

Perspectivas estratégicas

para el Desarrollo Humano
Integral de la Argentina

Prólogo de Itai Hagman

Gonzalo Armua
Ulises Bosia
María Gimena Cánepa
Romina Chuffardi
Bruno Giormenti Moravec
Comps.

REORDENAR LA PIRÁMIDE, AMPLIAR EL ACCESO: APUNTES PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO

Andrés Cappa y Ulises Bosia



Fotografía: Florencia Settepani

Andrés Cappa

Lic. en Economía (UBA), Mg. en Economía Política (FLACSO). Docente universitario (UBA, UNLZ, UNSAM).

Ulises Bosia

Profesor de Filosofía (UBA), Mg. en Historia Económica (UBA). Subsecretario de Atención a Inquilinos de la Municipalidad de La Plata. Coordinador de la Fundación DHI.

INTRODUCCIÓN

El sistema previsional constituye el rubro principal en el gasto público del Estado nacional: insume, dependiendo del año, entre el 30% y 40% del total del presupuesto ejecutado del Sector Público Nacional; e involucra el pago de 7,3 millones de beneficios entre jubilaciones y pensiones contributivas para un total de 6 millones de personas. No sorprende entonces que se haya convertido desde hace varios años en uno de los temas recurrentes del debate público. Para ahondar en las razones de esa centralidad —y para mirar ese debate en perspectiva— proponemos repasar las reformas que los últimos cuatro gobiernos nacionales introdujeron en el sistema previsional, reformas que tuvieron objetivos diferentes y hasta antagónicos.

Durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner ese objetivo fue fundamentalmente reparatorio e inclusivo: se trataba de permitir el ingreso de millones de personas —especialmente mujeres— excluidas del sistema previsional mediante moratorias, así como de vincular el monto de las prestaciones con el crecimiento económico, de forma tal que jubilados y jubiladas participaran de la mejora en las condiciones del país. Como producto de esta orientación se produjo un achatamiento de la pirámide de beneficios: aumentaron mucho los mínimos (que llegaron a superar el 70% del total entre 2007 y 2015, cuando hoy representan el 52%) y disminuyó también la distancia con los haberes de mayor envergadura, lo que generó nuevos reclamos judiciales que se sumaron a una gran cantidad de litigios previos.

El resultado del período fue la casi total cobertura previsional de los adultos mayores, que llegó al 93% (en 2025 se encontraba en 91%). Este logro, no siempre valorado, se consiguió gracias a la voluntad política de dar cuenta de lo que había sucedido con las trayectorias laborales de millones de argentinos y argentinas durante las tres décadas anteriores. Los años de altas tasas de desempleo, aumento sostenido de la informalidad laboral, salario real en niveles bajos e ingreso masivo de las mujeres al mercado de trabajo habían venido produciendo un desacople entre las trayectorias laborales reales y el sistema previsional. El

instrumento para abordar ese desacople fueron las moratorias. Sin embargo, la política previsional se realizó sobre la base del diagnóstico de que ese desacople había sido producto de la hegemonía de las ideas neoliberales, por lo que, una vez superado ese marco conceptual, los problemas irían paulatinamente diluyéndose. Algo similar se estableció para el régimen de asignaciones familiares a través de la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) como una forma de completar la protección social de los niños y niñas cuyos padres no contaban con empleo registrado.

Pero luego los objetivos cambiaron. En tiempos del presidente Mauricio Macri se creó la Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM), que reemplazó el mecanismo de las moratorias por una suerte de “prestación de segunda clase” (menor en monto a la jubilación mínima y no transferible a herederos) y se modificó también la fórmula de actualización de haberes, que estableció como parámetros la inflación y el nivel de los salarios registrados. En el medio de esa reforma, cuestionada por amplias movilizaciones populares, se ejecutó un recorte en el monto de los beneficios del 20%.¹ En el período se llevó a cabo también la llamada “reparación histórica”, que estableció el pago de las sentencias judiciales a los haberes más altos y un relativo retroceso en la tendencia al achatamiento de la pirámide jubilatoria.

Durante la presidencia de Alberto Fernández se derogó la fórmula de actualización de haberes aprobada en 2017; se otorgaron durante un período aumentos por decreto que nuevamente privilegiaron el crecimiento del haber mínimo —sobre todo en tiempos de pandemia—; se reabrió la moratoria y se sumaron dos años de aporte por cada hijo nacido. También se aprobó una nueva fórmula, similar a la que había regido a partir de 2008. Sin embargo, ante el aumento sostenido de los niveles de inflación y las dificultades para sostener un proceso de crecimiento económico, el resultado fue un descenso de los haberes jubilatorios del 35% para las prestaciones sin bono y del 5% para las prestaciones de la base de la pirámide que percibían un bono adicional.²

Con la llegada a la presidencia de Javier Milei la fórmula de actualización de haberes volvió a derogarse, se permitió la licuación del haber jubilatorio a valores que representan mínimos históricos³ y se estableció en ese momento una nueva

1. Entre el último trimestre de 2015 y el último trimestre de 2019.

2. Entre el último trimestre de 2019 y el último trimestre de 2023.

3. La jubilación promedio sin bono previsional de principios de 2026 se encuentra 55% por debajo de la de finales de 2015 y en un nivel similar al del año 2004. La jubilación mínima con bono se ubica 33% por debajo de la vigente en 2015, también en un nivel comparable al de finales de 2004.

fórmula vinculada exclusivamente con la inflación pasada. Es decir: se le puso un techo muy bajo al haber jubilatorio, aunque a la vez se estableció un piso para evitar nuevos deterioros producto de la tasa de inflación. Se dejó además vencer la última moratoria, y se creó el Fondo de Asistencia Laboral para financiar las indemnizaciones en casos de despidos sin causa con fondos de la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), por lo que, en los hechos, se redujeron significativamente los fondos previsionales.

Estos cuatro momentos del sistema previsional se apoyaron en un cambio trascendente que tuvo lugar en 2008, cuando se revirtió la reforma más importante realizada en la materia desde un marco conceptual neoliberal. Nos referimos, por supuesto, al régimen de capitalización privada mediante la administración de los fondos jubilatorios —las famosas AFJPs—, aprobado en 1993 por la Ley N° 24.241, que estableció un sistema mixto. El balance de la privatización resultó tan negativo que el regreso a un sistema de reparto administrado por el Estado contó con una amplia aprobación política y social. A diferencia de otras reformas del mismo período no se produjeron movilizaciones populares en contra, y tampoco fue destacada la presión del *lobby* corporativo, más allá de una serie de comunicados de las entidades empresariales más relevantes. No puede descartarse sin embargo que el actual gobierno busque vías para reincidir en ese camino, de acuerdo a lo establecido en el “Pacto de Mayo” firmado con una mayoría de gobernadores en 2024. En efecto, entre aquellos diez puntos —acordados el 9 de julio de ese año por el presidente Javier Milei y dieciocho mandatarios provinciales— se incluyó tanto una “reforma previsional” como una “reducción del gasto público al 25% del PBI”. Ambos planteos sugieren la posibilidad de reincidir en el camino de la privatización del sistema previsional.

Durante todos estos años fue creciendo entre la opinión pública un discurso que cuestiona la legitimidad de aquellos beneficios obtenidos mediante moratorias. La acusación es que se trata de “jubilaciones ilegítimas” cuyos titulares “no habrían aportado”, pero así y todo reciben un beneficio estatal.

Lo dicho alcanza para afirmar que una de las discusiones políticas más importantes de las últimas décadas en la Argentina estuvo centrada en el sistema previsional. Se trata, en rigor, de un debate que atraviesa a todos los países en los que se construyeron Estados de Bienestar desde mediados del siglo pasado, países en los que los sistemas de seguridad social conformaron pilares centrales que hoy están siendo amenazados y progresivamente desmantelados.

Desde nuestro punto de vista, se trata de aprovechar la oportunidad para discutir una reforma integral del sistema evitando una “lógica de parches”, ya que existe una contradicción estructural que debe ser abordada con seriedad y responsabilidad.

Nos referimos a la disfuncionalidad entre la elevada informalidad estructural del mercado laboral argentino y los rasgos centrales del sistema previsional, en particular su carácter contributivo.⁴ Si bien el sistema previsional de reparto se financia hoy con el aporte de toda la población, conformando una transferencia intergeneracional del ingreso socialmente generado, persiste una situación contradictoria: el acceso y la determinación del haber, inalterados desde 1994, siguen basándose principalmente en una concepción contributiva y asociada al ingreso laboral durante la etapa activa. Se trata de pasar de paliar una “falla” en el diseño del sistema a una redefinición por la positiva del régimen previsional: un proceso que brinde nuevas formas de legitimidad a la protección de los adultos mayores luego de su etapa laboral.

EL CARÁCTER CONTRIBUTIVO EN DEBATE

El sistema previsional argentino es formalmente contributivo, porque una de las condiciones centrales de acceso a la jubilación en el régimen general es contar con treinta años de trabajo registrado que generan una asignación específica de aportes para financiar las prestaciones. El número de años de aportes y la edad jubilatoria —60 años las mujeres y 65 años los varones— son los dos elementos fundamentales que regulan el acceso. En este texto nos enfocamos en el primero de ellos dado que, pese a lo establecido en la teoría, el carácter contributivo se desdibuja en la práctica por dos razones. Por un lado, desde el punto de vista del financiamiento real del sistema. Por otro, por las formas de acceso a la jubilación que realmente existen.

Esta situación no es una novedad, pese a que muchas veces se la quiera presentar de esta manera. Desde fines de la década del sesenta el sistema no es contributivo “puro” en su financiamiento (Cetrángolo y Grushka, 2008). Esto significa que los recursos provenientes de aportes y contribuciones que surgen de la masa salarial de los trabajadores registrados no alcanzan para financiar la totalidad de las prestaciones. Ya transcurrieron casi siete décadas desde ese momento, por lo que podemos afirmar que, casi desde sus inicios, el sistema previsional argentino nunca fue en la práctica puramente contributivo. Al mismo tiempo, es necesario afirmar que el empeoramiento de todos los indicadores del mercado laboral fue

4. Se denomina regímenes contributivos o “bismarckianos” a aquellos sistemas previsionales cuyo financiamiento proviene de los aportes y contribuciones que realizan trabajadores y empleadores sobre los salarios durante la vida laboral, y en los que el acceso a los beneficios depende de haber realizado esos aportes, exigiendo una cantidad mínima de años cotizados para poder jubilarse.

llevando a que, paulatinamente, el porcentaje de financiamiento no contributivo del sistema fuera cada vez mayor.

En los sistemas contributivos, la cobertura de la prestación está sujeta a la acumulación de una cantidad de años de aporte. Se desprende de esto que el alcance de los sistemas contributivos está condicionado por el nivel de empleo y la precariedad del mercado de trabajo. En este sentido, los regímenes contributivos requieren de una fuerte articulación entre el mercado de trabajo y el sistema de protección social. Elevados niveles de precariedad conducen a una limitada extensión de la cobertura, lo que ha llevado en la práctica a implementar prestaciones no contributivas en varios países de América Latina, incluida la Argentina en el caso de la PUAM (Arenas de Mesa, 2019).

Hoy solo el 40% de los ingresos de la ANSES proviene de recursos contributivos, mientras que el 60% restante surge de recursos no contributivos (tributarios, rentas del Fondo de Garantía de Sustentabilidad⁵ y contribuciones figurativas del Tesoro Nacional), asignados a la ANSES a través de diversas leyes. Es decir que, a esta altura, el componente contributivo del sistema previsional resulta ya minoritario. Este dato entra en aparente contradicción con el discurso público sobre el tema, que establece la "justicia" del sistema en el hecho de que los trabajadores activos financian a los pasivos en una dinámica intergeneracional. Pero si se agudiza la mirada, la contradicción es parcial. Dado que los principales componentes no contributivos resultan de la recaudación de impuestos como IVA y Ganancias, en realidad es la actividad económica del conjunto de la sociedad la que, en parte, financia a los trabajadores pasivos. Se da así la paradoja de que los propios jubilados están financiando sus beneficios con el pago de IVA por sus consumos.

Como hemos mencionado, la manera de ampliar la cobertura previsional en el marco de una elevada informalidad laboral estructural se llevó a cabo implementando desde 2005 sucesivas moratorias previsionales. Como consecuencia, el 59% de las jubilaciones y pensiones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) corresponden hoy a alguna moratoria (4,3 millones sobre un total de 7,3 millones de prestaciones), en las que se observa un sesgo de género favorable a las mujeres. Es decir: existen más beneficios obtenidos a través de las moratorias que los recibidos por los mecanismos establecidos por la normativa tradicional. Por otra parte, el 75% de las prestaciones otorgadas por moratorias corresponden a mujeres, como expresión de las condiciones diferenciadas de acceso al mercado laboral de acuerdo al género en las últimas décadas. En el conjunto de

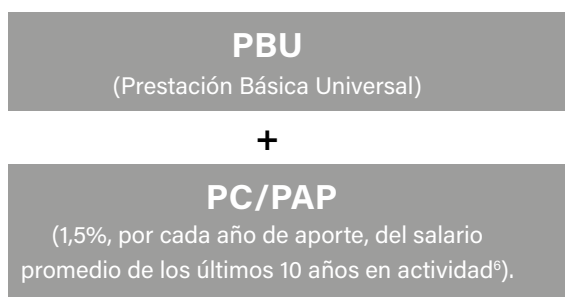
5. El Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) es un fondo administrado por la ANSES, creado en 2007 y consolidado en 2008 con los recursos que pasaron al Estado tras la eliminación de las AFJP.

beneficiarios de las moratorias se encuentran no solo las denominadas “amas de casa” (beneficiarias en particular del Plan de Inclusión Previsional de 2005), sino también la masa creciente de trabajadores que realizan sus aportes en el régimen del monotributo.

Los ingresos por moratoria en 2023-2024 representaron además el 72% de las altas totales. Esto significa que, si no se extienden las moratorias, siete de cada diez personas en edad de jubilación ya no podrán jubilarse. En otras palabras: el sistema previsional, tal como está diseñado, solo está pensado hoy para tres de cada diez personas en edad de jubilarse. Por eso sostenemos que se trata de un sistema excluyente, un rasgo que a lo largo del tiempo no fue modificado aunque sí paliadas sus consecuencias mediante las moratorias.

En cuanto a la suficiencia de las prestaciones, el 52% de los beneficiarios del SIPA percibe actualmente la jubilación mínima, lo que se explica por la ya mencionada incidencia de las moratorias (la mayoría de las personas que acceden a una prestación a través de una moratoria percibe la jubilación mínima o una inferior, debido a los descuentos de los planes de pagos de aportes faltantes). Sin embargo, en ausencia de las moratorias, el cálculo de la jubilación ordinaria del SIPA se basa en dos pilares: un primer pilar distributivo a través de la Prestación Básica Universal (PBU), homogénea sin importar la trayectoria laboral previa, a la que se suma un segundo pilar contributivo mediante una Prestación Adicional —llamada “Compensatoria” (PC) o “por Permanencia” (PAP) según refiera a la trayectoria laboral previa o posterior a 1994—, que establece una proporcionalidad con el salario percibido en la etapa activa (1,5% del salario promedio de los últimos diez años, por cada año de aporte realizado en la etapa activa).

Determinación del monto de la Jubilación en el SIPA:



6. Para monotributistas y autónomos el 1,5% por año de aporte se aplica sobre el promedio mensual de los ingresos de las categorías en las que se aportó en la totalidad de su trayectoria laboral y no solo de los últimos 10 años.

De esta forma, la proporción que representa la jubilación en términos del salario ("tasa de reemplazo") para un trabajador que se jubila con 30 años de aporte en relación de dependencia con un salario medio, actualmente estaría en torno al 55% del salario bruto promedio de los últimos diez años. Si bien la PBU fue diseñada originalmente como un pilar distributivo, dado su bajo monto, en la práctica este rol lo cumple la jubilación mínima, que equivale a 2,65 veces la PBU.

En suma, el diseño del sistema contributivo es excluyente en la cobertura (sin los "parches" de las moratorias) y escasamente redistributivo en sus prestaciones (bajo monto de la PBU). En la práctica, estas dos características se revirtieron, muy parcialmente, en algunos momentos puntuales de los últimos años, debido a modificaciones que no se encuentran integradas al diseño del sistema, como moratorias y aumentos por decreto de la prestación mínima.

LA PROPUESTA DE REFORMA INTEGRAL

Proponemos en primer lugar modificar las condiciones de acceso y la determinación del haber inicial, con el objetivo de institucionalizar los avances logrados en términos de la cobertura de la población en edad pasiva y acentuar el carácter distributivo y solidario del régimen de reparto. Se trata de establecer para los adultos mayores de la Argentina un sistema universal de prestaciones parcialmente independiente de sus trayectorias laborales, basado en el principio de que, a partir de cierta edad, nuestra sociedad considera que las personas deben recibir una base de ingresos que les permita solventar determinadas necesidades básicas sin depender de los ingresos que puedan obtener mediante el trabajo, luego de décadas de esfuerzo y aporte al conjunto de la sociedad. Al mismo tiempo, se propone un complemento contributivo que permita establecer una proporcionalidad entre los ingresos obtenidos durante la etapa activa y lo que se recibe en edad pasiva.

En segundo lugar, se propone también modificar la movilidad de las prestaciones, a través de una fórmula que permita el crecimiento del poder de compra (actualmente congelado en términos reales), sin poner en riesgo la sustentabilidad fiscal del sistema.

En tercer lugar, se propone una revisión integral de los regímenes de excepción, con el objetivo de mejorar la equidad del sistema previsional.

Por último, se aborda la cuestión del envejecimiento poblacional y el desafío que supone para todos los sistemas previsionales, incluido el nuestro, proponiendo una revisión gradual de las edades de retiro a mediano y largo plazo.

1. Nuevas condiciones de acceso y cálculo del haber inicial

Modificar las condiciones de acceso a la jubilación ordinaria del SIPA, eliminando el requisito mínimo de 30 años de aportes: en el nuevo esquema no se exige una cantidad mínima de años cotizados. En cambio, el haber será proporcional a los años de aporte, con una prestación mínima equivalente al valor de la PUAM actual para cero años de aporte, de forma tal de establecer una mayor justicia distributiva.

Fórmula actual:

$$\text{PBU} + 1,5\% * \text{SALARIO BASE} * \text{AÑOS DE APORTE}$$

Fórmula nueva:

PUAM (MÁS ALTA QUE LA PBU)

+

TASA DE REEMPLAZO PROGRESIVA

(DE 0,25% A 1,5%) * SALARIO BASE * AÑOS DE APORTE

El cálculo del haber inicial se expone en el **Cuadro 1**. El esquema toma como referencia el RIPTE (Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables), un indicador que refleja el salario promedio sujeto a aportes de los trabajadores registrados. Sobre esa base se definen tres tramos de salario, a cada uno de los cuales le corresponde una tasa de reemplazo decreciente: 1,5% hasta un RIPTE, 0,75% entre uno y 1,5 RIPTE, y 0,25% por encima de 1,5 RIPTE. La progresión funciona por escalones: cada tramo se calcula sobre el anterior mediante una suma fija, de modo que a los salarios más altos se les aplica una tasa menor solo sobre la porción que supera cada límite. Así, la tasa de reemplazo es más generosa en los salarios bajos y se reduce a medida que crece el salario base, lo que aporta progresividad al cálculo del haber.

Cuadro 1. *Determinación de la jubilación con esquema de tasas de reemplazo progresivas sobre el salario base. Ejemplo con tres tramos de salario base*

Tramo	Intervalos de salario de base		Tasa	Suma fija	Jubilación
	Límite inferior	Límite superior			
Jubilación mínima					PUAM
1	-	RIPTE	1,50%	-	PUAM + Salario de base x años de aporte x 1%
2	RIPTE	1,5 x RIPTE	0,75%	Jub. Máxima tramo I	Suma fija tramo 2 + (salario de base - límite superior tramo 1) x años de aporte x 0,5%
3	1,5 x RIPTE	-	0,25%	Jub. Máxima tramo II	Suma fija tramo 3 + (salario de base - límite superior tramo 1) x años de aporte x 0,25%

Fuente: Elaboración propia.

Los valores del **Cuadro 1** son ilustrativos: tanto los tramos como las tasas de reemplazo pueden recalibrarse. Lo que define la propuesta no es la parametrización puntual, sino dos criterios de fondo: jubilaciones mínimas más altas y prestaciones progresivas según el salario base.

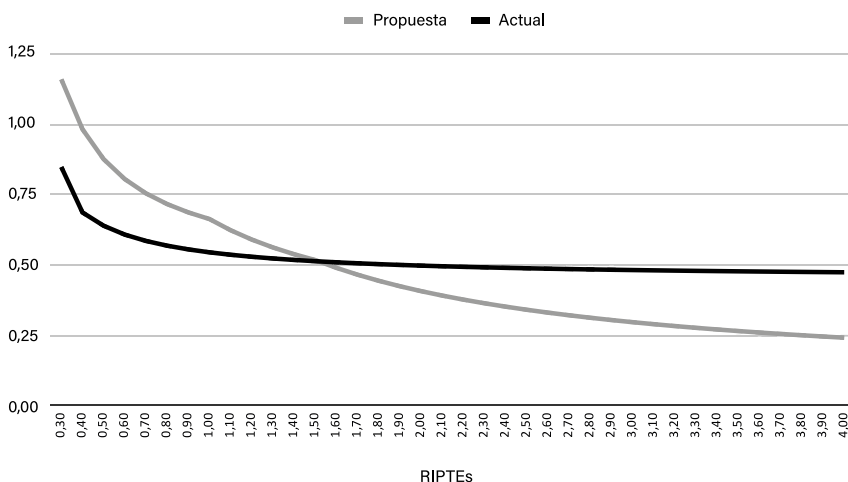
A modo de ejemplo: una persona que cuenta con 29 años de aportes, a apenas un año de acceder a la jubilación ordinaria, hoy solo tiene derecho, en el mejor de los casos, a una PUAM (si cumple con los requisitos patrimoniales). Este beneficio representa aproximadamente el 21% del valor de la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTE). En el nuevo esquema propuesto, una persona con 29 años de aportes percibiría una prestación equivalente al 65% del RIPTE. De esta manera se institucionaliza, dentro del régimen, lo que hasta ahora fue reconocido mediante moratorias, que se mantienen abiertas por períodos de tiempo limitado, generando inequidades entre quienes acceden y quienes no.

Por otra parte, el sistema ganaría también progresividad entre aquellos que hoy logran acumular 30 años de aportes como consecuencia de la tasa de reemplazo progresiva, es decir, decreciente a medida que aumenta el salario base sobre el que se calcula la jubilación. Por ejemplo: una persona que acumula 30 años de aportes y percibió en su etapa activa un salario “bajo” (supongamos, equivalente a medio RIPTE) actualmente tiene derecho a una tasa de reemplazo de su salario de 54%, mientras que la propuesta implicaría una tasa de reemplazo de 66%. En cambio, para trabajadores con alto salario (por caso, un ingreso en

actividad del triple del RIPTe), la tasa de reemplazo actual es del 48%, y con la propuesta bajaría a 30% (ver **Gráfico 1**).

La propuesta apunta, en definitiva, a elevar significativamente el piso de las jubilaciones para evitar una prestación de pobreza en la base de la pirámide y disminuir las jubilaciones más elevadas, a fin de garantizar su sostenibilidad financiera. Aquellos trabajadores con 30 años de aporte que en actividad perciben hasta aproximadamente 1,5 sueldos medios (RIPTes) cobrarían una jubilación mayor a la actual, mientras que aquellos que perciban un salario mayor a ese monto, percibirían una jubilación menor a la actual.

Gráfico 1. Tasa de reemplazo del salario según nivel de salario base para trabajadores con 30 años de aporte. Situación actual vs. Propuesta



Fuente: Elaboración propia.

Para estimar el costo fiscal de la reforma se adopta un enfoque de impacto estático: se supone que la estructura actual de haberes se reemplaza íntegramente por una nueva, calculada en función de los parámetros propuestos, aplicada de una sola vez sobre la totalidad del *stock* de beneficiarios vigentes. Bajo este criterio, el costo (o ahorro) fiscal surge de comparar, para cada tramo de haber, la masa previsional que se paga hoy con la que resultaría de aplicar la nueva fórmula, ponderada por la cantidad de beneficiarios de cada tramo.

Cabe destacar que se trata de una simulación y no de una proyección del sendero real de implementación. En la práctica, una reforma de esta naturaleza no modifica de manera instantánea el haber de todos los jubilados actuales, sino

que su impacto se materializaría de forma gradual —“por goteo”— a medida que se incorporan nuevos beneficiarios liquidados bajo el nuevo esquema de cálculo, mientras el *stock* preexistente conserva su haber determinado por la fórmula anterior. En consecuencia, el resultado aquí presentado debe interpretarse como una estimación del impacto del régimen (el costo o ahorro anual una vez que la reforma alcance plena vigencia sobre el universo de beneficiarios), y no como el flujo fiscal de los primeros años de transición, que sería sensiblemente menor y se acumularía de manera progresiva.

Bajo los parámetros propuestos, la simulación arroja un costo fiscal prácticamente nulo. Esto significa que la reforma no implica erogaciones netas adicionales para el Estado, sino una redistribución interna de la estructura de beneficios: los recursos que se liberan al reducir las jubilaciones más altas financian el incremento de las más bajas. En otras palabras, el rediseño de la fórmula opera de manera progresiva —elevando el piso para evitar prestaciones de pobreza en la base de la pirámide y moderando los haberes de la cúspide— sin comprometer la sostenibilidad financiera del sistema, ya que el mayor gasto en un extremo se compensa con el menor gasto en el otro.

2. Cambio de fórmula de movilidad

Proponemos modificar la movilidad de las prestaciones previsionales a partir de la reincorporación de la movilidad atada a la evolución de los salarios (para recuperar haberes en periodos de crecimiento económico) y la recaudación de la ANSES (criterio de sustentabilidad fiscal).

Mediante la nueva fórmula de movilidad jubilatoria, el actual gobierno congeló el poder de compra de las jubilaciones en un nivel históricamente bajo. La prestación mínima actual (incluyendo el bono) se encuentra 33% por debajo de la prestación vigente en el último trimestre de 2015.

Se propone establecer una movilidad que mantenga el ajuste por inflación mensual e incorpore, de manera trimestral, un incremento que pondera 50% la recaudación de la ANSES y 50% la evolución de los salarios. En caso de que el índice trimestral supere al aumento otorgado por inflación para el mismo período, se otorga un aumento equivalente a la diferencia entre ambos índices. De esta manera, la fórmula permite la recuperación de los haberes en términos reales siempre que se produzca un incremento de la recaudación o de los salarios por encima de la inflación. Por otro lado, se propone incorporar un criterio de sustentabilidad fiscal (presente en la movilidad vigente entre 2009 y 2017 —Ley N° 26.417— y entre 2021 y 2023 —Ley N° 27.609—) que establece un tope anual para

el aumento de las prestaciones equivalente al crecimiento de los recursos totales de la ANSES más un 3%. Todo aumento que supere ese tope, se destinaría a un fondo de ahorro contracíclico.

De esta manera, la propuesta combina un piso —el sostenimiento del poder de compra de las jubilaciones en tiempos de crisis— y un techo dado por la evolución de los salarios reales y la recaudación de la ANSES.

3. Regímenes de excepción

La existencia de un gran número de regímenes de excepción —diferenciales y especiales— genera un entramado normativo complejo y afecta la equidad del sistema previsional argentino. En conjunto, estos regímenes —junto con otros esquemas de excepción, y excluidos los provinciales, las cajas profesionales y las pensiones no contributivas— abarcan aproximadamente a 1,7 millones de beneficiarios, con un gasto equivalente al 2,4% del PIB (Rofman, 2025).

Los regímenes diferenciales se justifican en el riesgo para la salud que suponen ciertas actividades, incluido su impacto sobre el envejecimiento prematuro. Mantienen el mismo cálculo del haber que el régimen general, pero exigen menos años de aporte y/o una menor edad de retiro para acceder a las prestaciones. Existen al menos 38 normas que los establecen (Rofman, 2025), aplicables a personal de salud, ferroviario, minero y embarcado, entre otros.

Los regímenes especiales, en cambio, se fundan en el reconocimiento de la actividad desempeñada —en su mayoría del sector público— y otorgan prestaciones más altas que el régimen general. Comprenden los esquemas nacionales de personal docente, investigadores científicos, fuerzas armadas y de seguridad, magistrados y funcionarios del Poder Judicial, diplomáticos, afiliados al sindicato de Luz y Fuerza y trabajadores de Yacimientos Carboníferos de Río Turbio. A ellos se suman los regímenes provinciales no transferidos a la Nación, correspondientes a los empleados públicos de 13 provincias.

La especificidad de cada uno de estos regímenes exige evaluar con rigor su justificación y su impacto fiscal. Se propone una revisión integral con intervención del Congreso de la Nación, orientada a mejorar la equidad global del sistema: preservar el trato diferenciado allí donde las circunstancias lo ameriten y homogeneizar aquellas situaciones equiparables al régimen general.

4. El desafío del envejecimiento poblacional sobre el sistema previsional

El envejecimiento poblacional constituye el principal fenómeno demográfico de nuestra época y un desafío estructural ineludible para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina. La transición demográfica —resultado de la reducción combinada de las tasas de mortalidad y fecundidad— ha elevado sostenidamente la esperanza de vida, y con ello la proporción de personas mayores. En la región, la población de 65 años y más pasó de representar el 3,8% del total en 1965 al 7,5% en 2015, y se proyecta que alcanzará el 24,7% en 2065, cuadruplicándose en términos absolutos entre 2015 y 2065 (Arenas de Mesa, 2019). El *Panorama Social* de la CEPAL (2024) confirma esta dinámica: entre 1983 y 2024 dicho grupo etario se cuadruplicó, pasando de 16 a 65,4 millones de personas, mientras la esperanza de vida al nacer se elevó de 48,7 años en 1950 a 75,9 en la actualidad.

El problema central para los sistemas previsionales es que el aumento de la longevidad ha superado ampliamente los ajustes en las edades de retiro. Esto extiende el período de pasividad y presiona la relación entre aportantes y beneficiarios. Como aproximación demográfica de esa presión, la relación de dependencia total pasaría de 58 a 88 dependientes por cada 100 personas en edad activa entre 2020 y 2065, y la relación de apoyo potencial de las personas de 65 años y más caería de 8,8 activos por pasivo en 2015 a apenas 2,4 en 2065 (Arenas de Mesa, 2019, pp. 41-42). Menos trabajadores sosteniendo a más pensionados durante más años se traduce, inevitablemente, en una creciente presión fiscal sobre el sistema.

En este marco, la Argentina presenta una situación particular. Sus edades legales de retiro —60 años para mujeres y 65 para varones— superan el promedio simple de América Latina (59,3 y 61,8 años, respectivamente). Sin embargo, la comparación con los países de la OCDE matiza este panorama: allí el promedio de la edad normal de jubilación en 2024 era de 64,7 años para los varones y 63,9 para las mujeres (OCDE, 2025). Así, la edad argentina de los varones (65) resulta incluso levemente superior al promedio de la OCDE, mientras que la de las mujeres (60) queda casi cuatro años por debajo, en un contexto en que los países desarrollados vienen elevando gradualmente estos parámetros desde hace décadas.

El hecho de partir de umbrales relativamente altos para la región no exime a la Argentina del impacto del envejecimiento. El país atraviesa su propia transición demográfica, con un aumento sostenido de la tasa de dependencia que reducirá progresivamente la base de aportantes por cada beneficiario. Esa dinámica,

sumada a la elevada informalidad laboral, ejercerá una presión fiscal creciente sobre el sistema previsional con independencia del punto de partida.

Sobre este diagnóstico se apoya la propuesta de revisar gradualmente las edades de retiro en la Argentina, especialmente la de las mujeres, donde existe mayor margen respecto de los estándares internacionales. Ante el envejecimiento, si no se ajustan parámetros como la edad de retiro ni se generan nuevas fuentes de financiamiento, el ajuste tenderá a recaer sobre la reducción de las prestaciones, deteriorando la suficiencia de los beneficios. Elevar la edad de retiro permite, en cambio, distribuir el mayor tiempo de vida ganado entre la etapa activa y la pasiva, aliviando la carga fiscal sin recortar haberes.

Ahora bien, la experiencia de la OCDE ofrece una lección metodológica clave: los ajustes deben implementarse mediante transiciones largas —de varias décadas— aplicables a las generaciones futuras, para preservar la equidad y la viabilidad política de la reforma. En el caso de las mujeres, la revisión debería acompañarse de mecanismos que reconozcan el trabajo no remunerado y de cuidados que históricamente justificó su retiro anticipado, de modo que la convergencia de edades no profundice las desigualdades de género preexistentes en el mercado laboral. Una reforma de este tipo, anticipada y gradual, resulta preferible a un ajuste tardío y abrupto forzado por la propia presión demográfica.

BIBLIOGRAFÍA

Arenas de Mesa, Alberto (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Libros de la CEPAL, N° 159, LC/PUB.2019/19-P. CEPAL.

Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos (2008). Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura. Serie *Financiamiento del Desarrollo* N° 205. CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2024). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024: Desafíos de la protección social no contributiva para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo*. LC/PUB.2024/21-P/Rev.1.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2025). Pensions at a glance 2025: OECD and G20 indicators. *OECD Publishing*. https://www.oecd.org/en/publications/pensions-at-a-glance-2025_e40274c1-en.html

Rofman, Rafael (2025). El costo de la excepción: una revisión de los regímenes previsionales en Argentina. Documento de Políticas Públicas N.º 251. CIPPEC.