

# La integración de los regímenes contributivos y no contributivos en la seguridad social en Argentina

## Resumen

Manuel Mera

El sistema de jubilaciones y pensiones en Argentina, en los últimos 20 años, presentó un aumento significativo en la cobertura, al mismo tiempo que un crecimiento del gasto y una desigualdad en términos de beneficios. La multiplicidad de regímenes de acceso, aportes y beneficios premia (y subsidia) a ciertas personas trabajadoras por sobre otras. El mayor problema de desigualdad reside en el piso de años de aportes necesarios para acceder al régimen general, ya que el corte de 30 años penaliza con la pérdida de sus aportes a todas aquellas personas que, fruto del trabajo, hayan aportado durante un tiempo menor. Esta problemática derivó en la aparición de soluciones intermedias, como son las moratorias. Estas puertas de acceso ad hoc se superponen con beneficios como la pensión por vejez o la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), nacidas para cubrir a aquellas poblaciones mediante esquemas no contributivos.

Este trabajo busca aportar al debate sobre la necesidad de un reordenamiento del sistema previsional, con el espíritu de profundizar aspectos de equidad (como es la amplia cobertura actual) y mejorar cuestiones de igualdad (premiando con los mismos criterios a todas las personas que contribuyan). En esta línea, el documento propone reordenar el sistema mediante un beneficio conformado por un componente universal, que abarque a todas aquellas personas en condiciones de retiro, y un componente contributivo que premie los aportes realizados al sistema a lo largo de la vida laboral.

Un modelo de esta naturaleza tendría diversos efectos positivos. En una primera instancia, ordenaría la cobertura para aquellas personas que no logran acceder al sistema contributivo en base a sus aportes. En segundo lugar, una base universal más alta que la Prestación Básica Universal (PBU) actual incrementaría el componente fijo y resultaría en mayor progresividad. En tercer lugar, una unificación del sistema evitaría la multiplicidad de regímenes contributivos alternativos y pondría en pie de igualdad a la totalidad de trabajadores y trabajadoras, al reconocer en sus haberes jubilatorios el esfuerzo realizado a lo largo de los años activos. Finalmente, se podrían saldar discusiones vinculadas al mínimo de años de aportes y la edad jubilatoria. Si el cálculo del componente contributivo se basa en aportes efectivos y expectativas de vida, los incentivos para postergar la edad de retiro están dados por la fórmula del haber inicial.

Los dos escenarios presentados en el documento ilustran modelos de ordenamiento que incorporan la idea de un componente universal y un componente contributivo. Estos muestran que es posible dotar al sistema de mayor progresividad e incrementar la tasa de sustitución de quienes hoy acceden solamente a la jubilación mínima o la PUAM. Este equilibrio acercaría más el sistema a los objetivos de equidad e igualdad que guían la propuesta.



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 noveno 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

La política de seguridad social es central para cualquier país, ya que incide de manera directa sobre sus dinámicas internas. La seguridad social resguarda a la población frente a privaciones económicas y sociales derivadas de la caída de los ingresos como consecuencia de vejez, enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, invalidez o muerte. En lo que respecta a jubilaciones y pensiones, los países han establecido diversos esquemas de previsión para generar ahorro durante los años laborales activos que protegen a las personas en la etapa de retiro. Estos esquemas fueron variando en las últimas décadas, rompiendo con la lógica inicial que asociaba a la protección con el empleo y moviéndose hacia esquemas más universalistas y solidarios. A tono con la necesidad de ajustar los esquemas a los tiempos y las circunstancias, este trabajo buscará analizar el sistema de jubilaciones y pensiones argentino, ubicarlo en el contexto internacional y proponer una discusión sobre un reordenamiento de la seguridad social.

El análisis de los datos de jubilaciones y pensiones en Argentina da cuenta de un crecimiento considerable en la cobertura del sistema, al mismo tiempo que de una desigualdad en términos de beneficios. La multiplicidad de regímenes de acceso, aportes y beneficios premia (y subsidia) a ciertas personas trabajadoras por sobre otras.

Este trabajo busca aportar al debate sobre la necesidad de un reordenamiento del sistema previsional argentino, cuyo espíritu aspire a incorporar aspectos de equidad (como es la amplia cobertura actual) y mejorar cuestiones de igualdad (premiando con los mismos criterios a todas las personas que contribuyan). Alcanzar este reordenamiento puede tener distintas aristas, pero el eje central debería ser la combinación de un beneficio universal que proteja a toda la ciudadanía en el retiro y un componente contributivo que premie los aportes a lo largo de la vida laboral.

En este marco, el documento se compone de tres secciones. La primera de ellas resume el panorama internacional, ordenando al universo de regímenes en base al concepto de pilares de cobertura. Esto permite contextualizar el caso argentino e instala una serie de alternativas para un reordenamiento a nivel local. La segunda sección, por su parte, describe las características del régimen previsional argentino, caracterizando a los sistemas contributivo, semicontributivo y no contributivo. Mediante esta caracterización de regímenes, se observa la variedad que existe en cuanto a beneficios y cobertura. Por último, y en línea con lo dicho anteriormente, la tercera sección propone imaginar escenarios de reordenamiento del sistema previsional argentino con un objetivo de equidad e igualdad. Aquí se enumeran las características básicas que debería tener este reordenamiento y escenarios posibles de un nuevo sistema previsional.

## Sistemas previsionales a nivel global

Los sistemas de jubilaciones y pensiones varían según el país. La multiplicidad de combinaciones de los elementos que los integran es un aspecto central para comprender cómo está compuesto un sistema de pensiones. Clasificar a los sistemas y subsistemas requiere distinguir algunos elementos clave del diseño, como son las diferencias en el origen de los fondos, los requisitos de acceso a la cobertura y el cálculo de aportes y beneficios.

La primera gran diferenciación se da entre sistemas contributivos y no contributivos. Los contributivos son el esquema más conocido, también denominado Bismarckiano –en referencia al canciller Bismarck, que introdujo el sistema provisional en Alemania en 1889–, donde los trabajadores y las trabajadoras aportan un porcentaje de su salario durante los años activos en el mercado de trabajo para luego recibir una jubilación en la vejez. El sistema está íntimamente ligado a la figura de la persona trabajadora y naturalmente excluye a aquellas personas que no acceden al mercado laboral, lo hacen de manera informal o no alcanzan a completar los años de aportes necesarios para obtener una jubilación. En el otro lado del espectro están los esquemas no contributivos, también llamados a la Beveridge –por William Beveridge, economista británico que reformó el sistema de su país–, donde la percepción

del beneficio no está atada al historial de aportes. Un esquema no contributivo puede ser universal, en muchos casos a través de un piso de protección para todas las personas adultas mayores, o contar con requisitos de vulnerabilidad, focalizándose usualmente en personas adultas mayores pobres o sin cobertura (Bertranou y Maurizio, 2011; Filgueira y Manzi, 2017).

Un segundo elemento de diferenciación se da entre sistemas de capitalización y sistemas de reparto. En el caso de la capitalización, se acumulan e invierten los fondos individuales aportados por la persona, que luego se utilizarán para pagar sus haberes en el futuro. De este modo, la futura jubilación depende del poder de ahorro de la persona a lo largo de su vida laboral. En cambio, los sistemas de reparto utilizan las contribuciones de quienes se encuentran laboralmente en actividad para pagar los beneficios correspondientes a jubilaciones y pensiones de aquellas personas retiradas. Si el sistema está financieramente equilibrado, los haberes de jubilación dependerán del ratio entre personas laboralmente activas y jubiladas y las tasas de aportes. Si no lo estuviera, el déficit se debería compensar con otras fuentes de ingresos.

Finalmente, una tercera gran división se da entre los sistemas de beneficio definido y los de contribución definida. En el primer caso, el sistema provee un beneficio preestablecido calculado en base a los años de aportes, el nivel salarial y la edad de retiro. Es decir, los futuros ingresos de la persona están definidos por su accionar a lo largo de su vida activa. En la contribución definida, el beneficio se calcula en base al número y monto de los aportes realizados, los intereses generados y la tasa de retiro de este capital. De este modo, la persona acumula recursos a lo largo del tiempo, los cuales luego se utilizan para el pago de la jubilación.

En muchos países existe más de un sistema de retiro que, idealmente, busca una coordinación que permita una cobertura amplia con equidad y proporcionalidad de beneficios. Tomando estos elementos de diseño característicos se puede establecer una tipología para captar tanto la multiplicidad de sistemas como la complementariedad entre los mismos. El **Gráfico 1** muestra el árbol de sistemas de pensiones ordenados en base a tres pilares básicos, los cuales se diferencian por el origen de los fondos y los requisitos de acceso a la cobertura, pero que también posibilitan un esquema de complementariedad escalonada que incrementa la cobertura. Cada pilar puede tener distintas configuraciones según responda a las características diferenciales mencionadas anteriormente.

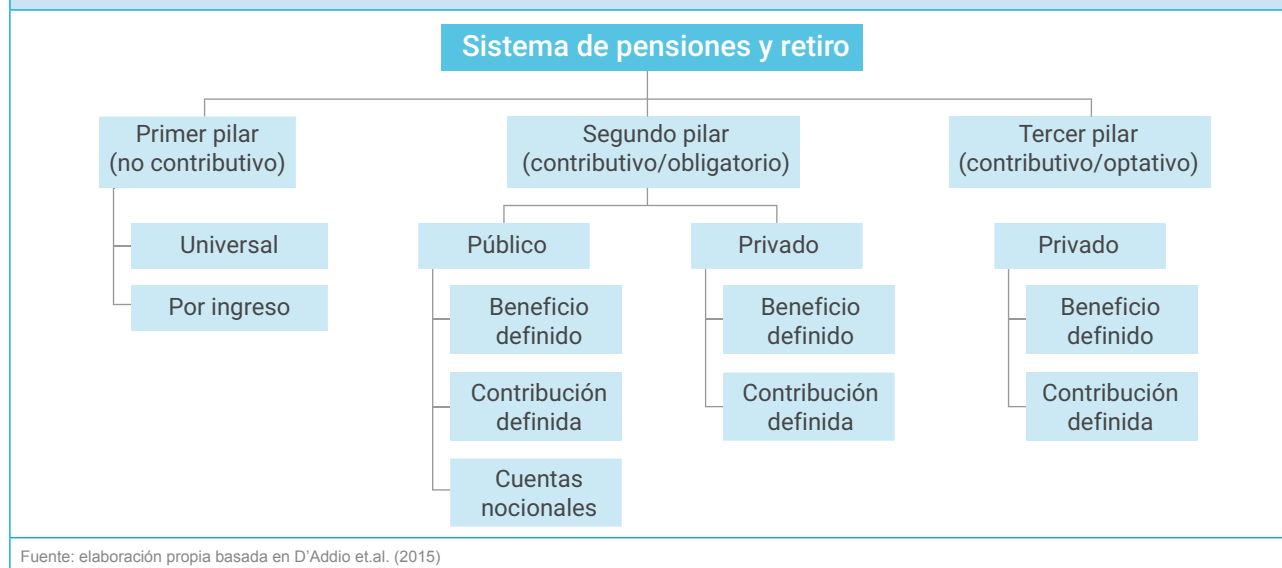
El primer pilar refiere a coberturas no contributivas que establecen un piso de ingreso para las personas adultas mayores. Este pilar puede crear un piso para todas ellas si su ingreso es universal o uno de alivio a la pobreza si es focalizado en personas de bajos ingresos. El segundo pilar refiere a sistemas contributivos y obligatorios, basados en los aportes de los trabajadores y las trabajadoras. Este puede ser público y/o privado, tener características de capitalización, reparto o ser un híbrido, como el caso de las cuentas nocionales<sup>1</sup>. Los sistemas, a su vez, pueden ser de beneficio definido o contribución definida. Finalmente, el tercer pilar se diferencia de los anteriores por ser contributivo pero optativo. Los trabajadores y las trabajadoras que así lo deseen pueden incrementar sus ingresos jubilatorios futuros mediante ahorros voluntarios, habitualmente gestionados a través de empresas privadas. En muchos casos el ahorro voluntario está incentivado mediante beneficios fiscales o subsidios (World Bank, 2005; Filgueira y Manzi, 2017).

A nivel mundial, 72 países tienen sistemas contributivos. Estos regímenes mantienen la lógica bismarckiana, en la que, empleados/as, empleadores y trabajadores/as autónomos/as realizan aportes que luego les aseguran una protección en la vejez. En el otro extremo, 12 países cuentan únicamente con sistemas no contributivos, donde la cobertura es, en la mayoría de los casos, universal. Estos sistemas se alejan de la lógica productiva y aseguran una cobertura más amplia y redistributiva. No obstante, la forma predominante a nivel global es un intermedio entre ambas opciones: la combinación de sistemas de pensiones contributivos y no contributivos. Dentro de este segmento, podemos ubicar a 102 países, en los que existe una amplia variación en sus sistemas y coberturas. Entre los subsistemas no contributivos de los países mixtos, 14 de ellos son universales, 24 apuntados a personas adultas mayores sin otra cobertura y 64 están basados en los ingresos de la persona (ILO, 2018).

1 En las cuentas nocionales, si bien los beneficios están establecidos por fórmula y los aportes financian los beneficios por jubilación y pensión actuales, los aportes también se acreditan en cuentas individuales. Cuando las personas se jubilan, los haberes se basan en el capital que acumularon y en variables de ajuste, como la proyección de la esperanza de vida.

GRÁFICO 1

Tipos de provisión de ingresos de jubilación



## Los regímenes al interior del sistema previsional argentino

En Argentina, el sistema previsional es un entramado de regímenes que dan cobertura a poblaciones distintas en base a la actividad laboral que realizan y la naturaleza contributiva o no contributiva del beneficio. Diversos organismos administran estos sistemas regidos por leyes nacionales y provinciales, siendo la ANSES la institución de mayor envergadura. En la **Tabla 1**, que resume el árbol de cobertura del sistema, se diferencia inicialmente entre regímenes contributivos y no contributivos. Una segunda gran división se da entre los regímenes nacionales y los provinciales, mientras que, por último, una tercera división se da en torno a la actividad laboral (rama de actividad) y la relación laboral (en relación de dependencia o en forma autónoma).

En los últimos veinte años se dieron dos cambios significativos en el sistema que modificaron la cobertura. En primer lugar, desde 2005 se lanzaron diversas moratorias que permitieron a personas sin cobertura acceder a prestaciones contributivas mediante formas flexibles de compensar los treinta años de contribución requeridos. Esta medida incorporó a una gran población que estaba excluida por no cumplir con los requisitos de aportes al sistema, como, por ejemplo, las trabajadoras domésticas no remuneradas. Esta inclusión se hizo siguiendo una lógica de beneficio basado en la contribución, ya que la prestación es una jubilación mínima a la cual se le descuenta un porcentaje en concepto de aportes (Bertranou, Casalí y Cetrángolo, 2018). El segundo cambio clave en el sistema tuvo lugar en 2016 mediante la Ley 27.260, que creó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), la cual rompe con el carácter contributivo de las pensiones y universaliza formalmente el sistema previsional.

Los cambios de las últimas décadas han generado dos efectos. Por un lado, se dio una expansión de la cobertura que garantiza, a través de diversos esquemas superpuestos, una protección frente a la pobreza en la vejez. Por otro lado, el gasto en pensiones aumentó en forma significativa, lo que pone sobre la mesa la necesidad de evaluar cómo ese gasto es distribuido, a fin de alcanzar una mayor equidad e igualdad en los beneficios.

### Sistema contributivo

El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) es el sistema de reparto administrado por el Estado nacional y concentra los aportes y contribuciones de la mayor parte de las personas trabajadoras registradas: 9.7 millones de aportantes<sup>2</sup> a

TABLA 1.  
Estructura del sistema previsional

Contributivo	ANSES (SIPA)	Relación de dependencia	General
			Diferenciales
			Policías y Serv. Penit. de Provincias transferidas a Nación
			Casas particulares
	Independientes	Autónomos/as	
		Monotributo	
		Monotributo social	
	Regímenes Provinciales	Cajas Provinciales	
		Cajas de Bancos Provinciales	
		Cajas Provinciales	
Cajas de Profesionales			
Regímenes de retiro de las FF.AA. y Fuerzas de Seguridad			
No contributivo	Esquema de cobertura Nacional	Pensiones No Contributivas (PNC)	
		Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)	
	Esquemas de cobertura Provinciales		

Fuente: elaboración propia en base a Boletín Estadístico de la Seguridad Social (2019).

septiembre de 2021. Las personas que aportan al SIPA son aquellas que trabajan en relación de dependencia con registro en AFIP, quienes lo hacen en forma autónoma, monotributistas y las trabajadoras de casas particulares. Del total de personas que aportan, 6.8 millones trabajan en relación de dependencia (70%), 416.000 realizan trabajo doméstico remunerado (4%), mientras que, entre los trabajadores y las trabajadoras independientes, hay 484.000 que lo hacen en forma autónoma (5%) y 2.1 millones son monotributistas (22%) (BESS, 2021).

El monto de la cotización, el sistema y los beneficios futuros dependen del tipo de relación laboral. El Régimen General de Contribuciones Patronales establece las alícuotas destinadas a la seguridad social de las personas que trabajan en relación de dependencia. Al día de hoy, trabajadoras y trabajadores realizan aportes personales a la seguridad social por un 11% del salario bruto (con adicionales en el caso de regímenes especiales, entre dos y siete puntos porcentuales) y los/as empleadores/as realizan contribuciones patronales a la seguridad social de manera diferenciada: 10,77% para industrias, comercios y servicios con bajo nivel de facturación, y 12,35% para comercios y servicios con alto nivel de facturación<sup>3</sup> (BESS, 2021).

En el caso de quienes trabajan en forma independiente, el aporte realizado resulta del porcentaje del impuesto integrado con destino al SIPA. Este segmento de trabajadores y trabajadoras se rige bajo el Régimen General de Autónomos y el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (más conocido como Monotributo). Quienes trabajan en forma autónoma pagan entre 27% y 30% de su renta declarada, mientras que los y las monotributistas pagan un fijo según su categoría: este nunca supera el 2,5% de la facturación si facturan el máximo de su categoría (el 3,6% si facturan el mínimo), porcentaje que baja a 1% o menos para las categorías más altas. En el caso de las trabajadoras de casas particulares rige el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares del 2013, el cual establece un sistema simplificado de registración y

3 Adicionalmente, las contribuciones patronales por trabajadores/as en el sector público se realizan por tasas que oscilan entre el 8,67% y el 22%, y las correspondientes a actividades de enseñanza privada, entre 1,5% y el 5,25%.

TABLA 2.  
Cotizantes al SIPA (septiembre de 2021)

Tipo de régimen	Cantidad de aportantes	Porcentaje de aportantes sobre el total	Estimación de aportes y contribuciones (millones de pesos)	Promedio de aportes y contribuciones por trabajador/a
Total*	9.724.233	100%	\$142.566	\$14.661
Relación de dependencia	6.839.730	70%	\$137.443	\$20.095
Monotributo con aporte SIPA	1.652.109	17%	\$1.905	\$1.153
Autónomo/a	484.336	5%	\$3.175	\$6.556
Casas particulares	415.974	4%	\$43	\$104
Monotributo social	448.215	5%	-	-

Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social.  
\* Como una misma persona puede pertenecer a varios regímenes, el total no es equivalente a la suma de los valores parciales.

pago de cargas sociales que incluyen una cuota para la futura jubilación de la trabajadora y otra para el acceso a la atención médica por obra social. Actualmente, el monto máximo contribuido a SIPA por este régimen es de \$40,35 (BESS, 2021).

A continuación, la **Tabla 2** muestra a los y las aportantes según el tipo de régimen, situación en la que se evidencia una gran disparidad en el promedio de aportes. Teniendo en cuenta que la jubilación mínima aplica a todo aportante independientemente del tipo de régimen mediante el cual ingresa, vemos un marcado retraso en los aportes de trabajadoras de casas particulares y monotributistas. Al final del día, la lógica contributiva del SIPA en la práctica no lo es tal, ya que el desbalance entre aportes y beneficios es tan alto que el sistema requiere de otras fuentes de financiación.

En paralelo al régimen general existen regímenes de excepción. Estos se componen de dos tipos: los diferenciales, cuyo beneficio es igual al régimen general, pero cuentan con requisitos de edad y servicios menores para tareas consideradas insalubres, riesgosas o que generen vejez prematura; y los regímenes especiales, que permiten obtener jubilaciones en mejores condiciones (requisitos y/o montos) que las del régimen general (BESS)<sup>4</sup>. La **Tabla 3** muestra el número de beneficios de los regímenes especiales, dentro de los cuales los/as docentes no universitarios/as representan la gran mayoría de personas beneficiarias (152.529). Sin embargo, los haberes más altos corresponden a beneficiarios del Poder Judicial y el Servicio Exterior.

Finalmente, las cajas provinciales son los esquemas de jubilaciones subnacionales que crecieron en paralelo al sistema nacional. La cobertura alcanza al personal de la administración central, los organismos descentralizados, las empresas públicas, los bancos oficiales y las administraciones municipales. Con la reforma del sistema de previsión social en la década del 90, se dio el de traspaso de once cajas provinciales a la Nación. Esas transferencias permitieron eliminar las diferencias entre los regímenes jubilatorios, a partir de las cuales se corrigieron inequidades.

Aquellas jurisdicciones que todavía mantienen cajas provinciales con distintos niveles de cobertura son: Córdoba, Buenos Aires, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego (Cetrángolo y Grushka, 2004). La provincia de Buenos Aires es la que cuenta con una mayor cantidad de beneficiarios y beneficiarias, con un total de 387.383 personas (incluye el Instituto de Previsión Social, la Policía de Buenos Aires, la caja del Banco Provincia de Buenos Aires y las cajas de Profesionales). En el otro extremo encontramos al régimen provincial de Río Negro, que cuenta con apenas 800 beneficios de profesionales independientes (BESS, 2022).

4 En la actualidad están vigentes los regímenes especiales de Personal Jerárquico del Poder Judicial de la Nación (Ley 24.018), Servicio Exterior de la Nación (Ley 22.731), Personal Docente (Ley 24.016 y Dec. 137/05), Personal Docente Universitario (Ley 26.508) e Investigadores Científicos y Tecnológicos (Ley 22.929, Decreto 160/05). A su vez, hay regímenes especiales del sindicato de Luz y Fuerza y de los Yacimientos Carboníferos de Río Turbio (Dec 1.474/07), Estibadores Portuarios (D N° 5.912/72) y trabajadores de la Construcción (Ley 26.494).

TABLA 3.  
Regímenes especiales: Beneficiarios/as, masa de haberes y haber medio (diciembre de 2021)

Régimen		Jubilaciones y pensiones		
		Beneficios	Masa de haberes brutos liquidados (millones de pesos)	Haber medio
Total		224.676	\$29.132	\$129.664
ESPECIALES	Docentes no universitarios/as	163.917	\$17.964	\$109.593
	Luz y Fuerza	34.918	\$3.693	\$105.776
	Investigadores/as científicos/as y tecnológicos/as	8.610	\$1.913	\$222.141
	Poder Judicial	7.150	\$3.715	\$519.611
	Docentes universitarios/as nacionales	8.760	\$1.366	\$532.095
	Servicio Exterior	665	\$375	\$563.372
	Yacimientos Carboníferos Río Turbio	656	\$106	\$161.366

Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social.

### Régimen semicontributivo

La baja proporción de trabajadores y trabajadoras que alcanzan los 30 años de aportes derivó en la apertura de moratorias, lo que tuvo como resultado un subsistema de beneficios que algunos denominan “semicontributivo” (Bertranou, Casalí y Cetrángolo, 2018). Estas ventanas de oportunidad permitieron a muchas personas que no contaban con los años de aporte suficientes (o ninguno) obtener una jubilación. Entre ellas encontramos a trabajadores y trabajadoras informales y a trabajadoras domésticas no remuneradas.

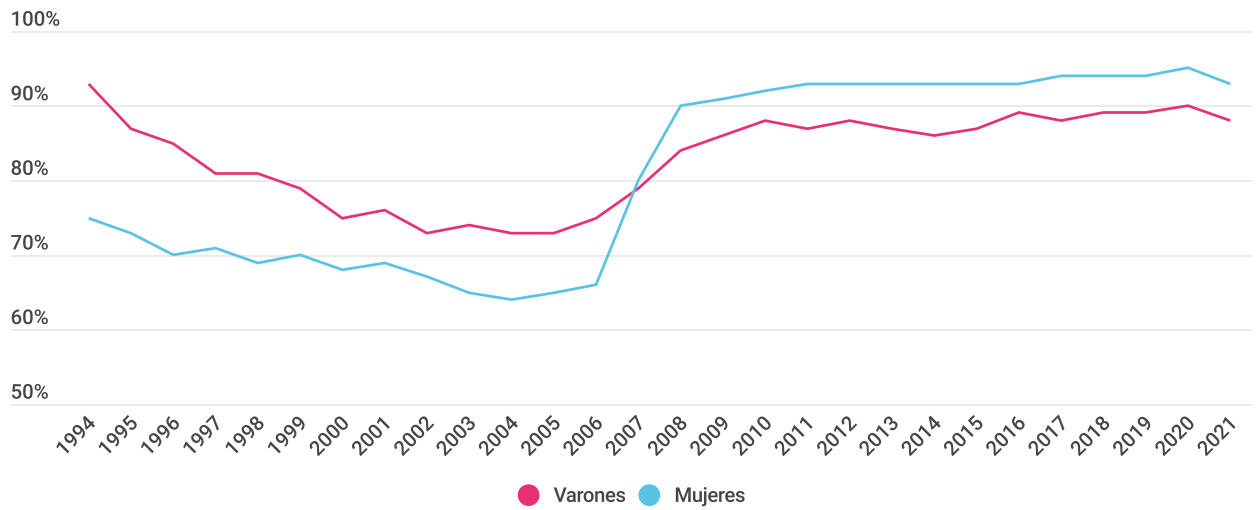
Las sucesivas moratorias, que rigen hasta la actualidad, tuvieron un impacto positivo en la cobertura ya que permitieron que la proporción de personas mayores de 65 años cubiertas por algún sistema previsional pasara de un 70% a más de un 90% (Bertranou, Casalí y Cetrángolo, 2018). En el **Gráfico 2**, que muestra la evolución de la cobertura previsional según género, se destacan dos cuestiones: la primera, como ya fue mencionado anteriormente, es el aumento de la cobertura a partir del inicio de las moratorias en 2006, año que entró en vigencia el mecanismo de Jubilación Automática para Trabajadores Autónomos, previsto en la Resolución 625/06 de la ANSES, que permitía tramitar la jubilación por internet (La Ruffa et.al., 2019). Por otra parte, la segunda es el impacto diferencial que tuvo sobre las mujeres, entre las que la cobertura pasó de un 66% en 2006 a un 94% en la actualidad.

La moratoria resulta ser la principal puerta de entrada para las jubilaciones contributivas. Testimonio de ello es lo que se observa en el **Gráfico 3**, el cual muestra que, desde 2010, el ingreso por moratoria al SIPA llegó a representar hasta el 88% de las altas jubilatorias. En línea con lo que se observa en el **Gráfico 2**, estos porcentajes varían por género: por ejemplo, en 2021, el 46% de los varones accedió a una jubilación o pensión a través de la moratoria, mientras que, entre las mujeres, lo hizo el 91% (BESS, 2022).

Si bien la alta proporción de ingreso por moratoria puede ser llamativa, no lo es tanto a la luz de los datos del mercado laboral. Del total de personas que ingresaron al sistema a través de la moratoria previsional, el 79% participó del mercado laboral, aunque no logró acumular los 30 años necesarios de aportes. De ese subtotal, un 52,8% de beneficiarias y beneficiarios no tuvo aporte alguno en su historia laboral; un 23,8% registró entre uno y diez años de aportes; un 17,1%, entre 11 y 25 años, y un 6,4%, más de 25 años (Bertranou, Casalí y Cetrángolo, 2018).

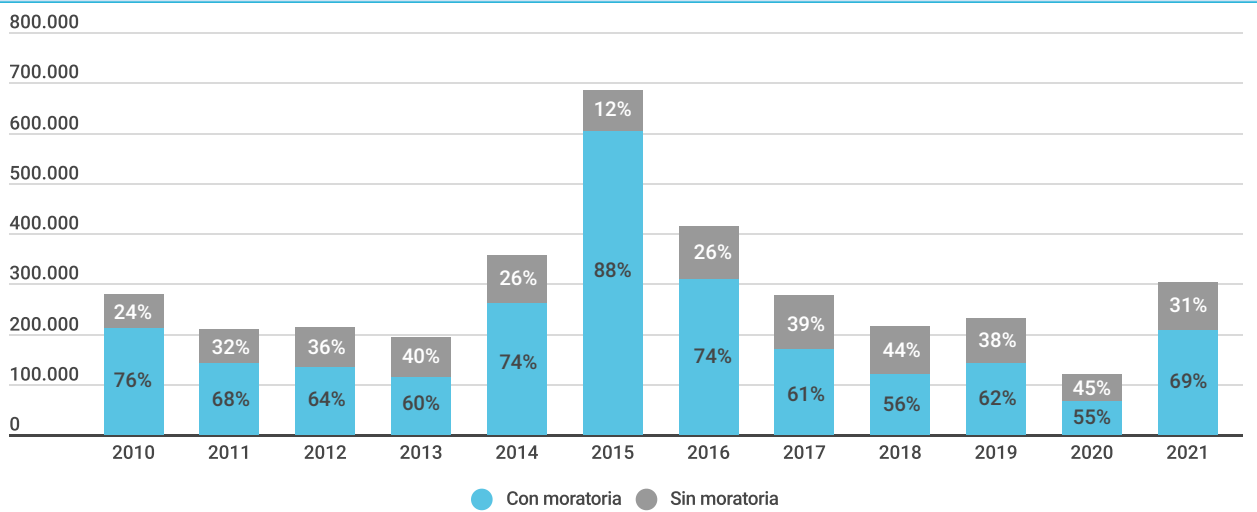


**GRÁFICO 2**  
Población mayor de 65 años que recibe jubilación o pensión, según género (1994-2021)



Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social.

**GRÁFICO 3**  
Altas anuales de jubilación de SIPA (2010-2021)



Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social.

Como consecuencia de la baja cantidad de aportes previos por parte de jubiladas y jubilados que ingresaron mediante moratoria, la gran mayoría cobra el haber mínimo, mientras que las personas beneficiarias con 30 años de aporte se distribuyen a lo largo de un continuo de ingresos más amplio. En suma, el 88% de las personas jubiladas y pensionadas con moratoria cobra el mínimo, mientras que ese porcentaje desciende a 37% entre quienes accedieron cumpliendo el requisito de aportes (BESS, 2021).

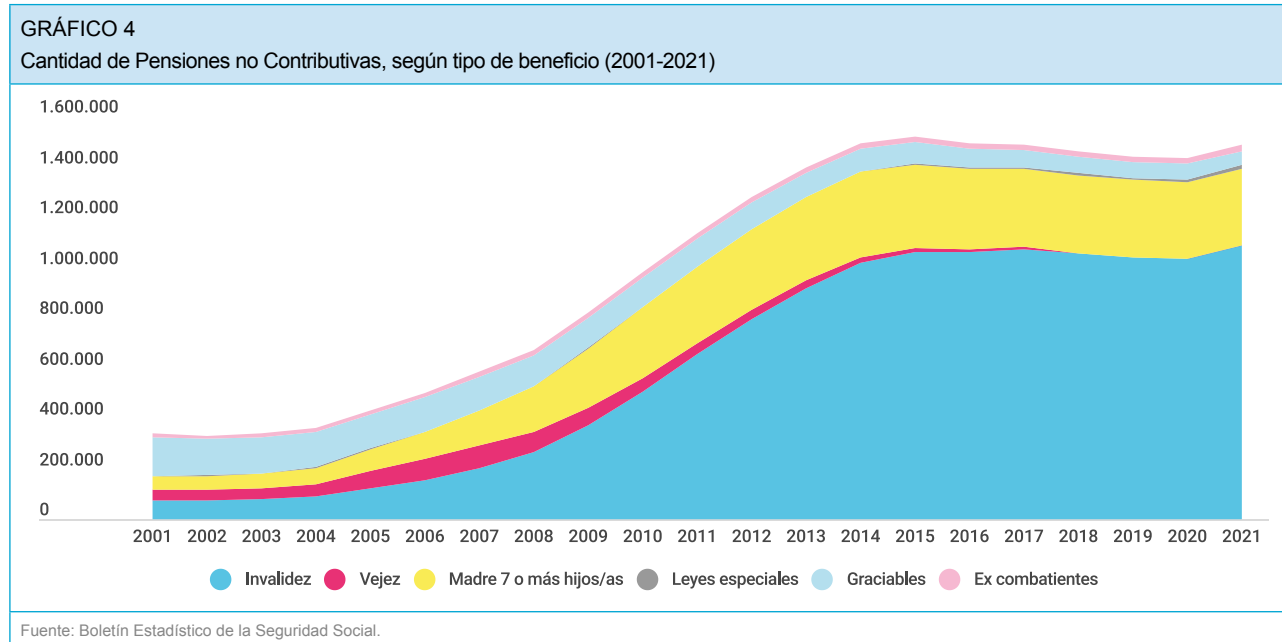
### Regímenes no contributivos: Pensiones no Contributivas y PUAM

Dentro del ámbito de los beneficios no contributivos encontramos a las Pensiones no Contributivas (PNC) y a la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), que, como indica su nombre, aplican a la población no cubierta por el sistema previsional contributivo. Las PNC incluyen pensiones por vejez, invalidez y madres de siete o más hijos/as, pensiones gratificables otorgadas por el Congreso de la Nación, ex combatientes de Malvinas y otras leyes especiales: alcanzan a alrededor de un millón y medio de beneficiarios/as con un haber promedio de \$21.294 (BESS, 2021).

En 2003, las PNC experimentaron una reforma significativa cuando se modificaron los requisitos de acceso y se eliminaron los cupos presupuestarios (Decretos 582/03 y 583/03). A partir de esto, aumentó el número de beneficiarios/as, especialmente entre aquellas personas con pensiones por invalidez, que pasaron de ser 75.947 en 2001 a más de un millón en 2014 (**Gráfico 4**). Al modificarse la normativa que reglamentaba este tipo de pensiones en pos de contener a personas adultas mayores en situación de pobreza, se establecieron “acciones directas en beneficio de aquellas personas en estado de vulnerabilidad social que se encuentran sin amparo previsional o no contributivo, que poseen una edad de setenta (70) años o más” (Decreto 582/03). Sin embargo, desde el surgimiento de las moratorias y la creación de la PUAM, las pensiones por vejez comenzaron a reducirse hasta casi desaparecer, ya que el universo es el mismo pero el haber es más alto para la moratoria y la PUAM (La Ruffa et.al., 2019).

Por otra parte, la PUAM –establecida por la Ley 27.260– es una prestación de carácter vitalicio, universal y no contributiva otorgada a las personas mayores de 65 años que cumplan con los siguientes requisitos: ser argentino/a o naturalizado/a con diez años de residencia en el país (anteriores a la solicitud), o extranjero/a con una residencia mínima de 20 años; no cobrar ni tener derecho a ninguna jubilación o pensión de un organismo nacional, de cajas o institutos provinciales o municipales ni seguro de desempleo, y, por último, mantener la residencia en el país una vez solicitada la pensión. El beneficio es equivalente al 80% de una jubilación mínima, lo cual la equipara a una jubilación de moratoria con descuento y la ubica por encima de una pensión no contributiva por vejez. Su carácter no contributivo hace que no generen derecho a pensión por sobrevivencia, a diferencia de las moratorias. De este modo, la PUAM presenta entonces la potencialidad de escalar su cobertura una vez finalizada las moratorias activas, siempre que mantenga su lógica universal. Esto hace que sea concebida como una herramienta necesaria para lograr un esquema ordenado de previsión social, como veremos más adelante.

El número de PUAM otorgadas (223.095, en diciembre de 2021) es relativamente bajo al compararlo con el resto de las prestaciones del sistema (BESS, 2021). En su naturaleza se destacan dos elementos: el carácter universal y la composición por género actual. Como se mencionó, esta pensión rompió con la lógica contributiva y extendió la cobertura sin exigir la compensación por aportes no realizados. No obstante, el carácter universal deberá ser revaluado en base a la implementación del artículo 37 de la Ley 27.467 que establece que la ANSES, en forma previa al otorgamiento de la PUAM, realizará evaluaciones socioeconómicas y patrimoniales sobre la base de criterios objetivos que fije la reglamentación, a fin de asegurar el acceso a las personas que presenten mayor vulnerabilidad. De esta manera, quedaría más asimilada a una pensión no contributiva por vejez (La Ruffa, 2019). El segundo punto relevante es que, a la inversa de las moratorias, los varones actualmente representan la mayoría de las altas. Del total de PUAM otorgadas a diciembre de 2021 un 90% eran varones, lo que se debe a que la moratoria de la Ley 26.970 quedó extendida sólo para mujeres.



### Cobertura y déficit del sistema

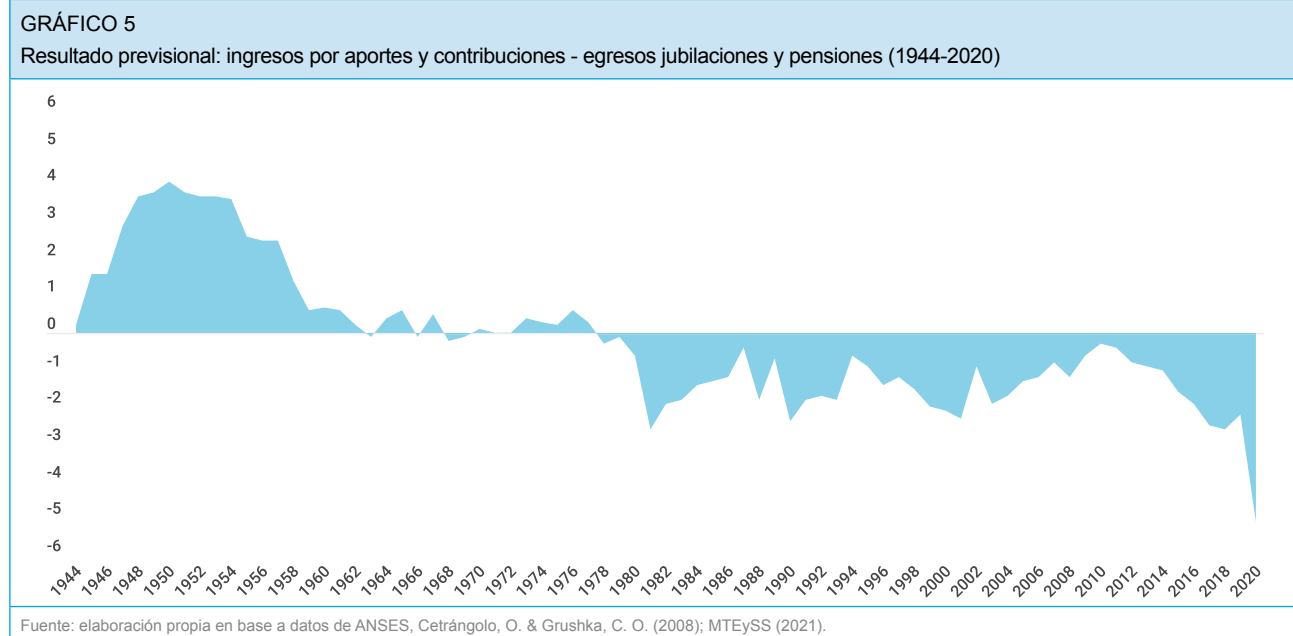
En la actualidad, sumando todos los regímenes del sistema, hay poco más de nueve millones de beneficiarios. Como se observa en la **Tabla 4**, los dos regímenes que mayor participación porcentual tienen son los beneficios obtenidos a través de moratoria, con el 37,2% del total y los beneficios sin moratoria de ANSES, con el 30,8%. Por otra parte, las PNC representan un 16% y la PUAM, solamente un 2,3%. En términos de haber promedio, los montos por jubilaciones y pensiones sin moratoria rondan los \$48.804, mientras que los obtenidos a través de moratoria \$27.418. En el caso de las PNC, el haber promedio es de \$21.294 y, por último, la PUAM, de \$21.169. Por otra parte, están los regímenes especiales, que representan un 2,4% del total de beneficiarios/as (haber promedio de \$114.146) pero representan un 6,7% de la masa de beneficiarios. Problemas de inequidad similares ocurren con las cajas provinciales y municipales, y las FF.AA. y Seguridad Nacional.

Como contrapartida a la amplia cobertura, el gasto en seguridad social en las últimas décadas incrementó y supera significativamente a las contribuciones que ingresan al sistema. El **Gráfico 5** muestra la relación entre ingresos (aportes y contribuciones) y egresos (jubilaciones y pensiones) del sistema a lo largo del tiempo. Allí se ve cómo, a partir de la década del ochenta, la relación entre ambos elementos se invirtió y dio comienzo a un problema crónico de déficit de cuenta en Argentina. Producto de este fenómeno, desde el 2010 hasta la actualidad, el crecimiento del gasto ha sido permanente y duplicó su valor en términos porcentuales. El aumento de la cobertura, el mecanismo de actualización automática de los haberes, el aumento de la Prestación Adicional por Permanencia, sumado al estancamiento del crecimiento económico, profundizaron el déficit.

**TABLA 4.**  
Beneficios, masa de haberes y haber medio según régimen previsional en Argentina (septiembre de 2021)

RÉGIMEN/SECTOR		Beneficios	Participación porcentual de cada régimen	Masa mensual de beneficios (en millones de pesos)	Participación porcentual en masa de beneficios	Haber mensual promedio por beneficio	
TOTAL		9.237.714	100%	\$380.063	100%	\$41.142	
CONTRIBUTIVO	Administrado por ANSES	Sin moratoria	2.842.249	30,8%	\$138.714	36,5%	\$48.804
		Con moratoria	3.441.008	37,2%	\$94.346	24,8%	\$27.418
		Especiales	222.088	2,4%	\$25.350	6,7%	\$114.146
		Policía provincias	45.377	0,5%	\$3.213	0,8%	\$70.803
	Cajas provinciales y municipales		814.818	8,8%	\$63.429	16,7%	\$77.845
	FF.AA. y fuerzas de seguridad nacional		184.493	2%	\$19.099	5%	\$65.006
NO CONTRIBUTIVO	Pensiones no contributivas		1.476.618	16%	\$31.443	8,3%	\$21.294
	Pensión universal adulto mayor		211.063	2,3%	\$4.468	1,2%	\$21.169

Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social.



## El reordenamiento del sistema previsional

Un reordenamiento del sistema previsional argentino puede tomar diversas formas, de acuerdo a las modificaciones que incluya: cálculo del beneficio, el tipo de aportes al sistema, y/o las edades de retiro, entre otras posibles. Pueden ser muchas y variadas las modificaciones en pos de mejorar la cobertura o la equidad, sin embargo, antes de seleccionar alguna u otra dentro del menú de opciones, es fundamental establecer un objetivo claro del sistema. En otras palabras, tener certeza de cuál es la motivación última del reordenamiento y cuál es la naturaleza del sistema que se busca alcanzar.

Sobre esta base, debemos pensar los caminos posibles. A los fines de la discusión en este trabajo, los objetivos que, consideramos, debe seguir el sistema previsional son la equidad e igualdad en un esquema sostenible en el tiempo. Es decir, alcanzar una cobertura universal de la población en edad de jubilarse que también garantice ingresos proporcionales a quienes aportaron a lo largo de su vida laboral. Se genera equidad en la medida en que se da cobertura a la población que no pudo realizar aportes a la seguridad social –ya sea por haber trabajado en la informalidad y/o haber realizado trabajos no remunerados–, pero que contribuye al sistema a través del pago de impuestos que terminan financiando la seguridad social. Por su parte, la igualdad se logra al establecer reglas claras de acceso y beneficios que premien a aquellas personas que aportaron a lo largo de su vida laboral, incentivando a su vez el trabajo formal y el aporte a la seguridad social.

Una estrategia para alcanzar el objetivo planteado es desarrollar una continuidad entre un pilar no contributivo que garantice un piso de cobertura y un pilar contributivo que refleje los aportes realizados a lo largo de la vida laboral de los beneficiarios y las beneficiarias. En términos de cobertura, Argentina ya cuenta con un piso de protección, establecido por la PUAM, y un régimen general que aplica a la mayoría de quienes trabajan en la formalidad. Sin embargo, existen algunos aspectos del sistema actual que impiden una continuidad virtuosa entre ambos pilares, una coordinación que favorezca la cobertura (equidad) al mismo tiempo que premie los años de aporte (igualdad). En este sentido, si no consideramos las moratorias, un trabajador o una trabajadora que realizó 29 años de aporte se encuentra en igual situación que quien no realizó ninguno. El mínimo requerido de años de aporte es el gran divisor de aguas y la mayor barrera de continuidad entre el primer pilar y el segundo.

En este marco, no hay que perder de vista que las moratorias son una forma irregular y extraordinaria de resolver este problema, por lo que se requiere una solución permanente que sea coherente con la estructura y misión del sistema. Por lo tanto, si bien establecer una edad de retiro es razonable para asignar beneficios como una jubilación básica universal, no es necesario establecer un mínimo de años de contribución para obtener un beneficio contributivo. El incentivo o desincentivo para la jubilación contributiva, en cambio, puede estar dado por la tasa de sustitución del sistema y el deseo de incrementar aportes para obtener un beneficio mayor en la jubilación.

A su vez, las modificaciones a implementar también deben implicar la simplificación del sistema. Como se discutió anteriormente, el sistema argentino es la sumatoria de una gran cantidad de subsistemas. Un régimen general debería integrar a todos los subsistemas, unificando la cobertura más allá de que el acceso se pueda dar por cuestiones de invalidez, vejez o cualquier otro criterio considerado suficiente para acceder a un beneficio. Esto robustecería el aspecto de equidad de la protección social al igualar la cobertura más allá de los criterios de acceso.

Por otro lado, al observar los regímenes contributivos de excepción nos encontramos con un problema de igualdad. Cuentan con beneficios superiores a los del régimen general, ya sea por condiciones de acceso o por el monto del beneficio, y son subsidiados con fondos públicos. Lo mismo sucede al comparar monotributistas, autónomos/as y asalariados/as, quienes muchas veces acceden al mismo haber mínimo a pesar de tener esfuerzos

contributivos distintos. Un sistema previsional igualitario no debe generar estas diferencias, sino premiar de igual modo el esfuerzo contributivo de la totalidad de los trabajadores y las trabajadoras. Por lo tanto, un reordenamiento del sistema previsional debería unificar estos esquemas y establecer un mecanismo igualitario. Un componente contributivo que refleje el historial de aportes de la trabajadora y el trabajador pone en igual condición a todas las personas, y si por las características del empleo una persona realiza mayores aportes, el sistema le debería retribuir en el cálculo del beneficio.

Por otro lado, las pensiones de sobrevivencia requieren una discusión aparte. ANSES paga casi ocho pensiones por fallecimiento por cada diez jubilaciones contributivas y cerca de un 90% de las personas pensionadas en edad jubilatoria perciben otro beneficio de jubilación (Rofman, 2022). Frente a esta situación, es necesario repensar quiénes generan derechos al fallecer, quiénes son las posibles personas beneficiarias, así como también establecer una regla para determinar los haberes de las pensiones por fallecimiento. Este último punto es clave si se estableciera un componente universal y otro contributivo, ya que no tendría justificación duplicar el beneficio universal, pero podría ser razonable una pensión basada en el cálculo del componente contributivo.

Para lograr una coordinación y continuidad entre el primer y el segundo pilar que promueva la equidad y la igualdad, podemos pensar una fórmula de cálculo que tenga como componente base un monto de cobertura mínima. Este componente podría tomar a la PUAM como modelo, donde tanto varones como mujeres mayores de 65 años pueden obtener una jubilación mínima independientemente de su historia de aportes. Por encima de ese valor se encontraría un componente contributivo, un beneficio que refleje los montos aportados a lo largo de la vida laboral: este premiaría a todas aquellas personas que realizaron aportes y no solo a aquellas que alcanzan los 30 años. De esta manera, a diferencia del componente universal, el componente contributivo no requeriría de una edad mínima de retiro, ya que cualquier anticipo en la edad jubilatoria repercutiría en un beneficio menor y actuaría como desincentivo.

Un aspecto positivo de establecer un monto fijo alto, como el de la PUAM, en el porcentaje de la jubilación es que genera mayor progresividad en el beneficio. El monto fijo establecido por el primer pilar no sólo garantizaría un mínimo para todas las personas jubiladas, sino que también otorgaría una tasa de sustitución mayor para trabajadores y trabajadoras con salarios más bajos. A partir de esta progresividad en la tasa de sustitución es que se avanza en una mayor equidad del sistema. Hoy, el cálculo previsional cuenta con una Prestación Básica Universal (PBU), que es 57% de la PUAM, por lo que el piso sobre el cual se construiría el beneficio en este modelo alternativo sería mayor.

A diferencia del sistema actual, en el componente contributivo no se tomaría como referencia para el cálculo el salario promedio de la última década, sino los aportes efectivamente realizados a lo largo de toda la vida laboral (con las actualizaciones necesarias). En base a ese monto se puede entonces definir –aplicando principios actuariales– el valor mensual del beneficio. El componente mantendría un elemento de solidaridad, ya que la prestación sería vitalicia y no se agotaría con el fin del monto recaudado, sino que los riesgos de sobrevivencia serían financiados colectivamente, y la fórmula de cálculo del haber inicial podría revisarse periódicamente en función de cambios en la esperanza de vida.

El valor de referencia para el componente variable debería ser la historia completa de aportes previsionales, actualizada y con una rentabilidad implícita, que puede reflejar tasas de interés real de mercado, salarios reales, la variación del PIB, o reflejar una canasta de estos valores. Por ejemplo, si se tomase el crecimiento del PBI, la tasa de rendimiento real de los últimos 30 años sería 2,24%, mientras que la de los últimos 20 años sería 1,4% (INDEC).

Un segundo parámetro actuarial sería la esperanza de vida al momento de la jubilación, ya que el capital acumulado más el interés tienen que ser prorrateados por todos los meses estimados de sobrevivencia. Esta variable, a su vez, es dinámica, ya que tiende a crecer en forma sostenida. En base a datos entre los años 2020 y 2025 (Naciones Unidas, Population Prospects, 2019), para una edad de retiro a los 65 años puede calcularse un factor actuarial cercano a 13,77, asumiendo una tasa de interés implícita del 3%.

Un tercer parámetro debería incorporar un factor de ajuste que refleje aspectos considerados relevantes para la sostenibilidad del sistema. El modelo de reordenamiento que se presenta en este documento parte del hecho de que actualmente gran parte de los beneficios se pagan en base a recaudación tributaria y que, por lo tanto, el sistema contributivo no es autosustentable. Dado este contexto, lo que se busca es distribuir más equitativamente el gasto actual y no apuntar a un equilibrio financiero que retrotraiga el sistema sólo a una cobertura contributiva. Dicho esto, es importante que el gasto en jubilaciones mantenga un equilibrio y previsibilidad a lo largo del tiempo para no derivar en crisis fiscales.

En síntesis, el componente contributivo debería estar compuesto por tres parámetros: una tasa de rentabilidad, una estimación de esperanza de vida y un factor de ajuste. Estos componentes pueden utilizar distintas fórmulas para alcanzar el mismo objetivo, y en esa decisión se juegan factores técnicos y políticos. A grandes rasgos, el sistema propuesto tiene similitudes con lo que son las cuentas nocionales, ya que combina aspectos de sistema reparto con elementos de capitalización individual.

Países como Italia, Polonia y Suecia incorporan distintas versiones de los parámetros mencionados en sus sistemas previsionales. Por ejemplo, Polonia ajusta las contribuciones por masa salarial y empleo; en Suecia, por crecimiento de ingresos, y, en Italia, por crecimiento del PBI (World Bank, 2012). Los tres casos mencionados también utilizan un parámetro como el “coeficiente de transformación”, de modo de ajustar el gasto al espacio fiscal y contributivo. Al igual que en estos sistemas, la propuesta de este documento, para Argentina busca equidad e igualdad en el pago del beneficio, a fin de asegurar la sostenibilidad del sistema.

## Escenarios para un ordenamiento del sistema

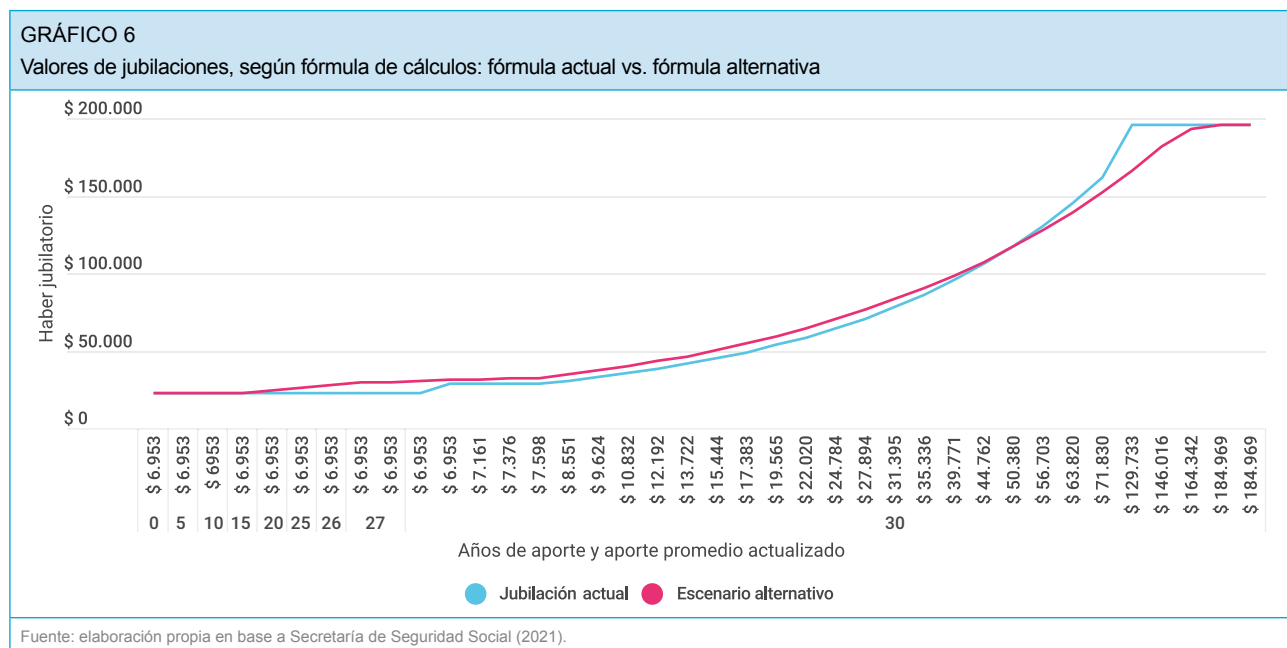
A fines ilustrativos, podemos presentar dos variantes del cálculo jubilatorio, las cuales utilizan la PUAM como componente universal, pero varían en la manera de establecer los tres parámetros del cálculo contributivo. Los escenarios que se presentan a continuación surgen de los datos agregados de acceso público de ANSES, por lo que funciona como una modelización más que como una proyección. En etapas más avanzadas de una discusión pública sobre una reforma del sistema previsional se deberá trabajar sobre la base de registros para hacer estimaciones actuarialmente robustas.

En la actualidad, el haber jubilatorio se compone de un monto fijo denominado Prestación Básica Universal (PBU) y un proporcional (1,5% del promedio salarial de los últimos 120 meses multiplicado por los años aportados) que se suma al haber total a través de la Prestación Compensatoria (aportes antes de 1994) y la Prestación por Permanencia (aportes desde 1994). Los escenarios alternativos modifican esta fórmula incrementando el monto fijo a valores de PUAM y estableciendo un componente contributivo basado en historial de aportes ajustados por un coeficiente actuarial.

En el primer escenario el componente actuarial se calcula como porcentaje del aporte total realizado por el trabajador o la trabajadora. A diferencia de la actualidad, es decir, en lugar de un 1,5% fijo para todas las personas jubiladas, este porcentaje va cambiando progresivamente según una escala fija. En otras palabras, a medida que sube el aporte promedio que realizó la trabajadora o el trabajador (en valores reales), el porcentaje baja. De esta manera, la progresividad del sistema incrementa aún más. Además, se utiliza el promedio salarial de toda la historia laboral y no sólo de los últimos 120 meses.

Este escenario tiene la ventaja de proponer una reforma parcial de la fórmula actual, incorporando elementos como la PUAM y el historial completo de aportes, e incorporando sólo una escala en el porcentaje de la prestación. A su vez, en línea con lo dicho anteriormente, el énfasis está puesto sobre la historia de aportes y no establece un mínimo de años de aportes para recibir el beneficio contributivo. No incluye, sin embargo, factores actuariales como la esperanza de vida o una tasa de interés, los cuales pueden ser componentes deseables en una reorganización del sistema y se incorpora en el segundo escenario.

El **Gráfico 6** presenta el resultado de aplicar una fórmula de este tipo en comparación con el cálculo actual. En el eje vertical se encuentra el monto estimado de jubilación y, en el eje horizontal, los años de aportes realizados y el valor de aporte promedio (base para



definir el coeficiente nuevo). Se puede observar cómo, con el sistema actual, una persona que aportó menos de 30 años solamente puede acceder a una PUAM y pierde cualquier aporte que haya realizado, situación que experimenta un salto significativo cuando se cruza la barrera mínima de años de aportes.

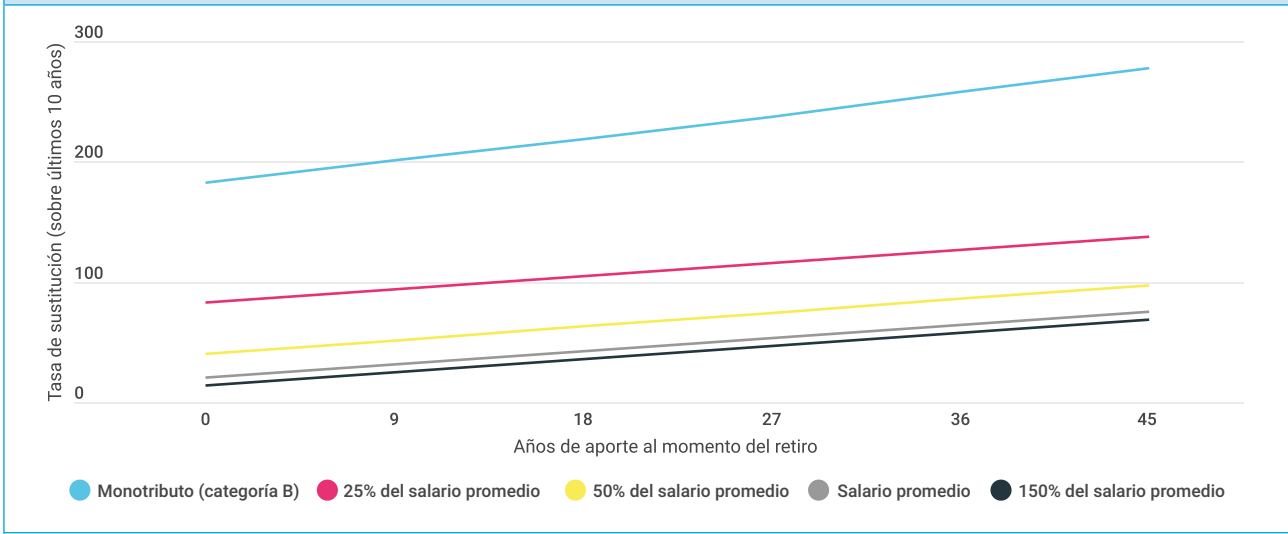
En lugar de ello, una fórmula de cálculo que premie el historial de aportes lograría borrar la transición entre no contributivo y contributivo, y generaría una curva más progresiva que derivaría en mayores montos jubilatorios para aquellas personas hoy fuera del cálculo contributivo y para quienes solamente acceden a una jubilación mínima. Ese aumento en el sector bajo de ingresos se compensa mediante beneficios más bajos para las jubilaciones más altas. El cambio más radical a la hora de pensar una reorganización del sistema se alcanzaría si se unificaran los regímenes especiales con el régimen general: la jubilación promedio aumentaría, al igual que la progresividad para las trabajadoras y los trabajadores con salarios más bajos.

El segundo escenario plantea, nuevamente, una fórmula basada en un componente universal y uno contributivo, incorporando parámetros actuariales. En este caso, el contributivo toma la historia de aportes de la persona y otorga un beneficio variable considerando reglas actuariales que combinan expectativa de vida con una rentabilidad implícita. De este modo, el monto acumulado por el trabajador o la trabajadora se ajusta según la rentabilidad y es prorrateado por los años de vida restantes. El beneficio es variable en la medida en que se produzcan cambios en la expectativa de vida, lo que implicaría ajustes automáticos, evitando debates sobre la edad mínima de retiro o la brecha actual a los 30 años de aportes. A su vez, esto permitiría acceder a una jubilación anticipada (sólo componente contributivo) a un valor proporcional a los años de vida esperados.

El **Gráfico 7** muestra la estimación de la tasa de sustitución para distintos niveles salariales e historia de formalidad para el segundo escenario descripto. Al premiar los aportes realizados durante la vida laboral, las tasas de sustitución aumentan a medida que se incrementan los años aportados. En este ejemplo, la tasa de interés es del 3% anual, que, combinada con las tasas de mortalidad para Argentina en 2020-2025 (Naciones Unidas, Population Prospects, 2019) resulta en un factor actuarial de 13,77. A modo de referencia, una persona con un salario promedio, que realizó aportes bajo una relación de dependencia durante 30 años, obtendría una tasa de sustitución cercana al 55% del promedio salarial de los últimos diez años de aportes. A su vez, el componente universal fijo genera una mejora en el impacto distributivo del sistema y hace que las tasas de sustitución sean significativamente más altas para monotributistas (categoría B) y personas asalariadas con ingresos bajos.



**GRÁFICO 7**  
Tasas de sustitución del segundo modelo propuesto



Fuente: elaboración propia en base a Secretaría de Seguridad Social (2021).

## Conclusiones

Debido a su naturaleza, los sistemas de pensiones generan trayectorias dependientes, donde, a medida que los beneficios se van estableciendo y arraigando en la sociedad, sus reformas se dificultan. El establecimiento de marcos legales, la generación de expectativas de beneficios y los procesos de aprendizaje elevan los costos políticos de reformar el sistema (Pierson, 2000). La economía política, según la cual se pueden pensar las alternativas de modificación al sistema previsional, requiere una arquitectura de acuerdos que abarque, en un sentido amplio, a los actores que se verán afectados, positiva y negativamente, por el cambio en las reglas de juego.

En este contexto este trabajo busca ser un recurso de información y un aporte para la discusión sobre los objetivos y alternativas que deberían guiar los caminos posibles de reordenamiento. El documento parte de un breve estado de situación de la protección social a nivel mundial que muestra que, en la gran mayoría de los países, conviven diversos sistemas previsionales que, idealmente, buscan una coordinación que permita una cobertura amplia con equidad y proporcionalidad de beneficios. Los elementos de diseño característicos de los diversos esquemas nos invitan a pensar el ordenamiento del sistema de retiro a través de pilares de cobertura. Los pilares tienen distintos objetivos de cobertura y, por tanto, pueden ser acumulativos y complementarios.

En Argentina, frente a la disonancia entre lógica contributiva y financiación real, la discusión del futuro del sistema previsional tiene que abordar las cuestiones de equidad e igualdad, además del sinceramiento de los recursos y del gasto. En esta línea, proponemos reordenar el sistema mediante un beneficio conformado por un componente universal que abarque a todas aquellas personas en condiciones de retiro, y un componente contributivo que premie los aportes realizados al sistema a lo largo de la vida laboral.

Este modelo, que replica la idea de un primer y segundo pilar de cobertura, tendría diversos efectos positivos. En una primera instancia, ordenaría la cobertura para aquellas personas que no logran acceder al sistema contributivo en base a sus aportes. Actualmente la PUAM, la pensión por vejez y las moratorias se superponen y multiplican las formas de acceso a la cobertura. En segundo lugar, una base universal más alta que la actual PBU incrementaría el componente fijo y resultaría en mayor progresividad. En tercer lugar, una unificación del sistema evitaría la multiplicidad de regímenes contributivos alternativos y pondría en pie de igualdad a la totalidad de trabajadores y trabajadoras, al reconocer en sus haberes jubilatorios el esfuerzo realizado a lo largo de los años activos. Finalmente, este modelo quitaría de la mesa discusiones como las vinculadas al mínimo de años de aportes y la edad jubilatoria. Si el cálculo del componente contributivo se basa en aportes efectivos y expectativas de vida, los incentivos para postergar la edad de retiro están dados por la fórmula del haber inicial.

Los dos escenarios presentados en el documento ilustran modelos de ordenamiento que incorporan la idea de un componente universal y un componente contributivo. Este último se define por tres parámetros: una tasa de interés, una estimación de esperanza de vida y un factor de ajuste. Los modelos muestran que es posible dotar al sistema de mayor progresividad e incrementar la tasa de sustitución de quienes hoy acceden solamente a la jubilación mínima o la PUAM. Este equilibrio acercaría más al sistema a los objetivos de equidad e igualdad que guían la propuesta.

Los parámetros que se tomen para definir el beneficio pueden tomar diferentes formas para alcanzar el mismo objetivo, y esa decisión deberá ser fruto del debate técnico y político. La previsión social en Argentina es una temática central de la política pública del país y, como tal, se torna un foco clave de los esfuerzos para conseguir consensos e implementar mejoras. Bajo esta concepción, este documento busca ser un aporte al diálogo sobre el sistema de protección de las personas adultas mayores que beneficie a generaciones presentes y futuras.

## Bibliografía

Bertranou, F. & Maurizio, R. (2011). *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. Buenos Aires: OIT. Casali, P., Jiménez, M., Lépore, E., Ortega, L., & Alvarez, M. (2018).

Bertranou, F., Casali, P. & Cetrángolo, O. (2018). *¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino*. OIT Cono Sur • Informes Técnicos / 9.

Cetrángolo, O. & Grushka, C. O. (2008). *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*. CEPAL.

Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004). *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma* (Vol. 151). United Nations Publications.

D'Addio, A.C., Melguizo, A., Kaplan, D., Palacios, R., Romero, C., Reilly, A. & Whitehouse, E. (2015). OECD/IDB/The World Bank (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing. 10.1787/pension\_glance-2014-en.

Figueira, F. & Manzi, P. (2017). *Pension and income transfers for old age*. ECLAC-Social Policy Series, (225), 1-67.

ILO. (2018). *Social protection for older persons: Policy trends and statistics 2017-19* / International Labour Office, Social Protection Department.

La Ruffa, G., Gaya, R., Carpenter, S. & Martinez, C. (2019). *Evolución y Financiamiento de la Previsión Social en Argentina*.

MTEySS (2021). *Informe de las Instituciones de la Seguridad Social: Situación Financiera en 2019-2020, junio 2021*. Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social.

Rofman, R. (2022). *El rol de la pensión de sobrevivencia en el sistema previsional argentino*. Documento de Política Pública. CIPPEC

Secretaría de Seguridad Social. (2019). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Secretaría de seguridad Social. (2021). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Secretaría de Seguridad Social. (2022). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

World Bank. (2005). *Notional Accounts: Notional Defined Contribution Plans as a Pension Reform Strategy*. World Bank Pension Reform Primer Series. World Bank, Washington, DC.

World Bank. (2012). *Notional accounts: Notional defined contribution plans as a pension reform strategy*. World Bank's Pension Reform Primer.

## Acerca del autor



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

Manuel Mera

— Investigador asociado del Programa de Protección Social de CIPPEC

Licenciado en Ciencia Política (Universidad Di Tella), magíster y doctor en Gobierno (Georgetown University).

---

### 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 Carlos Grushka, Megan Ballesty y Santiago Afonso, cuya revisión y aportes nutrieron la versión final de este documento.

### Agradecimientos

Corresponde el agradecimiento a Rafael Rofman y Joaquín Baliña por la colaboración durante la elaboración del documento.

---

#### Para citar este documento:

Mera, M. (julio de 2022). *La integración de los regímenes contributivos y no contributivos en la seguridad social en Argentina*. Documento de Política Pública N°243. 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](http://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.

