nota: (*) se refiere a la proporcionalidad del ajuste. Por ejemplo, en Dinamarca y Grecia aumenta en un año la edad de retiro por cada año que aumente la expectativa de vida a los 65 años. En Finlandia, el ajuste es de 8 meses en la edad de retiro por cada año de aumento de la expectativa de vida a los 65 años.

Por último, considerar la forma en que se implementan los cambios en la edad de retiro y sus consecuencias es clave. Anunciar aumentos inmediatos de edades de retiro que afecten la situación de quienes se encuentran próximos a jubilarse es política y socialmente inviable. Una reforma que implique, por ejemplo, un aumento de cinco años en la edad mínima de jubilación con efectividad inmediata tendría un efecto catastrófico para una persona que esperaba alcanzar la edad de retiro en pocos meses, por lo que es probable que derive en conflictos políticos y judiciales.

Para evitar ese tipo de escenarios, se tiende a proponer estrategias de implementación gradual a través de las cuales los impactos de las reformas solo serán significativos en el mediano plazo. Por ejemplo, en Alemania se aprobó la postergación de la edad mínima a 67 años, que se implementa con aumentos de un mes por año hasta 2023 y dos meses por año entre 2023 y 2029; en Hungría, se alcanzarán los 65 años en 2022, luego de una serie de aumentos de seis meses por año y, en Estados Unidos, la edad mínima incrementa en dos meses por año, hasta alcanzar los 67 años en 2027 (ISSA, 2021).

La edad de retiro en el mundo

Las normas previsionales suelen definir una edad mínima de retiro que permite acceder a beneficios completos, edades mínimas para el acceso más temprano a beneficios reducidos y, a su vez, edades máximas. En los países de la Unión Europea la edad mínima para obtener una jubilación completa varía entre los 60 años (mujeres en Polonia y Austria) y los 68 años (varones y mujeres en Finlandia). En algunos casos (República Checa y Eslovaquia) la edad de retiro para las mujeres se reduce en función del número de hijos que tuvieron, mientras que en otros (Dinamarca, Estonia, Francia y Portugal) la edad puede compensarse con los años de servicio.

Prácticamente todos los países de la Unión Europea están implementando reformas para incrementar la edad de retiro como parte de su estrategia para aumentar la sostenibilidad de los sistemas previsionales en el mediano y largo plazo. Entre los 27 países que la conforman, sólo tres (Eslovenia, Luxemburgo y Polonia) no tienen previsto postergar la edad de retiro en los próximos años (**Tabla 2**), y siete de ellos incorporaron mecanismos de ajuste automático basados en la expectativa de vida (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2021). En el caso de los Estados Unidos, la edad mínima de retiro es de 66 años (sin discriminación por género), y aumentará progresivamente hasta los 67 años en 2027 (ISSA, 2021).

Entre los países de América Latina las edades de retiro son más bajas que en Europa. Los valores menores se sitúan en torno los 55 a 57 años (Colombia, El Salvador, Panamá y Venezuela, en todos los casos para las mujeres) y las más altas entre los 65 (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras) y 68 (México) (**Tabla 3**). Sin embargo, en prácticamente todos los casos existen reglas de excepción que permiten una jubilación más temprana, sea por las características de la ocupación, mecanismos de compensación de años de edad por años de servicios u otros criterios. Una diferencia más relevante aún entre los países europeos y los de América Latina es la ausencia de estrategias para el aumento de la edad de retiro en el futuro: mientras que entre los primeros 24 de 27 países ya han legislado aumentos futuros, ningún país de América Latina ha avanzado en esta dirección (Social Security Administration, 2020).

TABLA 2 Edades de retiro, actuales y proyectadas en la legislación. Países de la Unión Europea (2021)				
País	Edad de retiro vigente en 2020		Edades legisladas para el futuro	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Alemania	63,83-65,75		65-67 ² (en 2031)	
Austria	65	60	65 (en 2033)	
Bélgica	65		67 (en 2030)	
Bulgaria	64,25	61,5	65 (en 2037) + EV	
Chipre	65		+ EV	
Croacia	60-65	60-62,5	60-65 (en 2030)	
Dinamarca	66		68 (en 2030) + EV	
Eslovaquia	59,75-62,5 ¹	61,16-62,5 ¹	62,5-64 ¹ (en 2030)	
Eslovenia	60-65 ²		60-65 ²	
España	65-65,83 ²		65-67 ² (en 2027)	
Estonia	63,75		65 (en 2026) + EV	
Finlandia	63,5-68 ⁴		65-70 ⁴ (en 2027) + EV	
Francia	62-66,17 ²		62-67 ² (en 2022)	
Grecia	62-67 ²		+ EV	
Hungría	64,5		65 (en 2022)	
Irlanda	66		68 (en 2028) ³	
Italia	67		+ EV	
Letonia	63,75		65 (en 2025)	
Lituania	64	63	65 (en 2026)	
Luxemburgo	65		65	
Malta	63		65 (en 2027)	
Países Bajos	66,33	67	67 (en 2024)	
Polonia	65	60	65	60
Portugal	65-66,5 ²		+ EV	
República Checa	63,75	59,75-63,75 ¹	65 (en 2037)	
Rumania	65	61,25	65	63 (en 2030)
Suecia	62-68 ⁴		63-69 (en 2023) ⁴	

Fuente: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion (2021).
Notas: '+EV': se ajusta por cambios en la expectativa de vida; (1) dependiendo del número de hijos; (2) dependiendo de los años con contribuciones; (3) el aumento planeado fue anulado en 2020 y se formó una comisión para estudiar el tema; (4) la edad de retiro se ajusta con el nivel de los beneficios.

TABLA 3 Edades de retiro mínimas. Países de América Latina 2017-2019		
País	Edad de retiro mínima legal	
	Varones	Mujeres
Argentina	65	60
Bolivia	60	
Brasil	65	60
Chile	65	60
Colombia	62	57
Costa Rica	65	
Ecuador	60	
El Salvador	60	55
Guatemala	60	
Honduras	65	60
México	68	
Nicaragua	60	
Panamá	62	57
Paraguay	60	
Perú	65	
Uruguay	60	
Venezuela	60	55

Fuente: SSA (2020).

La edad de retiro en el sistema previsional argentino

Siguiendo a Bertín (2019), la historia previsional argentina puede ser dividida en cuatro etapas, considerando los principales procesos institucionales y desafíos políticos. La primera etapa, que abarca desde principios del siglo XX hasta 1942, puede considerarse como fundacional. Durante ese período se crearon los primeros sistemas previsionales, que ofrecieron protección a empleados y empleadas públicos, ferroviarios, empleados y empleadas de “empresas particulares” (en referencia a empresas prestadoras de servicios públicos) y bancarios. Estos sistemas eran autónomos, con normativa y gestión independiente.

Al momento de su creación, tomaron como edad mínima para el retiro los 55 años (en el caso de la caja de personas del ámbito público) o 50 años (en las restantes). No obstante, en todos los casos era posible retirarse en forma anticipada, con una reducción en los beneficios o compensando años de servicios en exceso del mínimo requerido con años de edad, hasta el límite de los 45 años (Arrighi, 1942). En los años siguientes se continuó con la creación de otras cajas, enfocadas en la protección de colectivos según la actividad que desempeñaban, con reglas sobre la edad de retiro similares a las de las cuatro cajas originales.

La segunda etapa, que se caracteriza por la institucionalización y universalización del sistema, corresponde al período entre 1943 y 1966. Durante la década de 1940 se produjo una ampliación notoria de la cobertura previsional, al crearse la Caja de Jubilaciones para Empleados de Comercio (Decreto ley 31665/44) y la Caja para Empleados y Obreros de la Industria (Decreto Ley 13937/46). Ambos regímenes establecían una edad mínima de retiro de 55 años para los varones y 50 para las mujeres, en lo significó la estipulación de la diferencia por género que aún existe en nuestro sistema. Estas normas también habilitaban una jubilación anticipada hasta en 5 años, en el caso de tener un exceso de años de servicios o con reducciones en los haberes (o, en el caso de la caja de industria, haberse desempeñado en tareas insalubres). En 1955 se creó el Régimen de Previsión Social para Trabajadores Independientes, Empresarios y Profesionales, que estableció la posibilidad de acceder a beneficios previsionales a los 60 años para los varones y 55 para las mujeres.

Entre 1967 y 1992 hubo una etapa de consolidación y unificación de los sistemas, que pasaron a estar organizados por normas comunes (ley 18.037 para quienes trabajaban en relación de dependencia y 18.038 para quienes lo hacían en forma autónoma) y gestionados por el Estado, aunque se mantenían regímenes de excepción⁴. El régimen para las personas en relación de dependencia aumentó la edad mínima para el acceso a la jubilación ordinaria a 60 años para los varones y 55 para las mujeres, sin que exista la posibilidad de un retiro anticipado. La norma establecía una regla de implementación gradual, aunque muy restringida. Así, los varones que cumplieron 54 años o más en 1967 y tenían la expectativa de jubilarse en forma inmediata o durante 1968 con 55 años se vieron forzados a postergar su retiro hasta los 58 años. Quienes tenían 53 años en 1967 lo postergaron hasta los 59 años y el resto de la población fue totalmente afectada por el aumento de cinco años. En cuanto a las mujeres, la gradualidad era aún más estricta, ya que sólo se consideraba la situación de quienes ya hubieran alcanzado la edad mínima al 15 de junio de 1968, quienes se vieron forzadas a postergar su retiro cuatro años.

Para aquellas personas que trabajaban de manera autónoma, los límites se definieron a los 65 años para los varones y 62 para las mujeres, lo que representaba un aumento de cinco años para los varones y siete para las mujeres, sin gradualidad en la implementación. Vale destacar que la ley 18.038 justificaba el aumento en las edades diciendo que “...al fijar las edades señaladas se han tenido en cuenta los caracteres propios de la actividad respecto de la cual se legisla en cuanto permiten una prolongación de tareas mayor que en los servicios en relación de dependencia; [...] el aumento constante de las expectativas y promedios de vida, ya que ambos son muy superiores a los que había en el año 1955, cuando al crearse el régimen se estableció la edad jubilatoria en 60 años para los varones y 55 para las mujeres; y las perspectivas financieras del sistema, que aconsejan ponderar cuidadosamente los requisitos básicos fijados para la obtención de beneficios”. Menos de dos años después de aprobada esta ley, una reforma redujo la edad mínima de las mujeres a 60 años a través de la ley 18.916, en diciembre de 1970.

4

Incluyendo los regímenes diferenciales, especiales, provinciales y no contributivos. Para una discusión detallada de estos regímenes, véase Rofman (2021).

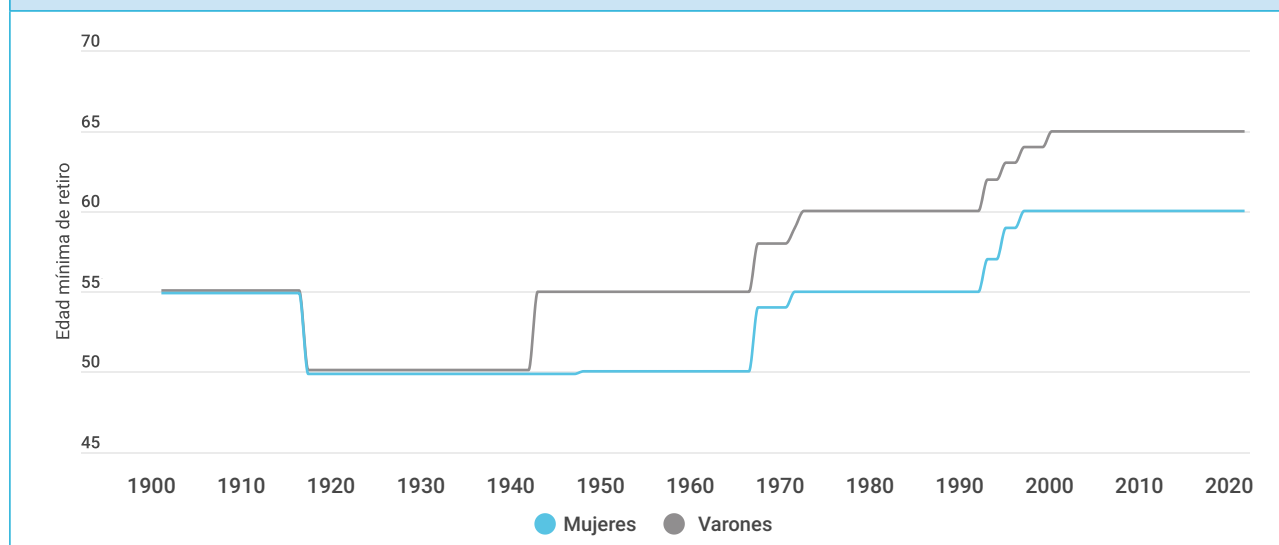
El sistema previsional funcionó, durante las décadas de 1970 y 1980, bajo las reglas definidas en 1968, aunque enfrentando dificultades financieras cada vez mayores. En 1993, con la sanción de la ley 24.241 se inició una nueva etapa en la que se implementó un esquema multipilar, con componentes distributivos financiados como un esquema de reparto y componentes proporcionales, a través de un esquema de capitalización individual u, opcionalmente, un esquema de reparto adicional. Simultáneamente a esta reforma estructural, se aprobaron varias reformas paramétricas que hicieron más restrictivo el acceso a beneficios. La ley unificó la edad de retiro de trabajadoras y trabajadores en relación de dependencia y quienes lo hacían en forma autónoma a 65 años para los varones y 60 para las mujeres, lo que implicó aumentos de cinco años para las personas asalariadas. Mediante una implementación gradual, el aumento comenzó siendo de dos años, en forma inmediata, para luego de un año cada dos, de modo de alcanzar los valores establecidos en el año 2001. En el caso de las mujeres, el aumento se implementó más rápidamente: alcanzó los 60 años en 1998.

Al introducir el régimen de capitalización, la ley de 1993 hizo posible el retiro anticipado entre quienes hubieran optado por este régimen. Los afiliados a una AFJP que acreditaran haber alcanzado el derecho a un haber mensual que superase el 50% de sus ingresos promedio en los cinco años previos, y al menos dos veces el valor de la Prestación Básica Universal, podían retirarse sin límite de edad.

La reforma de 1993 fue la última que incluyó, en forma explícita, cambios en la edad mínima de retiro. En 2002 el Gobierno Nacional convocó a una Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional, mediante el decreto 1934/2002, con el objeto de impulsar una reforma que “torne [al sistema previsional] más eficiente, equitativo y solidario”. La comisión planteó, entre otros puntos, que “la edad para el acceso a las prestaciones de vejez debe contemplar normas que permitan su flexibilidad” (Secretaría de Seguridad Social, 2003). Años después, en 2017, la ley 27.260 creó un Consejo de Sustentabilidad Previsional, cuya función sería “la elaboración de un proyecto de ley que contenga un nuevo régimen previsional, universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto”. Este Consejo nunca alcanzó a reunirse, por lo que no existen documentos de recomendaciones. En resumen, en las casi tres décadas transcurridas desde la sanción de la ley 24.241 en 1993, la edad de retiro no ha figurado en la agenda de política pública ni parte de ninguna de las 1271 normas complementarias o modificatorias aprobadas por las autoridades⁵.

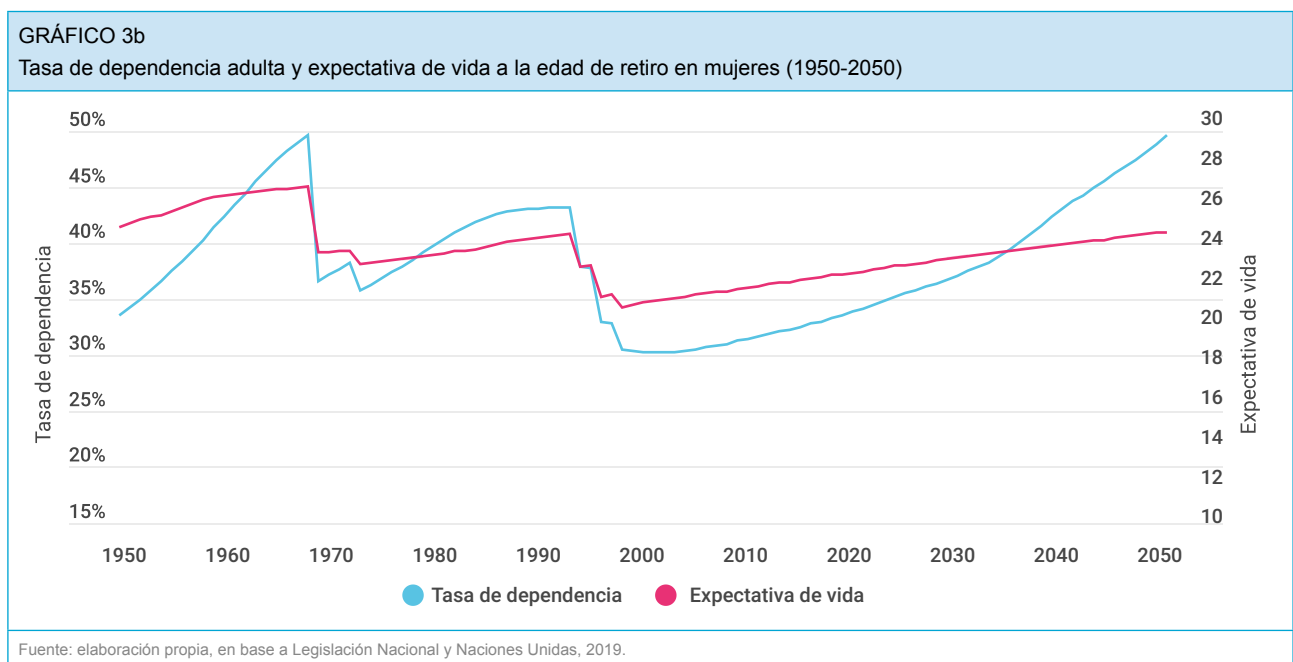
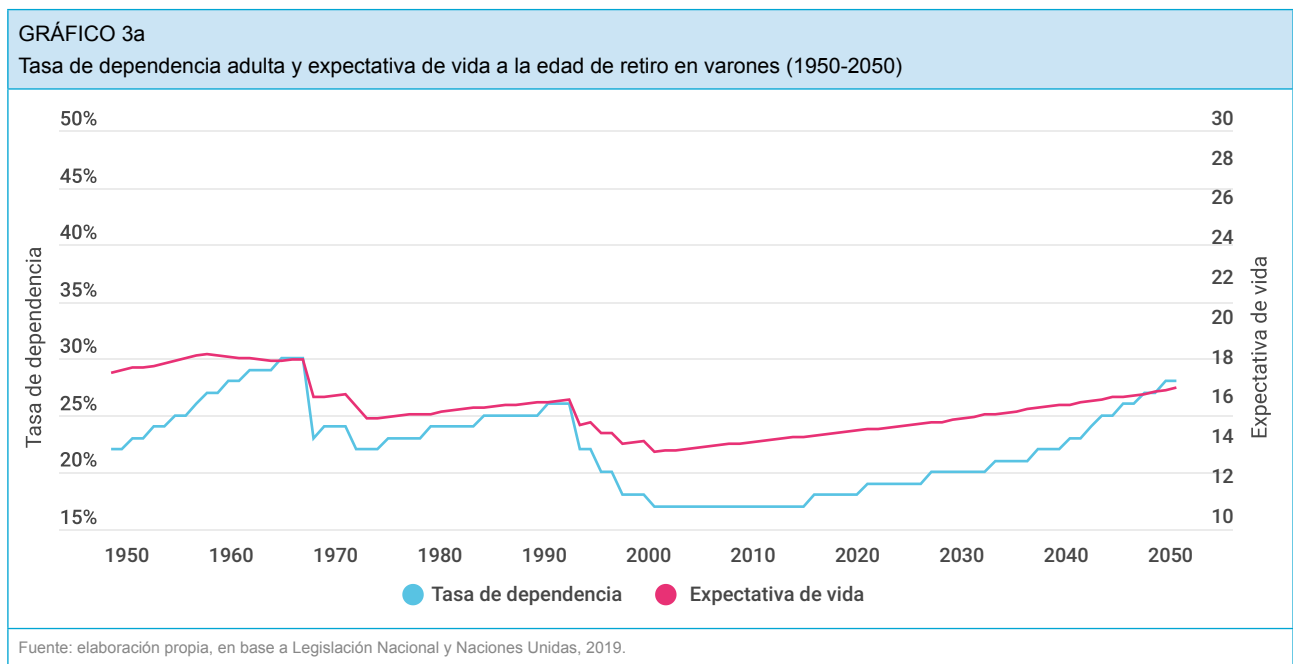
GRÁFICO 2

Edad mínima de retiro de los esquemas previsionales más relevantes, por género, en Argentina, 1950-2020



Fuente: elaboración propia, en base a legislación.

Hasta el presente, el derrotero de cambios en las edades de retiro no parece responder a un criterio riguroso de ajustes en función de la tasa de dependencia demográfica o la disminución de la mortalidad. El **Gráfico 3** muestra la evolución de la tasa de dependencia adulta a la edad de retiro (el número de habitantes mayores a la edad de retiro por cada 100 habitantes de entre 20 años y la edad de retiro), así como la expectativa de vida a esa edad, por género. Tanto para varones como para mujeres, las principales correcciones a la normativa –implementadas a fines de los años 60 y principios de los 90– resultaron en una caída abrupta de las tasas de dependencia y la expectativa de vida en retiro, para luego comenzar una recuperación paulatina. Estos saltos se corresponden con las reformas paramétricas introducidas en esos años, en respuesta a las dificultades de financiamiento que se advertían en el sistema. Las proyecciones de población indican que las correcciones introducidas en 1993 (e implementadas a lo largo de la década siguiente) que mejoraron en forma significativa la sostenibilidad del sistema previsional serán compensadas por el envejecimiento demográfico en forma gradual, hasta volver a una situación similar a la previa a esa reforma en unos 20 años.



La dinámica demográfica de la Argentina muestra que la expectativa de vida a la edad de retiro aumentará un año cada once o doce años (Department of Economic and Social Affairs, & Affairs, 2020). Por consiguiente, si el objetivo fuera mantener estable la expectativa de vida al momento del retiro, parecería razonable proponer una estrategia de aumento en las edades de retiro en torno a un mes por año. El **Gráfico 3** señala que las grandes reformas de 1968 y 1993 parecerían haber sido respuestas excesivas a los cambios impuestos por la dinámica demográfica. Sin embargo, es importante notar que, en paralelo al envejecimiento poblacional en los últimos 50 años, otros fenómenos potenciaron los impactos fiscales en el sistema previsional. Por un lado, la cobertura entre las personas mayores se amplió debido a la maduración natural del sistema: quienes habían ingresado masivamente como aportantes activos durante los años 40 y 50 comenzaron a jubilarse en los 60. Más recientemente, la ampliación de la cobertura se dio como resultado de la inclusión de beneficiarios y beneficiarias mediante las moratorias previsionales de principios de este siglo. Al mismo tiempo, los regímenes de excepción crecieron en forma significativa, lo que permitió que un número significativo de personas obtuviera beneficios a edades menores a las representadas en el **Gráfico 1**. La combinación de ambos factores hizo que la situación fiscal, aún con las mejores condiciones demográficas observadas en la actualidad respecto de décadas pasadas, sea compleja y genere debates sobre la sostenibilidad del sistema.

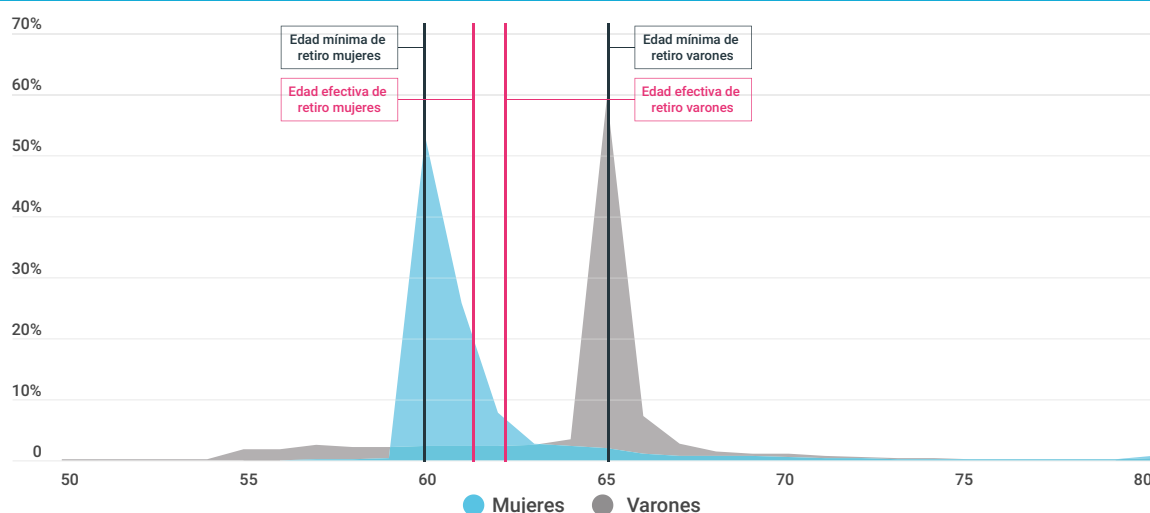
La edad efectiva de retiro

Argentina no tiene un sistema estadístico que consolide la información sobre los múltiples sistemas previsionales existentes. Si bien en los últimos años se avanzó mucho en esta dirección y la Secretaría de Seguridad Social amplió sus informes, en los que incluye detalles sobre sistemas diferenciales, especiales y provinciales, aún es complejo recolectar datos agregados sobre el comportamiento de la población al momento de jubilarse.

La edad promedio de las altas de jubilación por vejez otorgadas por ANSES, entre 2018 y 2019, fue de 62,5 años: 64,2 para los varones y 61,3 para las mujeres (SSS, 2019, 2021). Estos valores sufrieron un ligero aumento en 2020 y 2021, aunque la particularidad de estos dos años, con atención restringida en ANSES a causa de la pandemia, lleva a pensar que las variaciones puedan haberse debido a efectos de la misma. En estos valores promedio subyace una dispersión considerable, ya que un 24% de los varones y un 1% de las mujeres se jubila antes de alcanzar la edad mínima (Gráfico 4). La diferencia por género podría explicarse a raíz del efecto de los regímenes diferenciales, que otorgan jubilaciones más tempranas a quienes se exponen a trabajos arduos o riesgosos, en los que hay una predominancia masculina.

GRÁFICO 4

Distribución de las edades al momento de jubilarse, por edad en el régimen general (2018-2019)



Fuente: elaboración propia, en base a SSS, 2019 y 2021.

En cambio, entre quienes se retiran bajo regímenes especiales administrados por ANSES (docencia, magistrados judiciales, diplomacia, Luz y Fuerza e investigación científica), un 68% de las mujeres (fundamentalmente docentes no universitarias) se retiran antes de los 60 años, mientras que un 75% de los varones lo hacen antes de los 65 años (SSS, 2021)⁶.

Acceder a información sobre la edad de retiro en sistemas no gestionados por ANSES es más difícil, aunque hay publicaciones al respecto que permiten hacer algunas observaciones. Por ejemplo, en el régimen que cubre al ámbito público de la provincia de Córdoba, un 71% de las mujeres que percibieron una jubilación en 2020 accedió al beneficio con menos de 60 años (un 8% tenía menos de 50 años) y un 80% de los varones lo hicieron con menos de 65 años (un 30% con menos de 50 años) (Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba, 2021). En Entre Ríos, a enero de 2021, un 26,8% de las jubiladas y un 16% de los jubilados eran menores de 60 años (Caja de Jubilaciones y Pensiones Entre Ríos, 2021). A pesar de que no hay información de esta caja sobre la edad a la que quienes actualmente perciben beneficios accedieron a su jubilación, el alto número de jubilados y jubiladas jóvenes indica que el acceso es amplio para menores de 65 años.

En conclusión, Argentina ha tenido una política desordenada respecto a la edad de retiro. Durante el siglo XX hubo tres momentos en los que el tema tomó relevancia y se adoptaron medidas que, se esperaba, mejorarían la sostenibilidad de los sistemas por un período extenso de tiempo: a mediados de los años 40, se crearon las cajas que protegerían a trabajadores y trabajadoras del sector privado; a fines de los 60, se unificaron los distintos sistemas nacionales y, por último, a principios de los años 90, se consolidó el sistema y se introdujo la capitalización. En aquel entonces, las autoridades sumaron al conjunto de reformas un aumento en la edad mínima de retiro, de cinco años en cada caso.

Sin embargo, en forma simultánea, se crearon regímenes de excepción que, sea por razones de envejecimiento prematuro (regímenes diferenciales), por mérito (regímenes especiales) o por inercia normativa (sistemas provinciales), generaron oportunidades de retiro más temprano que lo que indicaba la normativa. Dada la poca excepcionalidad de estos regímenes (cerca de un 40% de los beneficios actuales se originan en los mismos), el impacto sobre la edad efectiva de retiro fue significativo.

Opciones de política: flexibilidad e incentivos

Las tendencias demográficas, tecnológicas y del mercado de trabajo en el mediano y largo plazo llevan inevitablemente a un aumento en las edades a las que se accede a jubilaciones. La dinámica demográfica impacta sobre el sistema previsional a través de la tasa de dependencia, que irá aumentando y, en forma gradual, generará presiones fiscales crecientes. Mientras que el envejecimiento poblacional llevará a una reducción de la población en edad de trabajar, los cambios tecnológicos y de organización de la producción hacen razonable esperar que la pérdida de capacidad laboral se postergue, ya que las demandas físicas de los trabajos disminuirán y las condiciones de salud de la población adulta continuarán mejorando.

Por eso, las tasas de actividad entre la población mayor deberían aumentar a medida que los perfiles ocupacionales evolucionen hacia tareas con menos demanda de habilidades manuales y más de habilidades cognitivas. Finalmente, los cambios que están afectando el mercado de trabajo indican que es esperable un aumento en la movilidad laboral, con períodos más cortos de empleo continuo en la misma actividad, más entradas y salidas de la actividad y combinaciones, a lo largo de la vida, de períodos de inactividad, ocupación parcial, trabajo independiente y trabajo en relación de dependencia, lo que llevará a una mayor heterogeneidad en las historias laborales y las preferencias de las personas.

En este contexto, los desafíos de política respecto al tema de edad de retiro parecen claros. Por un lado, es esperable (y necesario) que la edad efectiva de retiro aumente en forma gradual

y sostenida. Al mismo tiempo, es fundamental reconocer la heterogeneidad creciente en las historias laborales y, en consecuencia, incorporar una mayor flexibilidad en las reglas del sistema, que a su vez permita asegurar un correcto alineamiento de los incentivos y un tratamiento equitativo de toda la población. Para ello, hay varias dimensiones de política que deberán ser consideradas.

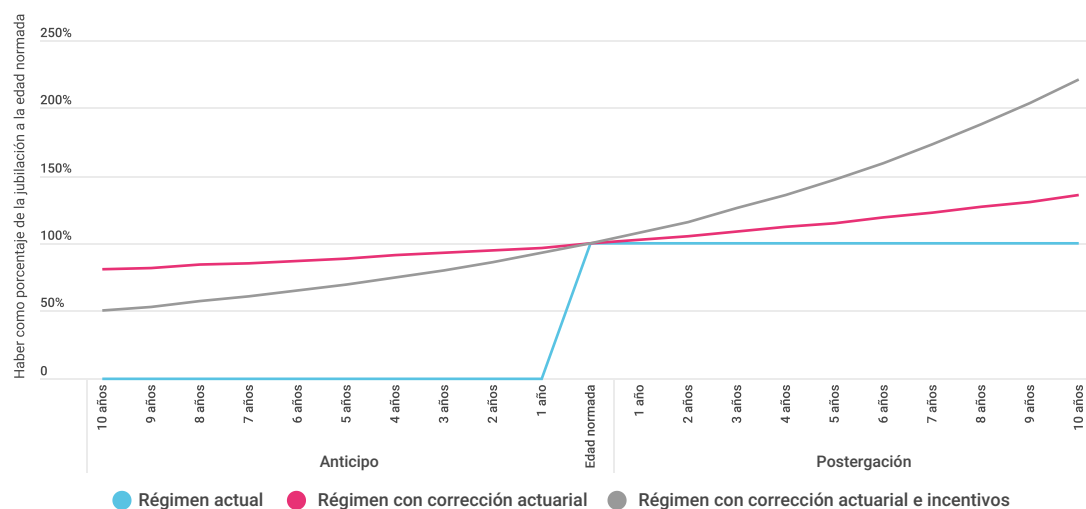
Aumento de la edad efectiva de retiro

En este marco, un aumento gradual pero sostenido de las edades efectivas de retiro parece inevitable. Puede implementarse a través de cambios en las edades mínimas en el régimen general, sin embargo, su efecto inmediato y de mediano plazo, probablemente, sería limitado por dos razones:

- En primer lugar, la proporción de nuevos beneficiarios y nuevas beneficiarias previsionales que acceden al sistema en base a alcanzar los requisitos de la ley 24.241 es baja. En 2019 se produjeron algo más de 300.000 altas de jubilaciones por vejez en los esquemas administrados por ANSES. Entre estas, un 47% correspondieron a beneficios generados a través de las normas de moratoria previsional, un 25% a jubilaciones del régimen general, un 23% a pensiones no contributivas y un 4% a regímenes especiales (ANSES, 2020). Dentro del 25% que corresponden al régimen general están incluidas las jubilaciones de regímenes diferenciales, que tienen sus propias reglas respecto de la edad de retiro, por lo que el porcentaje de la población que se jubiló bajo las normas de la ley 24.241 sin condiciones excepcionales es aún inferior al 20%⁷.
- Adicionalmente, muchas personas deciden continuar en actividad por algún tiempo luego de haber alcanzado la edad mínima legal, por lo que un aumento en la mínima no debería tener impacto directo en términos de postergar su acceso a la jubilación. Sin embargo, es posible que algunas de las personas que optaron por continuar en actividad aceleraran su solicitud de jubilación ante el anuncio de un cambio normativo que pudiera afectar, real o potencialmente, sus derechos, por lo que es posible que, en el corto plazo, un aumento en la edad mínima legal de retiro resulte en una baja de la edad efectiva.

GRÁFICO 5

Un modelo flexible de edad de retiro



Fuente: elaboración propia.

Un enfoque alternativo al cambio de la edad mínima establecida en la legislación es adoptar un modelo más flexible que promueva la permanencia en la actividad y, al mismo tiempo, permita el retiro anticipado bajo ciertas condiciones. El sistema actual del régimen general es sumamente rígido, ya que sólo permite jubilaciones a partir de la edad mínima y no ofrece ninguna mejora a quienes optan por posponer el retiro (sólo es posible mejorar el haber en base a acumular años de aportes por sobre el mínimo, pero aun así el espacio de mejora es muy limitado)⁸. Una alternativa más razonable sería adoptar una regla más flexible que, por ejemplo, defina una edad de retiro a la que corresponda el 100% de los beneficios (llamada "edad normada"), pero que sea posible anticiparla (con un límite) y postergarla, con los beneficios actuariales correspondientes, es decir, sin penalidades. A fin de generar mayores incentivos, sería posible incluso agregar un premio (o castigo) adicional⁹. El **Gráfico 4** muestra, en un ejemplo simplificado, cómo podría operar este mecanismo.

La línea roja ejemplifica la situación actual, donde los participantes del sistema no tienen derecho a beneficio alguno hasta llegar a la edad normada como mínima, a partir de la cual tienen derecho al 100% de una jubilación plena (haber que corresponde a dicha edad). Un ajuste actuarial que habilite jubilaciones hasta diez años antes o después de la edad normada -donde, además, el límite superior podría funcionar como edad máxima de retiro- ofrecería los beneficios y castigos representados en la línea amarilla, mientras que si a ese ajuste se agrega un incentivo adicional (en el ejemplo, un 5% por año) se llega a la curva azul, que indica la magnitud de los premios y penalidades que se podrían considerar. Por supuesto, el gráfico presenta un esquema muy simplificado, ya que los distintos parámetros deberían calibrarse para las condiciones reales del sistema argentino.

Brechas en la edad mínima de retiro

Al momento de pensar iniciativas de política alternativas, hay que considerar la existencia de brechas en las edades de retiro, tanto por género como en el caso de regímenes de excepción. La brecha por género se originó en la década de 1940 cuando se crearon las cajas de comercio e industria. A lo largo de los años se dieron múltiples debates respecto de la razonabilidad de esta diferencia, con argumentos en ambos sentidos.

Quiénes proponen una misma edad de retiro muestran que las diferencias en mortalidad favorecen a las mujeres (con una mayor expectativa de vida a la edad de retiro) y que prolongar la vida laboral activa de las mujeres tendría sentido desde el punto de vista individual (ya que se les facilitaría alcanzar las condiciones requeridas para acceder a beneficios por tener más años de servicios) y social (debido a que la jubilación temprana de las mujeres priva a la sociedad de una fuerza de trabajo necesaria y genera demandas fiscales adicionales).

Por otro lado, los argumentos en favor de mantener la diferencia suelen vincularse a dos cuestiones: la existencia de la "doble jornada laboral", en referencia a que muchas mujeres trabajan en el mercado laboral jornadas completas al mismo tiempo que asumen la mayor responsabilidad del trabajo doméstico y la idea de que esta diferencia busca compensar, al menos en parte, muchas otras diferencias que existen en favor de los varones, tanto en el mercado laboral como en el funcionamiento del sistema previsional.

La evidencia global muestra una tendencia al cierre de estas brechas. Entre los 27 países de la Unión Europea apenas ocho mantienen diferencias por género, entre los cuales seis ya legislaron el cierre de esas brechas en los próximos años (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, 2021). En América Latina, entre veinte países relevados, diez tienen edades de retiro diferentes para las mujeres –en todos los casos la diferencia es de cinco años– (Arenas de Mesa, 2019). En Argentina, el debate sobre la edad

8 Quiénes excedan los 30 años de aportes podrán aumentar su Prestación Compensatoria o Prestación Adicional por Permanencia, por el equivalente de un 1,5% del ingreso de referencia por cada año de aportes adicional, hasta un límite de cinco años adicionales, por lo que el aumento máximo es un 7,5% del ingreso de referencia (art. 24 y 30 ley 24.241).

9 Los incentivos podrían formularse en términos de correcciones a la fórmula de cálculo de los haberes iniciales. Así, dado un haber determinado para el retiro a la edad estándar, se podría imponer una penalidad porcentual por cada año de anticipo y un premio por cada año de postergación, que en ambos casos afectaría en forma permanente los haberes futuros.

de retiro de las mujeres no ha tenido un espacio significativo en la agenda legislativa. La reforma implementada en 1993 incluía en su redacción original la unificación de la edad de retiro, pero esta provisión fue eliminada durante el debate en el Congreso.

Al día de hoy, las normas de acceso a beneficios, que establecen un mínimo de 60 años con 30 años de aportes para las mujeres, son sumamente restrictivas. En 2019, 18.967 mujeres accedieron a jubilaciones ordinarias, lo que equivale a un 6,3% del total de personas que se jubilaron durante ese año. Entre ellas, la mitad lo hizo a los 60 años, mientras la edad promedio al retiro entre quienes lo hicieron con más de 60 años fue 64,8 años (SSS, 2021). Esto implica que, en el corto plazo, un aumento en la edad de retiro de las mujeres en el régimen general apenas afectaría a un 3% de las altas del sistema en cada año, es decir, menos de un 5% del stock de beneficios. Esto lleva a pensar que el debate sobre la brecha por género en la edad de retiro –tan legítimo como pendiente– parece ser más relevante en términos conceptuales que respecto de sus implicancias fiscales.

En cambio, las brechas que existen en el marco de los regímenes especiales y diferenciales representan una mayor relevancia en cuanto a lo fiscal. Como mencionamos anteriormente, un 24% de los varones que se jubilaron en 2018 y 2019, dentro del régimen general, lo hizo antes de los 65 años, probablemente por tratarse de jubilaciones bajo regímenes diferenciales, mientras que el 68% de los varones y las mujeres que accedieron a beneficios mediante regímenes especiales lo hizo a una edad inferior a la del régimen general (SSS, 2021). A este grupo deberían agregarse las personas retiradas de las fuerzas armadas y de seguridad, que en su mayoría acceden a beneficios a edades menores a las establecidas en el régimen general de ANSES y en los sistemas provinciales.

Estas brechas se suelen justificar en base al posible envejecimiento prematuro que las tareas arduas y riesgosas generarían en trabajadores y trabajadoras bajo regímenes diferenciales y a cuestiones de mérito en el caso de los especiales, aunque parece claro que es posible dar protección a quienes efectivamente son afectados por un envejecimiento prematuro sin generar excepciones en la escala que se aplican en Argentina (Rofman, 2021). El envejecimiento prematuro debería cubrirse a través de los programas de jubilaciones por invalidez o riesgos del trabajo, ya que no se trata de un fenómeno colectivo, sino que afecta a las personas en forma individual.

Hacia un modelo de ajustes automáticos

Proponer revisiones a la edad de retiro tiene una dimensión política compleja. Los impactos producidos por este tipo de medidas suelen ser percibidos como negativos, incluso entre quienes no se ven afectados, como quienes ya se han retirado. Por esta razón, la estrategia que se adopte debe estar focalizada en cuatro elementos para facilitar la implementación de las reformas: flexibilidad, previsibilidad, transparencia y gradualismo.

- **Flexibilidad:** en lugar de establecer una edad mínima de retiro única, el modelo elegido debería definir metas respecto de la edad efectiva, con espacio para adelantar o retrasar el retiro según las preferencias y condiciones particulares de cada trabajadora o trabajador, en línea con un esquema de ajustes actuariales e incentivos.
- **Previsibilidad:** definir y anunciar una hoja de ruta a largo plazo que explicita las metas (o una regla clara para determinarlas) para la edad efectiva de retiro de cara a las próximas décadas. Las modificaciones imprevistas pueden tener un mayor impacto fiscal en el corto plazo, sin embargo, en simultáneo, generan incertidumbre y falta de credibilidad en desmedro del funcionamiento del sistema previsional en su conjunto.
- **Transparencia:** explicar con claridad los criterios adoptados para definir tanto las metas de mediano plazo como los esquemas de incentivo. Una aproximación posible es vincular estas metas con cambios en la expectativa de vida, tasas de dependencia o similares. Como se discutió, esta aproximación presentaría algunos problemas metodológicos, fundamentalmente por la frecuencia y precisión con la que se estiman los indicadores mencionados, por lo que requeriría a su vez una revisión de esos procesos.

- Gradualismo: cualquier modificación que se implemente no debe tener un impacto significativo sobre las personas próximas a acceder a un beneficio jubilatorio. Esto se puede lograr estableciendo que las modificaciones sean menores –con ajustes de pocos meses al año– y se lleven a la práctica con una frecuencia adecuada. De postergarse por varias décadas, es muy probable que los cambios que se consideren necesarios sean extremadamente profundos.

En conclusión, la edad de retiro es probablemente el principal parámetro de cualquier sistema previsional, en tanto define el límite a partir del cual el objetivo principal de la política se realiza: proveer seguridad de ingresos a la población a partir de una edad determinada. La edad a la que las personas dejan de participar en el mercado de trabajo varía según preferencias personales, condiciones físicas y cognitivas y demandas laborales. Al mismo tiempo, las modificaciones que se están dando –y se estima que se verán profundizadas en las próximas décadas– en la dinámica demográfica, las tecnologías de producción y la organización del mercado laboral parecerían llevar a incrementos en la edad efectiva de retiro. Por ello, el debate relevante no parece ser sobre si los incrementos deben ocurrir o no, sino sobre cómo y cuándo implementarlos.

Bibliografía

- Aghion, P., Antonin, C., Bunel, S. and Jaravel, X. (2020, febrero). *What are the Labor and Product Market Effects of Automation? New Evidence from France*. Recuperado de SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3547376>
- Apella, I., & Zunino, G. (2017, octubre). *Technological Change and the Labor Market in Argentina and Uruguay*. Policy Research Working Paper 8215. The World Bank. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28550/WPS8215.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Arenas De Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada*. Naciones Unidas, CEPAL.
- Arrighi, P. J. (1942). *Coordinación del actual régimen nacional de jubilaciones y pensiones*. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Bertín, H. (2019). *Hacia una historia de la previsión social nacional en Argentina: 1904–2018*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Económicas. <https://www.mfp.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2019/08/Hacia-una-historia-del-sistema-prev-DIGITAL-WEB.pdf>
- Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. (2021, noviembre). *Informe Estadístico* (Año XIV Número 166).
- Caja de Jubilaciones y Pensiones. Gobierno de Entre Ríos (2021). *Informe Estadístico Mensual del Sistema Previsional*.
- Covey, H. C. (1992). The Definitions of the Beginning of Old Age in History. *The International Journal of Aging and Human Development*, 34(4), 325–337. <https://doi.org/10.2190/gbxb-be1f-1bu1-7fkk>
- Department of Economic and Social Affairs, & Affairs, D. E. S. (2020). *World Population Prospects 2019 - Volume II: Demographic Profiles*. United Nations.
- Dirección Estudios de la Seguridad Social. (2020, noviembre). *Boletín DESS I-2020: Caracterización de los beneficios liquidados en diciembre 2019 y análisis de su evolución desde 2015*. ANSES.
- Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. (2021). *2021 Pension Adequacy Report*. European Commission. <https://doi.org/10.2767/013455>
- Frey, Carl & Osborne, Michael. (2013). The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation? Oxford Martin. 114. 10.1016/j.techfore.2016.08.019.
- ISSA. (2021). *Country profiles*. International Social Security Association (ISSA). Retrieved January 5, 2022, from <https://ww1.issa.int/country-profiles>
- OECD. (2021). *Pensions at a Glance 2021*. Org. for Economic Cooperation & Development.
- Organización Mundial de la Salud. (2015). *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*. Organización Mundial de la Salud.
- Rofman, R. (2021, mayo). *Los regímenes previsionales de excepción en Argentina* (Documentos de Políticas Públicas 230). CIPPEC. <https://www.cippec.org/publicacion/los-regimenes-previsionales-de-excepcion-en-argentina/>
- Rofman, R., & Apella, I. (2021). *Cuando Tengamos Sesenta Y Cuatro*. Banco Mundial.
- Scheubel, B. (2013). Bismarck's Pension System. In *Bismarck's Institutions. A Historical Perspective on the Social Security Hypothesis* (pp. 77–103). Mohr Siebeck GmbH and Co. KG.

Secretaría de Seguridad Social. (2003). *Libro blanco de la previsión social*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social.

Secretaría de Seguridad Social. (2019, septiembre). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. Secretaría de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/boletin_estadistico_de_la_seguridad_social_-_iii_trimestre_2019_2020-03.xlsx

Secretaría de Seguridad Social. (2021, septiembre). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. Secretaria de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mteyss-sss-bess-202109-2-pasivos-actualizado-211112.xlsx>

Social Security Administration & International Social Security Association. (2020). *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019*. Social Security Administration.

Statistisches Bundesamt. (2021, julio). *Sterbetafel 2018/2020. Ergebnisse aus der laufenden Berechnung von Periodensterbetafeln für Deutschland und die Bundesländer*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Sterbefaelle-Lebenserwartung/Publikationen/Downloads-Sterbefaelle/periodensterbetafeln-bundeslaender-5126204207004.pdf;jsessionid=D54793FC9E306E3144555541DBAD0FBA.live721?__blob=publicationFilef

Van der Elst, M. C., Schoenmakers, B., Verté, D., de Donder, L., de Witte, N., Dury, S., Fret, B., Luyten, J., Schols, J. M., Kempen, G. I., & de Lepeleire, J. (2021). *The relation between age of retirement and frailty in later life? A cross-sectional study in Flemish older adults*. *Archives of Gerontology and Geriatrics*, 96. <https://doi.org/10.1016/j.archger.2021.104473>

Acerca del autor



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Rafael Rofman

— Director del Programa de Protección Social de CIPPEC

Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires), magister en Demografía Social (Universidad Nacional de Luján) y doctor en Demografía (Universidad de California, Berkeley).

Proceso de calidad

Todos los Documentos de Política Pública están sujetos a la política de calidad de CIPPEC que contempla la revisión externa de cada publicación. La revisión por parte de especialistas contribuye a garantizar la calidad técnica, la relevancia y la accesibilidad de los documentos. Un agradecimiento especial para Jorge San Martino y José María Gasparín, cuyas revisiones y aportes nutrieron la versión final de este documento.

Agradecimientos

Corresponde el agradecimiento a Carola della Paolera, Joaquín Baliña, Manuel Mera, Juan Camisassa y Santiago Berisso por sus valiosos comentarios y sugerencias.

Para citar este documento:

Rofman, R. (marzo de 2022). La edad de retiro en el sistema previsional argentino. previsionales en Argentina. *Documento de Política Pública N°236*. Buenos Aires: CIPPEC.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Políticas Públicas de CIPPEC ofrecen un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición sobre un problema o una situación que afecta al país.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

