

El rol de la pensión de sobrevivencia en el sistema previsional argentino

Resumen

Rafael Rofman

Las pensiones por fallecimiento son parte del esquema de beneficios que los sistemas previsionales ofrecen para proteger a trabajadores, trabajadoras y sus familias de algunos riesgos que implican pérdidas económicas. Estas pensiones se originaron considerando un modelo familiar tradicional, con un único generador de ingresos (habitualmente el varón) y una familia económicamente dependiente, lo que implicaba que, ante el eventual fallecimiento del miembro proveedor, la viuda e hijos/as quedarían sin ingresos para financiar sus consumos.

Desde la creación de los primeros sistemas previsionales modernos, a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, la sociedad transitó cambios profundos que no siempre fueron acompañados por el diseño institucional de estas políticas. Un retrato fiel de este desfase se dio en torno a la participación de las mujeres en el mercado laboral, que ya era importante a principios del siglo pasado y se incrementó significativamente entre la década del 70 e inicios del siglo XXI. A su vez, los sistemas previsionales experimentaron múltiples reformas que incluyeron una fuerte expansión de la cobertura de la población mayor a través de la combinación de esquemas contributivos y no contributivos. A esto se agrega que muchos países han implementado programas de protección contra la pobreza, con esquemas de transferencias monetarias para hogares de bajos ingresos.

El efecto combinado de estas tendencias a lo largo de años llevó a que el riesgo de pérdida de ingresos disminuya su relevancia, por lo que muchos países desarrollados avanzaron en la reducción o incluso eliminación de los beneficios por fallecimiento. En América Latina esta tendencia resulta menos clara, por lo que los esquemas aún son significativamente más generosos que en países de Europa o Norteamérica.

En la actualidad, Argentina mantiene un esquema que ofrece pensiones vitalicias a viudas y viudos de cualquier edad, además de los beneficios para hijos e hijas menores, lo que resulta en un número de pensiones alto. En el sistema contributivo administrado por ANSES, se pagan en forma mensual casi ocho pensiones por fallecimiento por cada diez jubilaciones: casi cuatro veces más que el promedio de los países más ricos reunidos en la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). Sumado a esto, como resultado de la política de ampliación de cobertura jubilatoria de las últimas dos décadas, cerca de un 90% de quienes reciben una pensión en edad jubilatoria percibe, además, un beneficio de jubilación.

Una propuesta de reforma para actualizar las normas y adaptarlas a la realidad del mercado laboral y cobertura previsional debería enfocarse en tres aspectos: ampliar la cobertura horizontal (incluir a más beneficiarios y beneficiarias), de modo de brindar una protección que, ante el fallecimiento de un integrante de la familia que era sostén económico, prevenga la expansión de un perjuicio al resto del núcleo familiar, más allá de la situación laboral de las personas; establecer un límite temporal al cobro de pensiones por fallecimiento por parte de viudas o viudos en edad de participar en el mercado de trabajo a fin de que funcione como mecanismo de protección ante el shock económico de la viudez y no como ingreso



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 séptimo de una serie que buscará contribuir a una discusión informada sobre el diseño y funcionamiento del sistema previsional argentino.

vitalicio garantizado y, por último, reformular las reglas de cálculo de haberes de pensión para los casos de personas que cobran jubilación, de forma de reconocer la existencia de economías de escala en el hogar sin que ello implique la duplicación de beneficios.

Avanzar en este sentido haría al sistema previsional más inclusivo y sostenible, al ofrecer protección adecuada a aquellas personas que la necesitan y limitando la duplicación de beneficios de largo plazo.



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

Los sistemas de seguridad social están diseñados para ofrecer protección económica a la población ante determinados eventos vitales o del mundo laboral. Estos programas se organizan en relación al tipo de evento que se busca cubrir. Entre los más habituales están los que protegen de la pérdida de capacidad laboral por envejecimiento (habitualmente llamados jubilaciones), la pérdida de capacidad laboral por afecciones de salud (habitualmente llamados jubilaciones o pensiones por invalidez), la pérdida de empleo (seguros de desempleo), la pérdida de ingresos por problemas de salud (seguros de enfermedad) o accidentes laborales (riesgos de trabajo).

Un programa tradicionalmente asociado al de las jubilaciones por vejez es el de las pensiones por sobrevivencia, que protegen a quienes dependen económicamente de una persona en la eventualidad de su fallecimiento, sea durante su vida laboral activa o una vez cobrando su beneficio jubilatorio. La lógica de estos programas es sencilla: si una persona depende de los ingresos de otra para financiar sus consumos de bienes y servicios, ante la pérdida de esa fuente es necesario implementar algún tipo de esquema de protección.

La población cubierta en este tipo de esquema varía, según el país y tiempo histórico que estemos observando. Por lo general, incluye a cónyuges e hijos/as menores, pero en otros casos también a otros familiares, como padres, hijos/as adultos/as con algún nivel de dependencia económica (que puede ser verificada o no) y similares. Las características de estos beneficios –la forma de determinar el monto, su duración, además de las condiciones para percibirlos– ha variado a lo largo del tiempo y entre países, con impactos en el nivel de protección y fiscales muy diversos.

Este documento propone reconsiderar la motivación de este beneficio y su rol en el sistema previsional argentino, considerando los cambios ocurridos en el contexto social y económico. La primera sección del documento presenta una discusión más conceptual sobre la motivación de este tipo de beneficio, según las características de las personas fallecidas, sus sobrevivientes, el mercado laboral y las reglas del sistema previsional. La segunda sección presenta una revisión de la normativa y la práctica en distintos países, que puede servir como referencia para el caso argentino, mientras que la tercera reseña la evolución de este beneficio en el sistema previsional argentino y la situación actual, tanto en cuanto a las normas como la cobertura, adecuación y sostenibilidad. La cuarta sección del documento discute posibles reformas al sistema, partiendo de sus motivaciones e impactos y, finalmente, la quinta sección presenta las conclusiones principales.

Las pensiones por fallecimiento: origen, motivación e impactos

¿Por qué proteger a los y las sobrevivientes?

Los esquemas tradicionales de pensiones por fallecimiento se basan en dos argumentos que, aunque pueden converger en un mismo resultado, tienen motivaciones claramente diferentes. Por un lado, si las políticas previsionales se consideran parte de las acciones de gobierno destinadas a proveer protección social a la población, entonces las pensiones por sobrevivencia se justifican en la idea de que quienes trabajan en empleos formales y perciben salarios, o se retiraron del mercado y perciben un haber jubilatorio, pueden tener familiares que dependen de esos ingresos para financiar sus consumos básicos de bienes y servicios, como parte de un acuerdo implícito entre quienes integran la familia. Por ello, en el caso que el miembro proveedor de ingresos fallezca, es necesario generar un mecanismo que asegure la continuidad del flujo de recursos.

Por otra parte, si se considera a los sistemas previsionales como esquemas de diferimiento de ingresos –y, por consiguiente, los recursos pertenecen explícita o implícitamente a aportantes y personas jubiladas–, en el caso de fallecimiento, el derecho acumulado a percibir una jubilación debe ser tratado en forma similar a otros bienes de propiedad de

la persona fallecida. De esta manera, el derecho a percibir un beneficio debe pasar a sus herederos o herederas y, en ese contexto, es razonable que se pague en forma de pensión. Esta lógica es más clara en los casos en que los sistemas previsionales están organizados como esquemas de capitalización individual, ya que quien hace los aportes tiene la propiedad de los fondos, aunque también puede formularse un argumento similar en el contexto de un esquema de reparto.

En cualquiera de los dos casos, la existencia de un esquema que financie pensiones por fallecimiento parte de la idea de que las unidades familiares se componen de miembros que obtienen un salario en el mercado de trabajo y otras personas dependientes de ellos. En la visión tradicional del modelo familiar, se asumía que el varón adulto era responsable de obtener los recursos para financiar el consumo del hogar (a través de un salario o, eventualmente, una jubilación), mientras que el resto de la familia dependía de él. Sobre esta base, el rol de la pensión por fallecimiento es fundamental, ya que no se concibe que, en el caso de fallecimiento del varón proveedor, existan otras fuentes alternativas de ingresos laborales. Esta lógica justificó que, incluso en los primeros esquemas previsionales modernos, se incorporen beneficios para sobrevivientes, con particular foco en las viudas e hijos/as menores.

En la Alemania del canciller Bismarck los beneficios por fallecimiento fueron introducidos antes que los de vejez, en 1883 (Scheubel, 2013). Esto revela que, para quienes diseñaron esas políticas, el problema en torno a quienes dependen del recurso económico que brinda otra persona de la familia debía ser abordado desde una óptica de protección social, ya que era aún más serio y urgente que el vinculado a adultos mayores. En cambio, al introducirse el sistema en los Estados Unidos (en 1935) se adoptó una lógica cercana a la de diferimiento de ingresos ya mencionada: en caso de fallecimiento de una persona trabajadora activa se generaba un beneficio por muerte con pago único, que se integraba a la herencia de la persona fallecida.

Sin embargo, tan sólo cuatro años después, en 1939, estos beneficios se convirtieron en pensiones periódicas para sobrevivientes, aunque exclusivamente para viudas mayores de 65 años o que estuviesen a cargo de hijos/as menores (DeWitt, 2021). A medida que los programas de seguridad social se expandieron en el mundo, los beneficios por sobrevivencia alcanzaron a más personas. De hecho, se convirtieron en el tercer esquema más relevante en términos de recursos financieros dentro de los programas de seguridad social, luego de las jubilaciones y los seguros de salud.

¿A quiénes proteger?

Los primeros esquemas de pensiones por fallecimiento se enfocaron en viudas y huérfanos/as, en línea con la lógica del modelo familiar tradicional. El Convenio 39 de la Organización Internacional del Trabajo fue uno de los primeros instrumentos que, a nivel global, planteó en 1933 la necesidad de ofrecer este tipo de beneficios a la población, al establecer el compromiso de ofrecer un seguro de muerte para trabajadores. El pago de este seguro se realizaba mediante una “pensión, por lo menos, a la viuda que no haya contraído nuevas nupcias y a los huérfanos del asegurado o pensionado fallecido” (OIT, 1933). Varias décadas después, en 1967, un nuevo Convenio (el 128) actualizó la visión de los países miembros de la OIT sobre el tema, sin modificar en lo sustantivo la caracterización de posibles beneficiarios y beneficiarias: “...la contingencia cubierta deberá comprender la pérdida de medios de subsistencia sufrida por la viuda o hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia” (OIT, 1967). Al mismo tiempo, el convenio validó que se establezca una edad mínima para las viudas (que no podría ser mayor a la edad de retiro), y además amplió la posible cobertura a “otras personas a cargo del sostén de familia”. Si bien estos convenios no son de cumplimiento forzoso, su relevancia radica en que reflejan los consensos entre la mayoría de los países miembros de la OIT.

El foco que la esquemmatización de este tipo de beneficios puso sobre el rol del varón proveedor fue central durante décadas. Distintos esquemas permitían beneficiar a un grupo amplio de dependientes, siempre en función de su relación con el “padre de familia”. Así, además de proteger a viudas e hijos menores, los beneficios alcanzaban a hijas adultas solteras, padres dependientes e incluso a hermanas y hermanos menores de edad.

La visión sobre qué personas deben ser protegidas en caso de fallecimiento ha evolucionado simultáneamente en dos direcciones diferentes. Por un lado, el avance de una concepción menos tradicionalista de la estructura familiar en países más desarrollados llevó a que se tienda a aumentar el universo de posibles beneficiarios y beneficiarias, incluyendo a viudos (primero en condiciones mucho más restrictivas que las viudas y luego con una gradual convergencia), a concubinas y concubinos y, más recientemente, a parejas del mismo sexo. A su vez, se determinaron restricciones respecto a la protección de la familia extendida y a la duración de la cobertura, por lo que se establecieron límites de edad o restricciones en función de ingresos o situación laboral a hijas solteras, viudas y viudos.

¿Pensiones vitalicias o limitadas?

Los primeros esquemas de beneficios por fallecimiento tendían a ofrecer beneficios vitalicios a las viudas, a partir del supuesto de la dependencia económica absoluta de la mujer respecto al varón. En el caso de los hijos, se asumía que la dependencia terminaba con la mayoría de edad (en el caso de las hijas, al casarse).

El carácter vitalicio de las pensiones por viudez fue reemplazado gradualmente por otros criterios en muchos países, como se discute más adelante. Por un lado, es común que el beneficio sólo se otorgue a partir de determinada edad, que suele ser cercana a la edad de retiro. Así, el sistema asegura un ingreso para el o la cónyuge sobreviviente durante un período de vida en que, se supone, no puede obtener ingresos laborales si no los tenía con anterioridad. Una alternativa más restrictiva en cuanto a la duración del beneficio es concederlo al momento del fallecimiento, aún en caso de sobrevivientes jóvenes, pero con un límite temporal de pocos años (por lo general, entre 1 y 5), para aliviar el shock económico que implica la situación de viudez.

Al margen de las limitaciones temporales, muchos países avanzaron en definir causas de exclusión de los beneficios de sobrevivencia, especialmente en relación a viudas y viudos. En la mayoría de los casos, los beneficios dejan de percibirse en caso de un nuevo matrimonio, dado que el supuesto de dependencia económica desaparecería. En otros casos, varios países determinaron que el cobro de una pensión por fallecimiento es incompatible con el cobro de un salario o una jubilación. Esta determinación ha generado polémicas, ya que parte de entender que al existir otra fuente de ingreso desaparece la necesidad que dio origen al beneficio, pero al mismo tiempo desincentiva la participación de viudas o viudos en el mercado formal de trabajo. Reconociendo este problema, la legislación en varios países ha buscado un camino intermedio, que reduce los haberes en caso de existir otra fuente de ingresos sin eliminarlos por completo (James, 2009).

Monto y acumulación de los beneficios por sobrevivencia

Los esquemas previsionales están diseñados a nivel de individuos, ya que cada trabajador o trabajadora genera derechos a percibir un beneficio a lo largo de su vida activa, que obtiene al jubilarse. Sin embargo, es importante considerar que los consumos de bienes y servicios que estos esquemas buscan financiar no son individuales, sino que se realizan en los hogares. La lógica de las pensiones por fallecimiento estriba en que si la persona que obtiene un salario o jubilación fallece, es necesario sostener un flujo de ingresos para asegurar el financiamiento del consumo del hogar.

Definir la magnitud de ese flujo es complejo. Las posiciones extremas sobre este tema proponen mantener la totalidad de los ingresos previos al fallecimiento de la persona o asegurar que se mantenga el ingreso per cápita del hogar (lo que implicaría, por ejemplo, una disminución del 50% en el caso de un matrimonio sin hijos o hijas). Parece más razonable adoptar algún criterio que reconozca la existencia de costos fijos, pero también economías de escala, que justifique una disminución de los ingresos totales, sin por eso eliminar en forma completa los beneficios que correspondían a la persona fallecida¹. Como señalan Barr y Diamond (2009), "... los estudios muestran que un sobreviviente de una pareja típicamente necesita más que la mitad del ingreso de la pareja para mantener un estándar de vida razonablemente constante...". Si bien no existe un criterio único sobre el impacto de los gastos fijos y por individuo, distintos autores han sugerido utilizar una

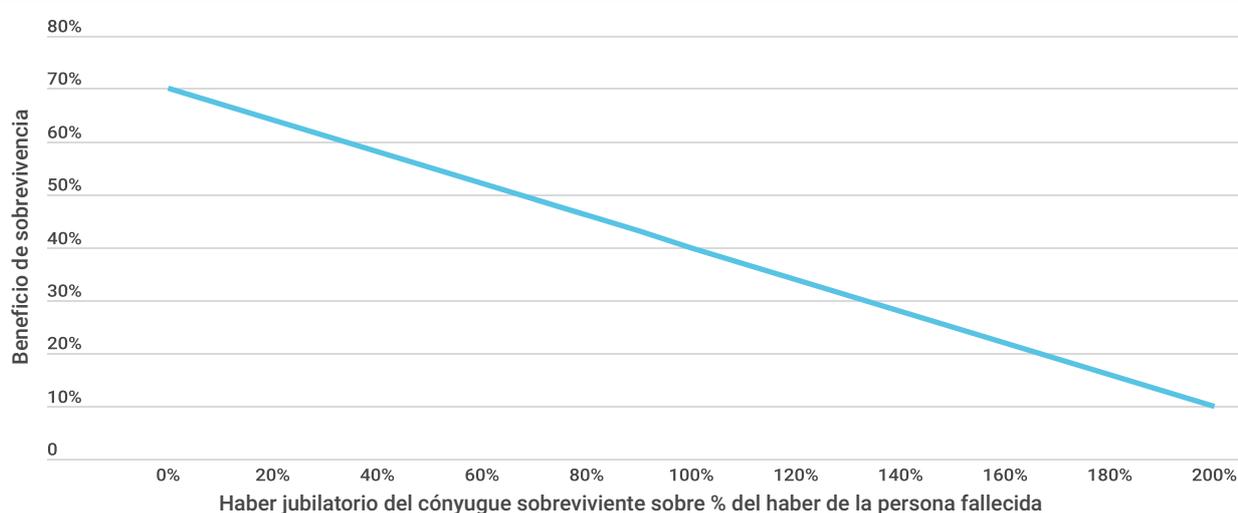
1 También se puede argumentar que, en algunos casos, el fallecimiento de una persona puede derivar en un aumento de los gastos totales del hogar, ya que, por ejemplo, puede resultar necesario contratar servicios de cuidado que antes se gestionaban dentro de la familia.

regla que asegure que los ingresos del hogar se aproximen al 70% de los ingresos previos al fallecimiento, entendiendo que responde a una lógica de escala².

Una aplicación simplificada de la regla del 70% –bajo la premisa de que los haberes de la persona fallecida eran el único ingreso del hogar– es definir una pensión por fallecimiento equivalente al 70% de la jubilación. Sin embargo, si en el hogar hay más de un ingreso, la regla requeriría que el valor de la pensión por fallecimiento se ajuste. Por ejemplo, si en un matrimonio en el que fallece un miembro de la pareja, la persona sobreviviente no tenía ingresos, la pensión por fallecimiento debería ser del 70% de los ingresos previos de la pareja fallecida. En el caso de que ambos cónyuges estuvieran percibiendo ingresos similares, entonces la pensión por fallecimiento debería ser del 40% de los ingresos de quien falleció, de forma que el ingreso total sea un 70% del monto previo. Por otra parte, si el o la cónyuge sobreviviente estuviera percibiendo ingresos que duplican al de su pareja, entonces la pensión debería ser de un 10%. El **Gráfico 1** muestra la posible variación de la pensión por fallecimiento que se correspondería con esta regla para un matrimonio cuyos únicos ingresos sean los previsionales.

GRÁFICO 1

Beneficio de sobrevivencia necesario para mantener un ingreso total del 70%



Fuente: elaboración propia.

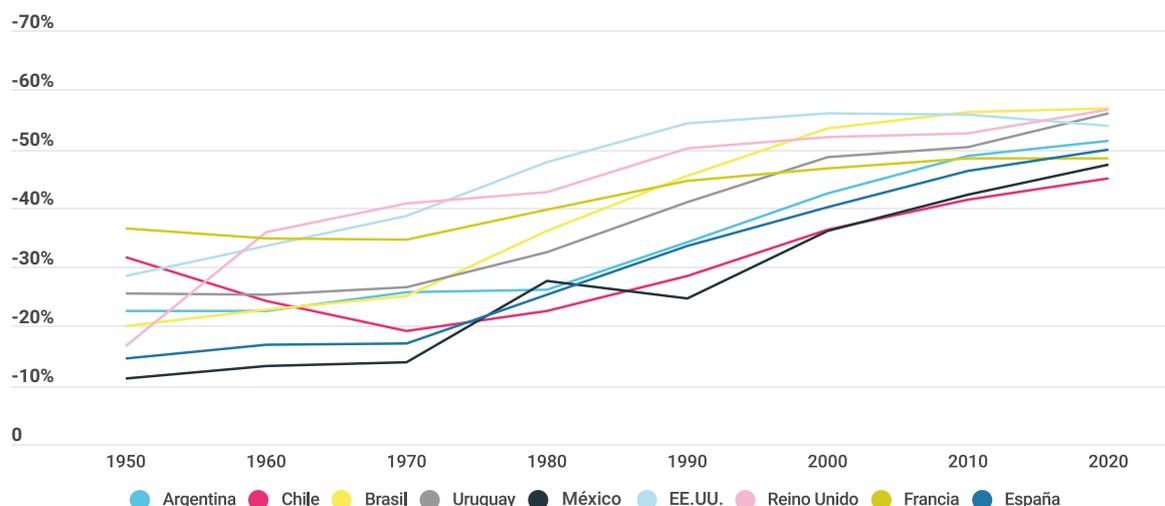
Los cambios en la actividad económica y la cobertura previsional de las mujeres

Al momento en que se introdujeron los beneficios por fallecimiento, el supuesto sobre dependencia económica de las mujeres respecto de sus cónyuges tenía fundamento empírico. En las primeras décadas del siglo XX, las tasas de actividad laboral de las mujeres tendían a ser muy bajas, por lo que las oportunidades de generar derechos previsionales por sí mismas eran muy limitadas. Incluso a mediados del siglo pasado las tasas de actividad laboral en las mujeres continuaban siendo bajas: la mayoría de los países presentaban tasas por debajo del 30% (**Gráfico 2**). Sin embargo, a partir de 1970, se produjo en distintos países una rápida aceleración en la integración de las mujeres al mercado de trabajo, hasta alcanzar niveles que, si bien siguen siendo inferiores a los de los varones, superan el 50% en muchos casos (**Gráfico 2**). Por otro lado, la política previsional comenzó a enfocarse con más atención en el desafío de ampliar la cobertura de jubilaciones de la población mayor, lo que en muchos casos implicó generar mecanismos de inclusión para las mujeres. En consecuencia, la lógica tradicional de las pensiones como mecanismo de protección para la población económicamente dependiente se fue debilitando.

2 Según James (2006), "...una escala de equivalencia es la antigua escala de la OCDE, que pondera al primer adulto como 1, los adultos adicionales como 0,5 y los niños como 0,3, cada uno. La escala nueva aplicada por la OCDE toma la inversa de la raíz cuadrada del número de miembros de la familia (OCDE, 1982; Hagenaaars, De Vos y Zaidi, 1994). En base a la escala antigua, el costo de mantener un determinado nivel de vida es $100/150 = 67\%$ para un hogar unipersonal o una pareja, mientras que la nueva escala implica un valor de $1/1.4 = 71\%$..."

GRÁFICO 2

Tasa de actividad femenina. Países seleccionados (1950-2020)



Fuente: Maubrigades, S. (2018) OCDE, 2022 y CEPAL, 2022.

La discusión sobre el rol de las pensiones por fallecimiento ha tomado mayor visibilidad en años recientes, en parte como consecuencia de preocupaciones sobre la sostenibilidad fiscal de los sistemas previsionales. A propósito de ello, en 2018, la OCDE publicó, como parte de su informe anual sobre pensiones, un documento titulado “¿Siguen siendo necesarias las pensiones por fallecimiento?”. Considerando que, en la actualidad, la combinación de una mayor tasa de actividad de las mujeres y la oferta de programas dirigidos a aliviar la pobreza ponen en duda la necesidad de las pensiones por fallecimiento, el documento argumenta que “... la justificación socioeconómica para el diseño de sistemas de pensiones para sobrevivientes y adultos mayores ha evolucionado substancialmente en las últimas décadas. Eventualmente será posible cuestionar la *raison d’être*” (razón de ser) de las pensiones para sobrevivientes. En efecto, las reformas de las últimas décadas se han enfocado en reducir o eliminar estos esquemas...” (OCDE, 2018).

Los beneficios por fallecimiento en el mundo

La mayoría de los países con sistemas previsionales incluye o ha incluido algún tipo de beneficio por fallecimiento en sus esquemas, aunque la población elegible y las características de los beneficios varían ampliamente. Países como Australia, Dinamarca o Suecia eliminaron por completo de sus sistemas públicos el beneficio para viudas, aunque mantienen protección a huérfanos/as. Esta estrategia restrictiva redujo la magnitud de estos programas en las políticas sociales nacionales. Así y todo es importante notar que estos países suelen ofrecer programas de protección contra la pobreza, lo que asegura una pensión no contributiva a todas las personas mayores, más allá de su historia laboral y marital (ISSA, 2022). En el otro extremo, muchos países –de menor desarrollo económico y menos avanzados en el proceso de transición demográfica– mantienen o incluso expanden sus programas de beneficios por fallecimiento³. En varios casos de América Latina los sistemas otorgan beneficios vitalicios generosos por fallecimiento a viudas y viudos, casados o cohabitantes, tanto de personas fallecidas en actividad como jubiladas, así como a hijos e hijas menores de 18 años (o mayores si continúan estudiando o son personas con discapacidad), padres, madres y hermanos/as dependientes (AISS, 2022).

3

Por transición demográfica nos referimos al proceso de descenso sostenido de la fecundidad y mortalidad en una sociedad, generalmente asociado al desarrollo económico y social. Los países menos avanzados en este proceso tienen poblaciones más jóvenes.

TABLA 1 Características de los beneficios por sobrevivencia. Países seleccionados (2019)			
País	Población elegible	Límites	Beneficio como % de la jubilación
Alemania	Cónyuge e hijos/as	Cónyuge mayor a 45 años o con hijos/as menores. Hijos/as menores de 18 años.	55%
Austria	Si la persona fallecida recibía o era elegible para recibir jubilación por vejez o invalidez, cónyuge e hijos/as	Cónyuge sin límites. Hijos/as menores de 18 años (menores de 27 años, si estudian; sin límites en caso de discapacidad).	60%
Bélgica	Cónyuge	Mayor a 46 años (50 en 2025): pensión vitalicia. Menor de 46 años: límite de 12 meses (24 con hijos/as menores).	80%
EE. UU.	Cónyuge Hijos/os Padre y madre	Cónyuge mayor a 60 años, a cargo de hijos/as menores o persona con discapacidad (cesa si se casa nuevamente). Hijos/os menores de 18 años (menores de 19 años, si estudian; sin límites en caso de discapacidad). Padre o madre mayor de 62 años y dependiente.	100%
España	Cónyuge Hijos/os	Cónyuge sin límites (cesa si se casa nuevamente). Hijos/os menores de 21 años (menores de 25 años, si estudian o no tienen trabajo; sin límite en caso de discapacidad).	60%
Francia	Cónyuges	Mayor de 55 años o con dos hijos/as menores de 18 años (21 años, si estudian; sin límite en caso de discapacidad).	55%
Israel	Cónyuges Hijos/as	Cónyuge mayor a 40 años o a cargo de hijos/as menores. Hijos/as menores de 18 años (menores de 20 años si estudian).	25%
Italia	Cónyuge Hijos/as, sobrinos/as y nietos/as Padre/madre y hermanos/as	Cónyuge, sin límites (cesa si se casa nuevamente). Hijos/as, sobrinos/as dependientes y nietos/as menores de 18 años (26 años, si estudian o no tienen trabajo; sin límite en caso de discapacidad). Padre o madre mayor de 65 años y hermanos/as si presentan una discapacidad y son dependientes (sólo si no hay cónyuge o hijos/as).	60%
Brasil	Cónyuge Hijos/os Padre/madre y hermanos/as	Cónyuge, sin límites. Hijos/os y hermanas/os menores de 21 años (sin límites en caso de discapacidad). Padre/madre y hermanos/as sólo si no hay cónyuge o hijos/as.	100%
Chile	Cónyuge Hijos/as Padre/madre	Cónyuge, sin límites (cesa si se casa nuevamente). Hijos/as y hermanos/as menores de 18 años (menores de 24 años, si estudian; sin límites en caso de discapacidad). Padre/madre (sólo si no hay cónyuge o hijos/as).	60%
Costa Rica	Cónyuge Hijos/os Padre/madre y hermanas/os	Cónyuge, sin límites. Hijos/os y hermanas/os menores de 18 años (menores de 25 años, si estudian; sin límites en caso de discapacidad). Padre/madre y hermanas/os (sólo si no hay cónyuge o hijos/os).	50% a 70%
México	Cónyuge Hijos/as Padre/madre	Cónyuge, sin límites (si es varón debe ser dependiente económicamente). Hijos/as menores de 16 años (menores de 25 años, si estudian; sin límites en caso de discapacidad). Padre/madre (sólo si no hay cónyuge o hijos/as).	90%
Uruguay	Cónyuge Hijos/os Padre/madre	Cónyuge, sin límites de edad, con límites de ingresos. Hijos/os menores de 21 años (sin límites en caso de discapacidad). Padre/madre, si presenta una discapacidad y es económicamente dependiente.	66% a 75%

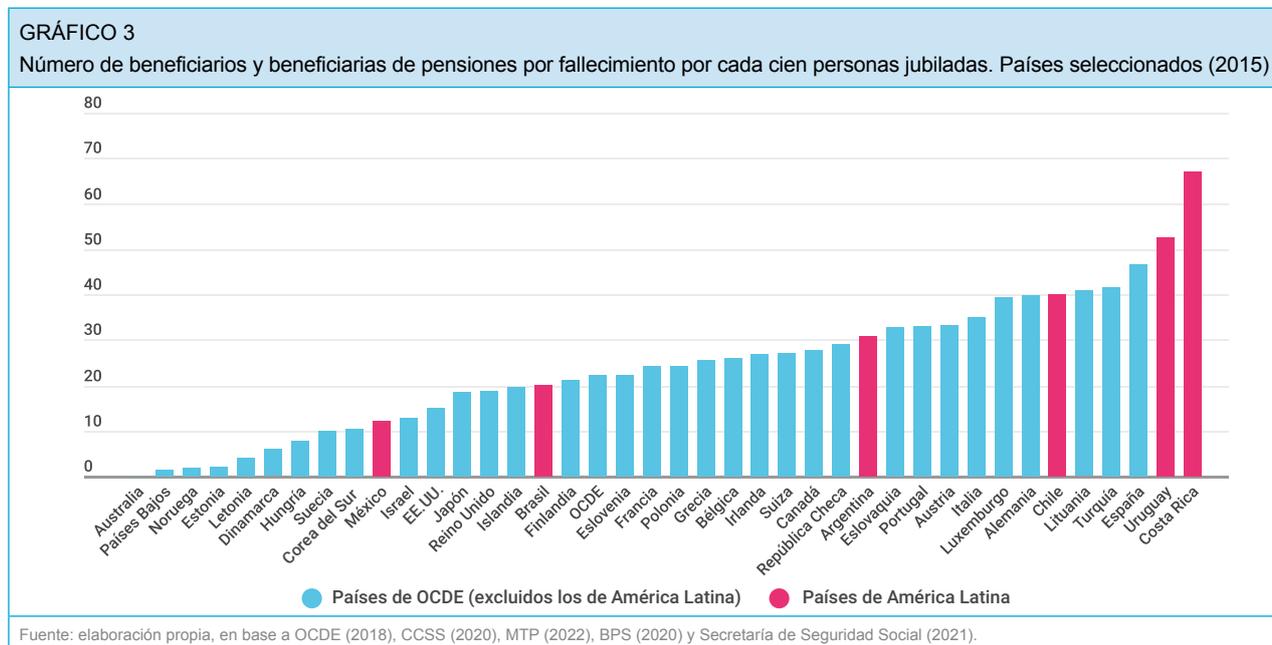
Fuente: elaboración propia, en base a OCDE (2018) y AISS (2022).

Las diferencias principales entre programas de beneficios por fallecimiento se vinculan a (i) la población elegible, (ii) límites de edad y (iii) el monto. La **Tabla 1** muestra estas características para un grupo seleccionado de países de la OCDE y América Latina.

Como se puede advertir, los países europeos tienden a tener reglas de acceso más estrictas, fundamentalmente en relación a la edad de los y las cónyuges, al igual que en el nivel de los beneficios. Esto resulta en diferencias significativas en cuanto a la cobertura y el costo de los sistemas. Por ejemplo, entre los países de la OCDE, el número de beneficiarios y beneficiarias de pensiones por fallecimiento equivale a aproximadamente un 22% del número de personas jubiladas, con variaciones que pueden ir del cero (Australia) al 46% (España).

Por su parte, entre los países de América Latina, el rango también es muy amplio: desde un 12% en México hasta un 67% en Costa Rica. En varios de ellos, las reformas sobre beneficios por fallecimiento que llevaron a eliminar inequidades de género son bastante recientes. Por ejemplo, recién en 2008, Chile admitió la pensión por fallecimiento para viudos en condiciones de trabajar, que hasta entonces sólo podían solicitar en caso de ser personas con discapacidad (Arenas de Mesa, 2019).

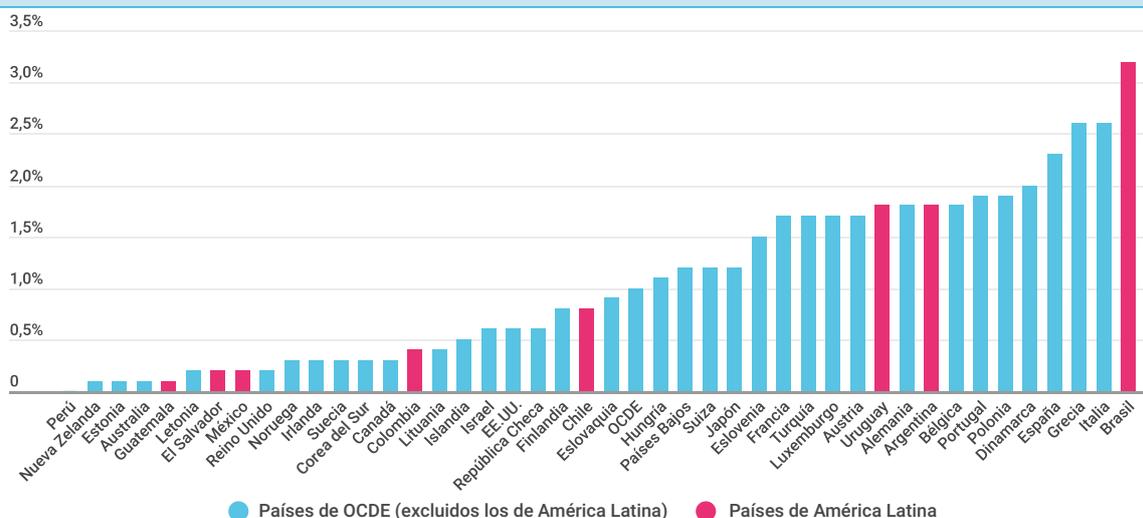
Las diferencias en cobertura que se advierten en el **Gráfico 3** se explican por varios factores. En primer lugar, Australia, Países Bajos y Noruega prácticamente no tienen esquemas de pensiones por fallecimiento: el acceso a las mismas es muy restringido y su estrategia de protección social descansa, como se dijo, en los beneficios no contributivos. En contraste, países con informalidad alta (como es el caso de los ejemplos de América Latina) tienden a tener un menor número de jubiladas y jubilados contributivos (y, por consiguiente, de personas pensionadas por fallecimiento). Sin embargo, si como parte de su estrategia de protección social ofrecen beneficios no contributivos que no generan derecho a pensión por fallecimiento a adultos y adultas mayores, entonces el indicador aquí utilizado disminuye su valor (casos de México y Brasil, en los datos del **Gráfico 3**).



Es esperable que las diferencias de cobertura resulten en diferencias en el nivel de gasto (**Gráfico 4**). Los países de la OCDE destinan, en promedio, algo menos de un punto porcentual de su PIB para financiar estas pensiones: el rango va de niveles mínimos (Nueva Zelanda, Estonia o Australia), a esquemas que aún continúan siendo muy generosos (España, Grecia e Italia) y que dedican cerca de un 2,5% de su PIB a estos beneficios. A su vez, en América Latina el gasto tiende a ser más bajo –en torno a un 1% del PIB o menos– excepto en países con cobertura alta, como Uruguay y Argentina (niveles cercanos al 1.8% del PIB) o Brasil (mayor al 3%).

GRÁFICO 4

Gasto en beneficios de sobrevivencia, en porcentaje del PIB. Países seleccionados (2017-2018)



Fuente: elaboración propia, en base a OCDE (2018), CEPAL (2022).

Las diferencias se relacionan con el nivel de cobertura y la generosidad en los beneficios, así como con el avance en la transición demográfica. En los países donde la transición ha avanzado más (y, por consiguiente, la edad promedio de la población es mayor), es esperable que se encuentren más personas adultas mayores en situación de viudez. Por ello, las condiciones demográficas deberían explicar que los países de la OCDE destinen más recursos a estos beneficios que los de América Latina, y la razón por la que el resultado observado es el opuesto se relaciona con la mayor generosidad en estos países.

Un aspecto interesante es que, en la mayoría de los países de la OCDE, se están implementando reformas que tienden a disminuir la cobertura y el gasto en estos beneficios. Entre 2008 y 2018, el número de beneficiarios y beneficiarias por fallecimiento en estos países aumentó cerca de un 4%, sin embargo, el gasto que esto implica (medido como porcentaje del PIB) disminuyó casi un 15%. Entre los 35 países de la OCDE con datos, sólo en seis se produjeron aumentos en el gasto durante este período, mientras que en los restantes se redujo. Australia, Letonia, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia y el Reino Unido discontinuaron el pago de pensiones por fallecimiento a viudas y viudos. En cambio, en el mismo período, países como Argentina, Brasil y Uruguay tuvieron un aumento en este gasto de entre el 10 y el 30% en términos del PIB.

Las pensiones por fallecimiento en Argentina

Las pensiones por fallecimiento preceden a los esquemas previsionales en Argentina. Existen antecedentes de otorgamiento de pensiones a viudas y huérfanos/as durante la época colonial. Luego de la independencia, la provisión de pensiones a viudas y huérfanos/as de militares y funcionarios públicos era habitual, aunque no continua. Sin embargo, las primeras leyes posteriores a la organización nacional que otorgaron algún tipo de beneficio de jubilación no preveían beneficios de sobrevivencia⁴ (Rodríguez Romero et al, 2014). Recién con la sanción de la ley 4349, que creó el sistema previsional para empleadas y empleados públicos en 1904, se estableció formalmente el derecho a la pensión en los casos en que la persona en actividad o jubilada (con algunas restricciones) falleciera⁵.

4 La ley 870 (1877) establecía el derecho a percibir jubilaciones por parte de magistrados judiciales y la 1420 (1884) preveía el retiro de los maestros, pero en ninguno de los dos casos se consideraba un beneficio para sobrevivientes en caso de fallecimiento (Rodríguez Romero et al, 2014).

5 La ley establecía que el beneficio sólo correspondía en caso de que el fallecido "tuviera derecho a gozar jubilación", entendiéndose por tal que hubiese alcanzado los requisitos para percibir una jubilación ordinaria (30 años de servicios y 55 de edad) o extraordinaria (20 años de servicios e invalidez causada por enfermedad o invalidez causada por un acto de servicio "evidente y exclusivamente imputable al mismo").

La pensión era otorgada, en orden de prioridad, a la viuda en concurrencia con hijos o hijas; únicamente a hijos o hijas; a la viuda en concurrencia con los padres; únicamente a la viuda; o únicamente a los padres. El haber correspondiente era del 50% de la jubilación y se establecía un límite de 15 años para su cobro. Al ampliarse la cobertura, con la creación de los sistemas de trabajadores ferroviarios y de empresas de servicios públicos en la década de 1920, la posibilidad de acceder a una pensión se amplió a viudos (siempre que fueran casos de discapacidad) y hermanas solteras. Sumado a esto, se eliminó el límite de 15 años para el cobro y se redujo el requisito de tiempo de servicios.

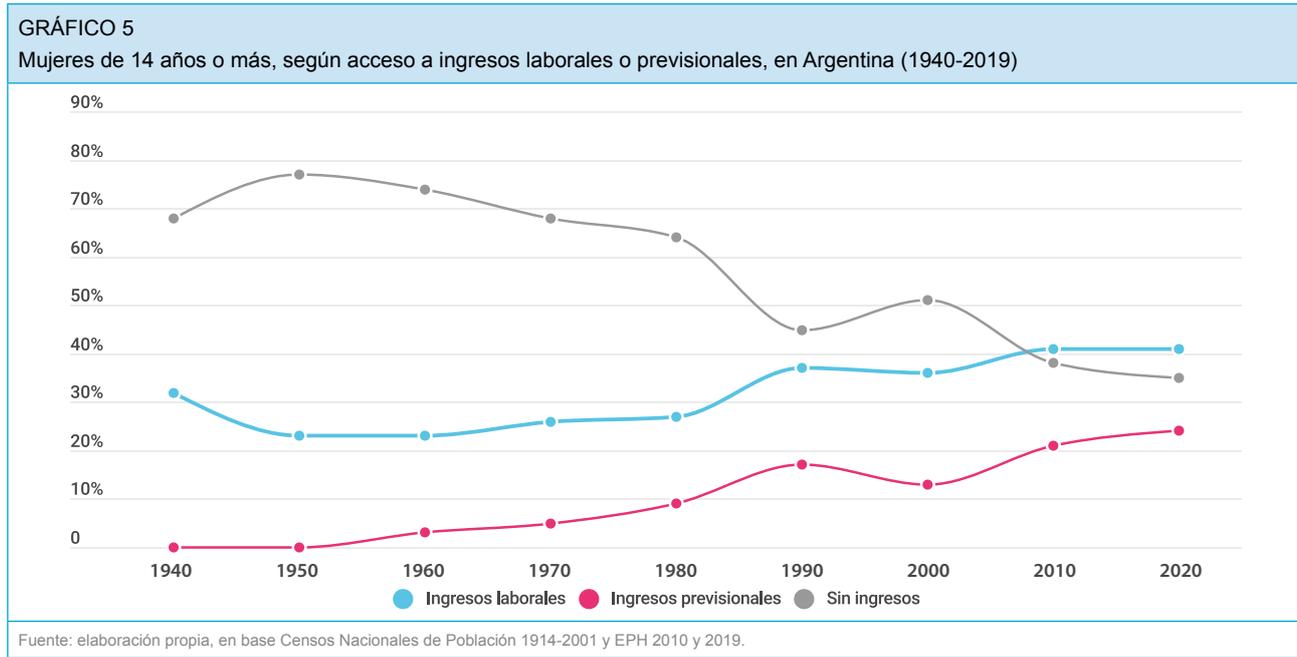
Las sucesivas normas sancionadas desde entonces fueron flexibilizando el sistema en cuanto a la población elegible y a los requisitos para acceder a los beneficios. Testimonio de esto fueron las leyes que, en la década de 1940, crearon las Cajas de empleados de comercio e industria y ampliaron el universo de personas beneficiarias potencialmente elegibles, en el que se incluyó a padres y hermanos menores (siempre que fueran económicamente dependientes de la persona fallecida). La ley que creó la Caja de trabajadores independientes en 1954 eliminó el requisito de antigüedad en la actividad, al mismo tiempo que incluyó a los viudos mayores de 60 años no afectados por invalidez.

Más de diez años después, las leyes aprobadas en 1968, que organizaron al sistema previsional argentino en dos esquemas paralelos (para quienes trabajaban en relación de dependencia y para quienes lo hacían en formar autónoma), definieron que el beneficio correspondía a viudas, viudos, hijos menores de 18 años, hijas solteras convivientes mayores de 50 años, hijas viudas o divorciadas dependientes económicamente de la persona fallecida, nietos y nietas huérfanos a cargo de la persona fallecida, padres incapacitados para el trabajo y hermanos y hermanas solteras, a cargo de la persona fallecida. El beneficio se otorgaba “...en caso de muerte del jubilado o del afiliado en actividad o con derecho a jubilación” (artículo 37 de la ley 18.037) o “en caso de muerte del jubilado o del afiliado con derecho a cualquier jubilación...” (artículo 25 de la ley 18.038).

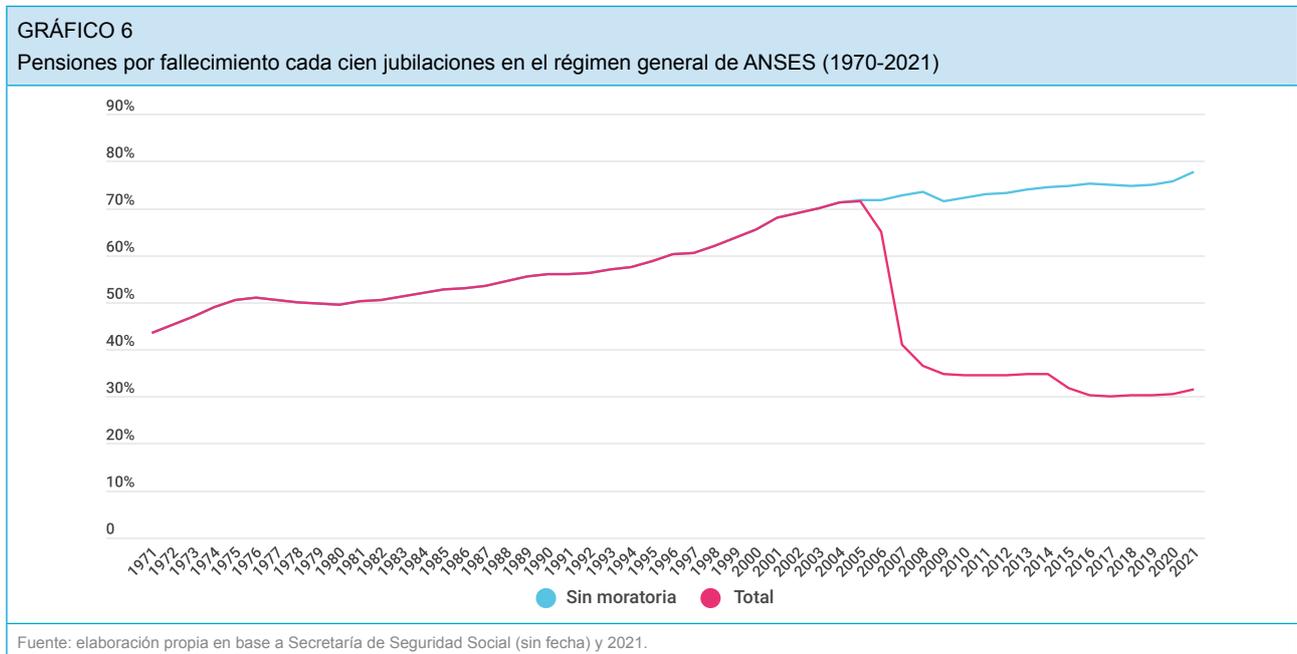
Finalmente, la ley 24.241, que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en 1993, restringió el listado de posibles personas beneficiarias a viudas, viudos e hijos/as, además de establecer un requisito de regularidad en los aportes previsionales, reglas que se mantienen en la actualidad.

Así, mientras las normas sobre el acceso a beneficios por fallecimiento se mantienen estables desde hace décadas, el contexto sobre el que se aplican fue cambiando en forma sostenida. Como se discutió anteriormente, este beneficio se origina en la necesidad de dar protección a quienes dependen económicamente de una persona activa ante su fallecimiento. Pero esta dependencia fue cambiando en el tiempo.

Entre 1947 (fecha del cuarto censo nacional de población) y 2010, la tasa de actividad de las mujeres mayores de 14 años se duplicó. Al mismo tiempo, la cobertura previsional de las mujeres en edad de jubilarse también aumentó en forma sostenida, como resultado de la tendencia creciente en la actividad, la maduración del sistema y, desde 2006, el impacto de la moratoria previsional. El efecto combinado de estas tendencias marca una disminución a lo largo del tiempo del número de mujeres “dependientes” en la economía (considerando como tales a las mayores de 14 años sin ingresos propios, laborales o previsionales). El **Gráfico 5** muestra cómo el porcentaje de mujeres sin ingresos propios descendió desde casi un 80%, a mediados del siglo pasado, a menos de la mitad en la actualidad.



La relativa generosidad en las reglas de acceso a los beneficios por fallecimiento ha resultado en un alto número de pensiones en relación a las jubilaciones. En el sistema nacional, a principios de los años setenta, había cerca de 45 pensiones por cada 100 jubilaciones, proporción que aumentó en forma sostenida a medida que el sistema maduraba y la población envejecía. En esa línea, el **Gráfico 6** muestra cómo ese valor escaló a una proporción de más de 70 pensiones por fallecimiento por cada 100 jubilaciones, a mediados de la primera década del siglo XXI.



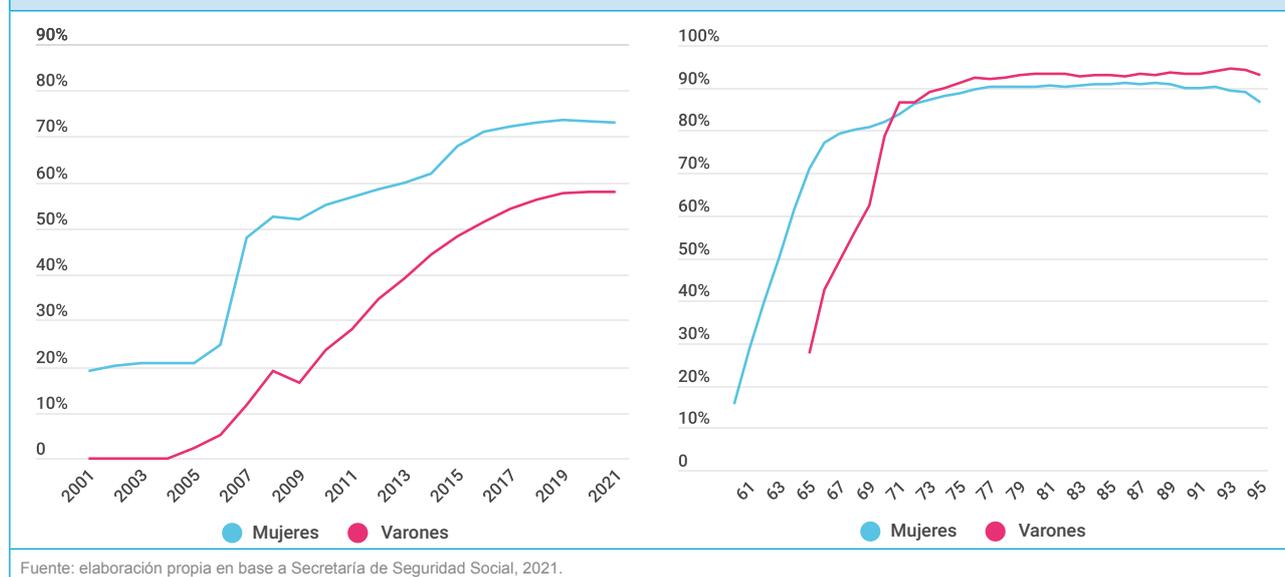
A partir de 2006, la implementación de la moratoria previsional generó un cambio brusco en la tendencia de este indicador. La incorporación rápida de cerca de dos millones de jubiladas y jubilados entre 2007 y 2009 (que implicó que se duplique el número de beneficiarios y beneficiarias en esta modalidad) resultó en una caída brusca de la razón entre pensiones por fallecimiento y jubilaciones. Sin embargo, este impacto debería haber sido temporal, ya que, a medida que quienes ingresaron en el sistema a partir de las moratorias fallezcan, se generarán nuevas pensiones, por lo que este indicador volverá a aumentar a los niveles observados hasta 2005.

En el **Gráfico 6** se puede observar cómo, entre 2011 y 2014, se produjo un aumento leve, que se revirtió con la sanción de la ley 26.970, la cual amplió el acceso a la moratoria. Luego, a partir de 2017, se registró una nueva tendencia al aumento en el indicador, a medida que fallecían personas jubiladas que obtuvieron el beneficio por la moratoria.

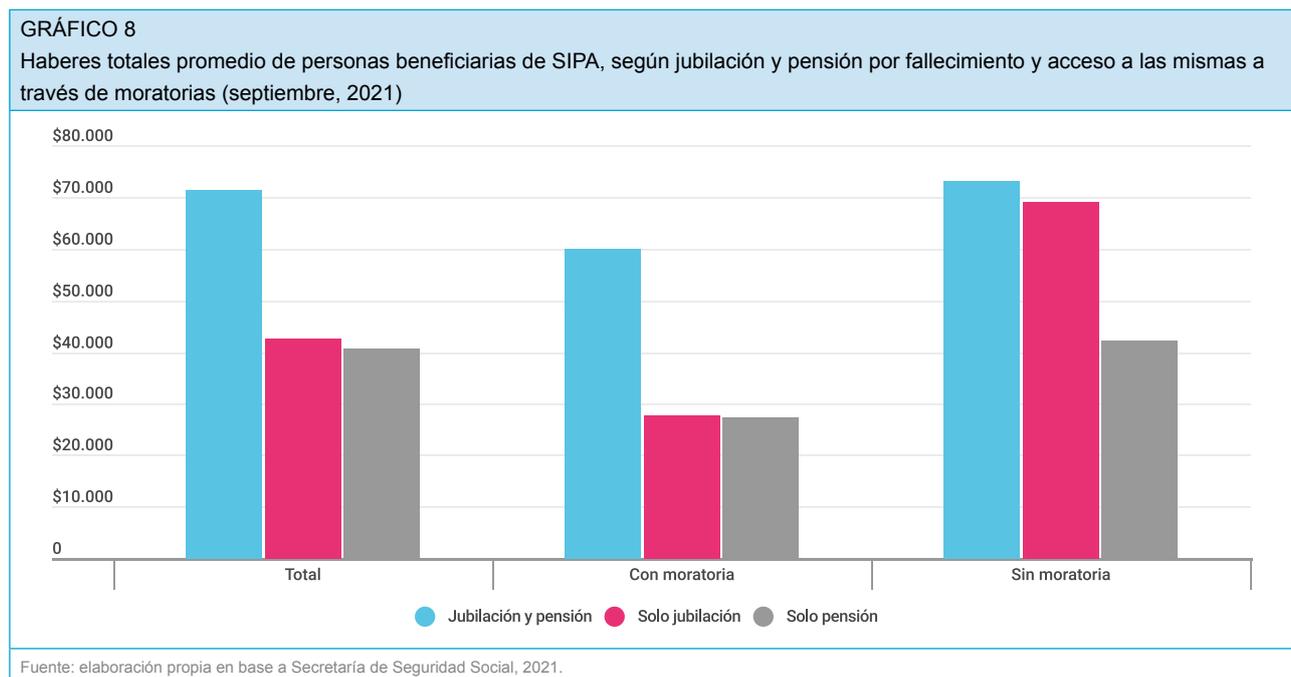
El impacto de la implementación de las moratorias previsionales –con la consecuente ampliación de la cobertura de jubilaciones a casi el 100% de la población de mayores– puede apreciarse al considerar el porcentaje de beneficiarias y beneficiarios de pensiones por fallecimiento que, además, perciben una jubilación⁶. Hasta los primeros años de este siglo esos porcentajes eran cercanos a cero entre los varones y al 20% entre las mujeres, pero el efecto de las moratorias hizo que, en la actualidad, cerca de un 55% de los varones que perciben una pensión también sean beneficiarios de una jubilación, cifra que, entre las mujeres, alcanza el 77% (**Gráfico 7a**). Entre la población en edad de percibir una jubilación del régimen general (60 años y más entre las mujeres, 65 años y más entre los varones), este porcentaje alcanza el 84% entre las mujeres y el 85% entre los varones (**Gráfico 7b**).

GRÁFICO 7a y 7b

Porcentaje de personas pensionadas que también perciben una jubilación: total entre 2001-2021 y por edad en 2021



Los datos presentados ponen en evidencia que, en los últimos años, los beneficios por fallecimiento dejaron de cumplir el rol para el que fueron diseñados –sostener un flujo de ingresos para dependientes en caso de fallecimiento– para tomar un rol de complemento de los ingresos del hogar. Esto no significa que las personas beneficiarias actuales estén incumpliendo las normas ni que, como resultado de esta situación, se encuentren masivamente en una situación de bonanza económica. Sin embargo, el impacto sobre los ingresos totales es relevante. El **Gráfico 8** muestra cómo, entre beneficiarios y beneficiarias del sistema nacional (SIPA), el ingreso de quienes perciben jubilación y pensión es un 66% superior al de quienes sólo perciben una jubilación, diferencia que se acentúa entre quienes accedieron a sus beneficios a través de las moratorias.



Opciones de política: hacia un esquema moderno, equitativo y sostenible

La discusión presentada en las secciones previas de este documento justifica un replanteo respecto de los objetivos y diseño de este tipo de pensión. Este análisis debería resultar en un rediseño del sistema previsional argentino que busque sostener una cobertura alta y adecuación de los beneficios, mejorando la sostenibilidad gracias a una reducción progresiva de la fragmentación, las inequidades y la duplicación de beneficios. A tal fin, parece razonable avanzar hacia un modelo que integre beneficios contributivos y no contributivos de forma más armónica que la actual, con una base de cobertura universal y un componente variable que reconozca aportes al sistema⁷.

Aplicar este concepto a los beneficios por fallecimiento implica implementar reformas en varias dimensiones. Por un lado, redefinir quiénes generan derechos al fallecer. Un segundo aspecto es acotar el universo de posibles personas beneficiarias, en función de la relación familiar con la persona fallecida y determinadas características, como la edad o la existencia de otros ingresos, además de definir una regla para calcular los haberes de esta índole. Por supuesto, cualquier modificación en la normativa y su implementación sólo debería ser relevante para beneficios a ser otorgados en el futuro, ya que las personas que actualmente perciben beneficios deben ser consideradas con derechos adquiridos e irrevocables, por razones sociales y legales.

Criterios para que una persona sea considerada causante

Por tratarse de un beneficio previsional, habitualmente se ha considerado que las pensiones por fallecimiento se originan ante la muerte de un participante activo de este sistema, sea como aportante o beneficiario. Las normas suelen considerar como potenciales causantes de estos beneficios a quienes tienen derecho a recibir una jubilación de cualquier tipo, incluyendo a quienes ya tienen un beneficio jubilatorio y a trabajadoras y trabajadores en actividad que cumplan los requisitos para obtener una jubilación por invalidez.

En Argentina las leyes han seguido este principio, pero al modificarse las condiciones para acceder a una jubilación por invalidez el acceso a las pensiones por fallecimiento se vio afectado. Por ejemplo, la ley 4349 (de 1904) solo consideraba elegibles a personas laboralmente activas que tuvieran al menos veinte años de servicios, requisito que se fue flexibilizando a lo largo del tiempo. En 1947 se redujo a diez años (ley 12.887) y, desde 1954, (ley 14.370) se eliminó el requisito de antigüedad en servicio.

La ley 24.241 de 1993 –en vigencia– introdujo una categorización nueva al dividir a los y las aportantes en tres grupos (“regulares”, “irregulares con derecho” e “irregulares sin derecho”), que definen el derecho a generar pensión (en los dos primeros casos) y su monto⁸. La limitación de cobertura a aportantes regulares o irregulares con derecho fue diseñada en función del esquema de capitalización y cuentas individuales incluido en dicha ley, ya que permitía definir en qué casos los seguros colectivos de invalidez y fallecimiento debían cubrir el costo de las pensiones.

Las políticas de ampliación de cobertura implementadas desde mediados de los años 2000 afectaron este enfoque en lo relativo a la elegibilidad. A través de las moratorias en 2006 y la Pensión Universal para el Adulto Mayor en 2016, el sistema previsional argentino avanzó hacia un modelo de universalidad en relación a los beneficios por vejez, aunque lo hizo sin solucionar los problemas de fragmentación e inequidad.

Aplicando esta misma lógica, parecería razonable proponer un esquema de cobertura universal para el caso de fallecimiento, reconociendo la necesidad de proteger a las personas dependientes de quien falleció, más allá de la formalidad en su inserción en el mercado de trabajo. Por ello parece razonable proponer que la elegibilidad en relación a los y las causantes sea amplia, estableciendo que cualquier persona mayor de 18 años que fallezca pueda generar pensiones por fallecimiento, con las limitaciones planteadas en las próximas secciones que conlleva preservar la sostenibilidad del sistema y generar incentivos a la participación laboral.

Beneficiarios y beneficiarias

En muchos países las normas parten de la premisa de dependencia económica como condición explícita para acceder a beneficios, mientras que en otros casos lo hacen en forma indirecta, al enfocarse en hijos o hijas menores de edad o cónyuges fuera del mercado laboral. Otros familiares, como padre, madre, hermanos/as, nietos/as o incluso sobrinos/as fueron incluidos/as, siempre y cuando la dependencia económica esté demostrada y, además, no existan hijos/as o cónyuges con derechos.

Las normas adoptadas más recientemente por distintos países de Europa han tendido a restringir este beneficio a integrantes de la familia nuclear (hijos/as y cónyuge) o eliminarlo completamente, reemplazándolo por programas sociales de reducción de la pobreza en los casos que sea necesario. Al mismo tiempo, se ha tendido a flexibilizar la definición de cónyuge a partir de la inclusión de los casos de convivencia y parejas del mismo sexo.

En Argentina, la enumeración actual de posibles beneficiarios y beneficiarias en el artículo 53 de la ley 24.241 incluye a cónyuges (con matrimonio legal o de hecho) e hijos/as. Si bien la ley no hace referencia a matrimonios o uniones de hecho de personas del mismo sexo, se

⁸ Los criterios para definir estas categorías son:

- Regular: haber realizado aportes, como trabajador/a autónomo/a o en relación de dependencia, durante al menos 30 de los últimos 36 meses.
- Irregular con derecho: haber realizado aportes, como trabajador/a autónomo/a o en relación de dependencia, durante al menos 18 de los últimos 36 meses.
- Irregular sin derecho: haber realizado aportes, como trabajador/a autónomo/a o en relación de dependencia, en menos de 18 de los últimos 36 meses.

Además, el requisito se reduce a 12 de los últimos 60 meses si la persona acredita aportes por el 50% del mínimo requerido para acceder a una jubilación ordinaria o si cuenta con la cantidad de años de servicios con aportes necesarios para obtener una prestación por vejez.

TABLA 2 Haber de pensión por fallecimiento. Régimen actual en Argentina (2021)						
Condición de la persona causante	Prestación de referencia	Haber de la o el cónyuge			Haber de hijos o hijas	
		Sin hijos/as	Con hijos/as	Límites	Haber*	Límites
En actividad (irregular sin derecho)	-----	Sin haberes				
En actividad, menor de 65 años (irregular con derecho)	50% del promedio de ingresos de los últimos cinco años	70% de la prestación de referencia	50% de la prestación de referencia	Ninguno	20% de la prestación de referencia (cada hijo/a)	18 años, o sin límites si es una persona incapacitada
En actividad, menor de 65 años (regular)	70% del promedio de ingresos de los últimos cinco años					
Persona jubilada	Haber de jubilación					

Nota: (*) la suma de todos los haberes no puede superar el 100% de la prestación de referencia y, en caso de no haber cónyuge sobreviviente el haber de los/as hijos/as se incrementa distribuyendo el correspondiente al cónyuge entre las personas beneficiarias.
Fuente: elaboración propia en base a ley 24.241.

entiende que los mismos están incluidos en la normativa. Aunque el listado es restrictivo, las condiciones en las que se recibe el beneficio parecen excesivamente flexibles. En lo que concierne a hijas o hijos, se prevé el pago de la pensión hasta alcanzar los 18 años (excepto en el caso de encontrarse incapacitadas o incapacitados para el trabajo), pero para el caso de cónyuges la norma no establece ninguna restricción en cuanto a la edad, existencia de otros ingresos, nuevos matrimonios u otros factores.

La experiencia internacional permite considerar algunas alternativas que regulen más efectivamente los beneficios a cónyuges. Por ejemplo, en muchos países se establecieron edades mínimas para percibir la pensión por fallecimiento. En otros casos, esta se limita a períodos relativamente breves, en caso de contar con otras fuentes de ingresos o en caso de nuevos matrimonios⁹. Para el caso argentino, una adaptación de estas reglas podría ser la limitación del beneficio para cónyuges a un período de transición (posiblemente de cinco años) para población en edad de trabajar y un mecanismo de coordinación de haberes en el caso de la población jubilada. La misma lógica podría aplicarse en el caso de nuevos matrimonios y de acceso a ingresos laborales formales (aunque en este último caso el incentivo a la informalidad que implicaría disminuir la pensión puede ser contraproducente). En el caso de percibirse otros ingresos previsionales, la opción más efectiva parece ser aplicar una regla respecto de la acumulación de haberes, sin eliminarlos por completo.

Los haberes de la pensión por fallecimiento

La normativa actual establece que los haberes de la pensión por fallecimiento se determinan siguiendo el principio de “pensión derivada”. Así, en el caso de que la persona fallecida ya hubiera estado jubilada, la pensión se determina en función del haber jubilatorio que percibía, mientras que, si estaba en actividad, se estima una “prestación de referencia”, equivalente al beneficio por invalidez que la persona cobraría. Para ello, se toma el promedio de ingresos de los sesenta meses con aportes previos a la muerte y se define como equivalente al 70% de ese promedio en el caso de aportantes regulares y 50% en el caso de que fueran irregulares con derecho.

Las pensiones se determinan en base a estos valores, por lo que corresponde un 70% de la prestación de referencia para viudos o viudas sin hijos/as con derecho a pensión y un 50% en el caso de presencia de hijos/as con derecho, además de un 20% para cada hijo o hija con derecho a pensión (**Tabla 2**). A su vez, las reglas establecen que el total de las pensiones no puede superar el 100% de la prestación de referencia, lo que hace que, por ejemplo, de haber una viuda y tres hijos/as, el pago total será del 100% y, de no existir una viuda o un viudo, el porcentaje correspondiente se distribuirá entre hijos/as.

Con la implementación de un esquema de haberes simplificado que otorgue un beneficio

TABLA 3 Haberes de pensión por fallecimiento. Régimen alternativo (2022) ¹						
Condición de la persona causante	Condición de la o el cónyuge sobreviviente	Haber de la o el cónyuge ²			Haber de hijos o hijas	
		Sin hijos/as	Con hijos/as	Límites	Haber ³	Límites
Jubilado/a	Jubilado/a	IPT x 0,7	IPT x 0,5	Sin límite	IPT x 0,2	Hasta los 18 años
En actividad	Jubilado/a					
Jubilado/a	En actividad	HJf x 0,7	HJf x 0,5	Durante cinco años máximo	HJf x 0,2	
En actividad	En actividad					

IPT= ingreso previsional total del hogar: suma de los haberes previsionales de ambos cónyuges.
HJs= haber jubilatorio de la o el cónyuge sobreviviente.
HJf= haber jubilatorio de la o el cónyuge fallecido/a, real o estimado en base a sus aportes acumulados.
Notas: 1: En todos los casos las reglas sobre haberes mínimos y máximos deberían aplicarse sobre el total de los beneficios correspondiente al causante o el beneficiario.
2: El haber total de la o el cónyuge sobreviviente incluye, si existiera, la jubilación propia y la pensión por fallecimiento.
3: La suma de los todos los haberes no puede superar el 100% del IPT o el HJf, y en caso de no haber cónyuge sobreviviente, se distribuye el 70% del IPT entre hijos/as.
Fuente: elaboración propia, estimado en base a datos de DEIS (2021) e INDEC (2010).

básico universal y un beneficio proporcional a los aportes realizados, es posible sugerir una aproximación similar para los beneficios por fallecimiento¹⁰. Así, para los casos en que la persona fallecida hubiera estado jubilada, se toma su haber como ingreso de referencia, mientras que, si estaba en actividad, se estima el haber jubilatorio que hubiera recibido en función del beneficio básico y el variable en base a los aportes realizados (HJf en la **Tabla 3**).

En base a este haber, en el caso de cónyuges sobrevivientes que ya cobran un beneficio jubilatorio se define el ingreso previsional total (IPT en la **Tabla 3**) como la suma de los haberes de ambos cónyuges, y se establece una pensión por fallecimiento tal que asegure un ingreso mensual equivalente al 70% de este IPT. En el caso de cónyuges sobrevivientes en edad activa, el haber de pensión será un 70% (o 50% si hay hijos/as con derechos) del HJf. Los haberes de pensión para hijos/as menores se calcularían con la misma modalidad actual, un 20% del IPT o HJf para cada hijo, según corresponda, manteniendo el límite de 100% del haber en total. En el caso de que el período de cinco años de beneficios para el o la cónyuge en edad activa se complete antes de que los/as hijos/as alcancen la mayoría de edad, el haber de los hijos/as se podría incrementar en forma temporal.

En el caso de fallecimiento de una persona jubilada, parecería razonable aplicar la “regla del 70%” en relación al ingreso previsional total del hogar. De este modo, si el o la cónyuge sobreviviente es, también, una persona jubilada, el haber de la pensión debería ser tal que los ingresos previsionales totales del hogar se reduzcan en un 30% como consecuencia del fallecimiento. En cambio, si el o la sobreviviente no es una persona jubilada, será el 70% del haber jubilatorio de quien falleció, durante el período de cobro de cinco años.

El impacto fiscal

Implementar un esquema de beneficios en esta línea tendría impactos fiscales relevantes, producto del aumento de la población en condiciones de generar beneficios, la reducción en la duración y, en algunos casos, el monto. El aumento esperado de cobertura horizontal no debería resultar en un incremento considerable en recursos destinados a estos beneficios. Por un lado, este aumento se daría en un grupo poblacional relativamente pequeño, ya que la mayoría de los fallecimientos en Argentina ocurre a edades elegibles para percibir beneficios jubilatorios. Sólo un 27% de los fallecimientos de personas casadas o unidas corresponden a menores de 60 o 65 años (según sexo)¹¹ y, entre estos, una parte que está formalmente ocupada y, por lo tanto, tiene en la actualidad derecho a generar beneficios. Asumiendo que esta proporción es cercana al 50%, esta reforma implicaría que la población de cónyuges elegible para recibir un beneficio por fallecimiento aumentaría un 16% en total.

10 Véase Mera (2022).

11 Estimado en base a datos de DEIS (2021) e INDEC (2010).

Al mismo tiempo, estas propuestas implicarían una reducción del período durante el cual quienes perciben un beneficio de pensión por fallecimiento lo harían si se trata de cónyuges en edades activas –ya que pasa de ser vitalicio a un límite de cinco años– y el haber para quienes ya perciben un beneficio jubilatorio se reduce por la “regla del 70%”.

Una estimación preliminar del impacto fiscal en el mediano plazo indica que se podría alcanzar una reducción cercana al 65% respecto del nivel actual. De este modo, el efecto combinado del aumento de cobertura y la reducción del período de cobro resultaría en una reducción neta del gasto de aproximadamente un 30% en la población en edades activas con beneficios por fallecimiento. A esto habría que sumar el efecto de aplicar la regla del 70% entre las personas jubiladas. Una evaluación más precisa del impacto fiscal requiere información no disponible en la actualidad sobre las estructuras familiares de los y las aportantes a los distintos esquemas previsionales vigentes en el país, a fin de comparar el flujo esperado de beneficios por fallecimiento en el régimen actual con el que derivaría de una reforma.

Conclusiones

Las propuestas consideradas en la sección anterior permitirían dar acceso a beneficios por fallecimiento a sobrevivientes de quienes trabajaban en condición de informalidad o no estaban en actividad, a la vez que proponen reducir su duración y calibrar los haberes en caso de que las personas perciban una jubilación además de este beneficio.

En este escenario, se combinaría una estrategia de aumento en la cobertura horizontal del sistema con una asignación más eficiente de los recursos: en línea con las políticas actuales dirigidas a expandir la cobertura de los derechos jubilatorios, mediante las moratorias previsionales y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), avanzando hacia un modelo en el que el objetivo de protección social no esté limitado a trabajadores y trabajadoras formales o con aportes regulares al sistema, sino que cubra al conjunto de la población.

La discusión presentada en este documento muestra la necesidad de revisar la lógica e implementación de este esquema de beneficios en el sistema previsional argentino, en función de los cambios en las estructuras familiares, la participación laboral y las políticas de cobertura previsional operados a lo largo del tiempo. Todos estos cambios contribuyeron a debilitar la motivación original de este tipo de pensiones, ya que la dependencia económica ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo (aunque no ha desaparecido), en un contexto en el que las presiones fiscales ponen en discusión la sostenibilidad del sistema y sus impactos sobre los equilibrios macroeconómicos.

Por ello, parece razonable avanzar en reformas que, en el futuro, orienten estos beneficios hacia un rol de protección de menores huérfanos/as, la provisión de recursos para afrontar el shock temporal generado por el fallecimiento de la o el cónyuge y, a su vez, complementar los ingresos previsionales de las personas ya jubiladas a fin de proteger la capacidad de consumo en una etapa de la vida con acceso limitado a otras fuentes de ingreso.

Bibliografía

- Arenas De Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada*. Naciones Unidas, CEPAL.
- Barr, N. and Diamond, P. (2009). *Reforming pensions*. Oxford: Oxford University Press.
- CEPAL. (2022). *CEPALSTAT | Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>
- DeWitt, L. (2021). *Social Security History*. <https://www.ssa.gov/history/benefittypes.html>
- ISSA. (2022). *Country profiles | International Social Security Association (ISSA)*. [online] International Social Security Association (ISSA). <https://ww1.issa.int/country-profiles>
- ISSA. (2021). *Country profiles. International Social Security Association (ISSA)*. <https://ww1.issa.int/country-profiles>
- James, E. (2009). *Rethinking Survivor Benefits* Washington DC: World Bank.
- Maubrigades, S. (2018). *Mujeres y desarrollo en américa latina durante el siglo XX: tasas de actividad, crecimiento económico y modelos productivos*. Montevideo: Udelar. FCS-UM. PHES.
- Mera, M. (2022). *Hacia una integración de los esquemas contributivo y no contributivo en el sistema previsional argentino (en preparación)* CIPPEC.
- OECD. (2022). *Labour force participation rate (indicator)*. doi: 10.1787/8a801325-en.
- OECD. (2018). *Pensions Outlook 2018*. Paris: OECD, Chapter 7. Are survivor pensions still needed?
- OIT. (1933). *Convenio 39 sobre el seguro de muerte*. OIT, Ginebra.
- OIT. (1967). *Convenio 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes*. OIT, Ginebra.
- Rodríguez Romero, E., Sorotzki, C. y Vicente, M.J., 2014. Los orígenes de la Seguridad Social en la República Argentina. *Historia de la Seguridad Social en América Latina*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
- 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. (sin fecha). *Estadístico de Seguridad Social. Series históricas 1971-2000*. Secretaria de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- 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>

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 Ignacio Apella, Federico Braun y Elsa Rodríguez Romero, 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. (mayo de 2022). *El rol de la pensión de sobrevivencia en el sistema previsional argentino*. Documento de Política Pública N°237. 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.

