

Hugo D. Bertín

La previsión social en Argentina

Pasado, presente y futuro



Juris online

información y capacitación jurídica desde 1952

www.editorialjuris.com

La previsión social en Argentina: pasado, presente y futuro

Hugo D. Bertín



© Copyright by
EDITORIAL LIBRERÍA JURIS
de Luis Maesano

Moreno 1580 / 2000 Rosario

☎ 0341-4267301

☎ 341-6543087

República Argentina
editorial@editorialjuris.com
www.editorialjuris.com

Febrero de 2022

ISBN 978-950-817-452-9

ISBN 978-950-817-452-9



Bertín, Hugo D.

La Previsión Social en Argentina : pasado, presente y futuro / Hugo D. Bertín. - 1a ed. - Rosario : Juris, 2022.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: online
ISBN 978-950-817-452-9

1. Sistemas Previsionales. I. Título.
CDD 331.29

A las personas que me ayudaron a entender y valorar la previsión social.

Contenido:

Prefacio	5
Acerca del autor	8
I. Introducción	10
I.1. Por qué estudiar la historia de la previsión social	10
I.2. Previsión social, seguridad social y protección social	10
I.3. Marco teórico de la previsión social	12
I.4. ¿Capitalización o reparto?	18
I.5. Objetivos del estudio	19
I.6. Metodología y periodización	21
II. Pasado: evolución del sistema previsional nacional de la Argentina	24
II.1. Etapa I: 1904 a 1942	28
II.1.1. Regímenes previsionales.....	28
II.1.2. Institucionalización	30
II.1.3. Organización y extensión de la cobertura previsional	31
II.1.4. Financiamiento	31
II.2. Etapa II: 1943-1966.....	33
II.2.1. Regímenes previsionales.....	33
II.2.2. Institucionalización	37
II.2.3. Organización y extensión de la cobertura previsional	42
Recuadro I: evolución de la cobertura previsional: 1950-2020	43
II.2.4. Financiamiento	45
II.3. Etapa III: 1967 a 1992	49
II.3.1. Regímenes previsionales.....	49
Recuadro II: Regímenes previsionales nacionales especiales y equidad	60
II.3.2. Institucionalización	64
II.3.3. Organización y extensión de la cobertura previsional	66
II.3.4. Financiamiento	67
Recuadro III: Financiamiento régimen previsional público nacional: 1970-2020.....	69
II.4. Etapa IV: 1993 a 2007	75
II.4.1. Régimen previsional.....	76
II.4.2. Institucionalización	91
II.4.3. Organización y extensión de la cobertura previsional	93

II.4.4. Financiamiento	95
Recuadro IV: Evolución del resultado previsional: 1944-2007.....	111
II.5. Etapa V: 2008 - 2021.....	114
II.5.1. Regímenes previsionales.....	114
Recuadro V: Evolución del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, 2008-2020.....	117
II.5.2. Institucionalización	123
II.5.3. Organización y extensión de la cobertura previsional	132
Recuadro VI: La movilidad previsional, 1958-2021.	135
II.5.4. Financiamiento	145
II.6. Algunas enseñanzas de la evolución de la previsión social nacional.....	150
II.6.1. Régimen previsional único vs diferenciados	150
II.6.2. Descapitalización de la previsión social	151
II.6.3. Emergencias previsionales y litigiosidad	152
II.6.4. El fracaso del SIJP.....	153
III. Presente: ¿cuál es el estado del régimen previsional de Argentina?.....	157
III.1. Cobertura previsional.....	157
III.2. Suficiencia y movilidad:.....	161
III.3. Sustentabilidad financiera.....	163
III.4. La transición de la seguridad social a la protección social	170
III.5. Fragmentación institucional.....	174
Recuadro VII: Regímenes previsionales en la provincia de Buenos Aires.....	181
IV. Futuro: ¿cómo pensar una reforma previsional en Argentina?	190
IV.1. Diseño técnico	190
Recuadro VIII: Edades mínimas y esperanza de vida desde 1967.....	192
IV.2. Economía política	196
V. Anexo I: Etapas de la previsión social en la Argentina: 1904-2021	200
VI. Anexo II: Línea de tiempo del desarrollo de la previsión social.....	201
VII. Anexo III: Leyes y decretos consultados.....	202
VIII. Índice de figuras	236
IX. Referencias	238
Contratapa	249

Prefacio

Este libro es el resultado de los estudios sistemáticos que he llevado a cabo sobre la previsión social en las tres últimas décadas; primero en la Superintendencia de AFJP, luego en la ANSES y durante parte de este tiempo en asistencia técnica en diferentes países de América Latina. La estructura del libro, como se deriva del título, abarca el pasado, el presente y el futuro de la previsión social en Argentina.

En la primera parte presento el marco teórico para el análisis en clave económica de la previsión social: cuáles son sus objetivos; el vínculo con el contexto económico, demográfico e institucional; el modelo “multipilar” utilizado para clasificar los regímenes previsionales; el análisis de la transferencia de los riesgos de inflación, desempleo, financieros, crediticios y demográficos implícitos en los regímenes de capitalización y de reparto para contemplarlos en la instancia de abocarse a diseñar un régimen previsional, estudiar su funcionamiento o reformar los sistemas de pensiones.

El examen de la experiencia histórica es una actualización, corrección y ampliación del libro: *Hacia una historia de la previsión social nacional en Argentina: 1904-2018*, publicado por el Centro de Estudios en Finanzas Públicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata en el año 2019, destinado en su origen a los alumnos de la asignatura Economía de la Seguridad Social. En esta parte, la más extensa, realizo una reconstrucción de la previsión social nacional, a partir de la revisión de más de cuatrocientas normas (constituciones, leyes, decretos y resoluciones) que fueron conformando las instituciones, los derechos y las obligaciones para la cobertura previsional de las personas en Argentina. Por otra parte, efectúo el abordaje analítico aplicando una metodología común para estudiar en cada etapa: 1) la estructura de los regímenes previsionales, 2) la cobertura previsional, 3) la organización institucional y 4) el financiamiento. A su vez, la periodización de la historia previsional nacional la separé en cinco fases; entre los años 1904 a 1942, de 1943 a 1966, de 1967 a 1993, de 1994 a 2007 y de 2008 hasta el año 2021.

El análisis del presente de la previsión social tiene dos objetivos. Por un lado, busca realizar el diagnóstico del Sistema Previsional Público Argentino (SIPA) respecto a la cobertura previsional, la suficiencia de las prestaciones y la solvencia en el corto y largo plazo. A su vez,

intenta exhibir las consecuencias que se derivan de la existencia de más de doscientas reglas para jubilar a las persona a nivel nacional, provincial, municipal y en el sector privado, en términos de equidad, eficiencia y sustentabilidad de la previsión social en Argentina.

La última parte está destinada a contribuir en la tarea de pensar cómo reformar la previsión social; exponiendo diversos instrumentos técnicos para reformar las jubilaciones y pensiones y alertando sobre la importancia de la economía política de estos procesos de cambio, en función de las enseñanzas extraídas de las reformas locales precedentes y de la experiencia internacional. Luego, en los anexos expongo las principales conclusiones extraídas en cada una de las cinco etapas respecto a las cuatro dimensiones propuestas y la línea de tiempo con los principales hitos regulatorios relacionados con el desarrollo de la previsión social en Argentina.

El mensaje final, que adelanto ahora, y que trataré de fundamentar en las páginas siguientes, es proponer la construcción de un régimen previsional único para todos los ciudadanos, en consonancia con los preceptos constitucionales, para contribuir a fortalecer la eficiencia, la equidad y la sustentabilidad financiera. Los deseos legítimos de los ciudadanos por mejorar la jubilación que ofrece el régimen nacional deberían apoyarse con otros instrumentos disponibles en la experiencia internacional, como el ahorro previsional colectivo o individual sin las garantías del Estado. El camino para transitar este proceso es el diálogo y la búsqueda de consensos entre los actores de la sociedad civil y los partidos políticos, con el fin de promover reformas que permitan congeniar crecimiento económico con protección social y que trasciendan a más de un gobierno. No obstante, no se deja de advertir que el punto de partida es la deslegitimación de la previsión social que existe entre los ciudadanos, muchos de los cuales hoy no esperan poder “vivir de las jubilaciones”.

Agradezco a todas las personas con las que trabajé en estos años en los distintos ámbitos nacionales e internacionales; sus enseñanzas me han permitido fortalecer la comprensión de esta rama de la protección social en sus dimensiones interrelacionadas: la social, la económica, la jurídica y la política. Extiendo la gratitud a las autoridades de la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata y de la Especialización en Derecho de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho y de la Universidad Nacional de Rosario por la generosidad en la

convocatoria como docente; y a mis colegas del Centro de Estudios de la Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires por los diálogos permanentes que contribuyeron a mi formación profesional. Las opiniones vertidas a continuación son de mi exclusiva responsabilidad.

Acerca del autor



Hugo D. Bertín se graduó en la Universidad Nacional de La Plata: Licenciado en Economía (1985), Especialista en Ciencia Política (1989) y Magister en Ciencia Política (*cum laude*, 1991).

En la actualidad es docente de posgrado de “Economía de la seguridad social” en la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales desde el año 2017 y de “Tópicos

Aplicados del Gasto Público (Protección Social) en la Maestría de Políticas Públicas desde el año 2021, ambas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata; de “Financiamiento de la Seguridad Social” en la Especialización de Derecho de la Seguridad Social de la Universidad Nacional de Rosario desde el año 2021; y de “Economía del Desarrollo” en la Maestría en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Plata desde el año 1994. Realiza actividades de cooperación técnica en el área de la protección social en el ámbito local e internacional.

Miembro *ad honorem* del Centro de Investigación de la Seguridad Social (CISS) de la Universidad de Buenos Aires desde el año 2016.

Secretario *ad honorem* del posgrado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Plata desde el año 2015.

Entre los años 2003 a 2008 fue Secretario Ejecutivo *ad honorem* de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS).

Desde 1991 a 1993 fue investigador visitante en la Scuola di Specializzazione in Discipline Bancarie de la Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie de la Università di Siena, donde estudió la relación banco central, gobierno y sistema financiero.

Entre los años 1988 y 1991 fue Secretario Académico de la Escuela de Especialización en Disciplinas Bancarias de la Facultad de Economía de la Universidad de La Plata asociada a la Scuola di Specializzazione in Discipline Bancarie, Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie, Università di Siena; y entre los años 1986 y 1988 fue Secretario de Extensión Universitaria de la Facultad de Economía, UNLP.

Conferencista y autor de publicaciones en temas de la seguridad social y de ciencia política en revistas nacionales e internacionales.

Los libros publicados en el área de economía de la seguridad social son: *Hacia una historia de la previsión social nacional en Argentina: 1904-2018*, editorial Haber - Centro de Estudios en Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, 2019. *La capitalización individual en los sistemas previsionales de América Latina* (compilador), edición: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones, Ciudad de México, 2007. *El nuevo sistema previsional argentino* (con R. Rofman), edición: Superintendencia de AFJP, Buenos Aires, 1998. *Los nuevos sistemas de pensiones en América Latina* (con A. Perrotto), edición: FIDES, Federación Interamericana de Compañías de Seguros, Bogotá, 1997. *Reforma a los sistemas de pensiones: Argentina, Chile y Perú* (con S. Berstein, R. Rofman y E. Sánchez), editorial Prisma, Santiago de Chile, 1996.

En el área de ciencia político publicó: *Más Bobbio y menos Schmitt, más despacio, pero juntos: la encrucijada de la democracia liberal frente al populismo*, editorial J. M. Bosch, Barcelona, 2021. *El cambio de régimen político en Argentina: 1976-1983. La transición a la democracia*. Universidad Nacional de La Plata, SEDICI, 2021. *La noción de legitimidad en: 'El concepto de lo político' de Carl Schmitt* (con J. C. Corbetta), editorial Struhart & Cía, Buenos Aires, 1997.

Y escribió: "El Banco Central de la República Argentina, 60 años de historia: 1935-1985", que recibió la "Mención Especial" en el concurso anual organizado por ADEBA (Asociación de Bancos de Argentina por el trabajo) en el año 1996.

 @hugobertin12

I. Introducción

I.1. Por qué estudiar la historia de la previsión social

El estudio de la historia del sistema previsional argentino es fecundo por varios motivos: para sortear errores del pasado al momento de pensar soluciones que lo fortalezcan; para identificar aspectos que operan como resistencias e imaginar estrategias para doblegarlas; para señalar los efectos de reformas que carecieron de legitimidad de origen y que imposibilitaron que frugaran las soluciones propuestas; para advertir que, en contextos de crisis fiscales, las sucesivas emergencias previsionales enunciadas por los poderes ejecutivo y legislativo cercenaron derechos de los adultos mayores y provocaron la reacción y el rechazo del poder judicial, que las declaró ilegales; finalmente, para advertir la deslegitimación de la previsión social que existe entre los ciudadanos desde hace décadas, ya que no esperan poder “vivir de las jubilaciones”.

La Argentina tiene más de cien años de historia previsional, y ofrece una rica experiencia para extraer lecciones, positivas y negativas, que contribuyan a fortalecer la seguridad y mejorar la calidad de vida de los adultos mayores.

Vivir más tiempo es una buena noticia y, al mismo tiempo, entraña los desafíos de promover vidas laborales más extensas y, al mismo tiempo, de disponer de más recursos para financiar las pensiones y la cobertura de salud de las generaciones mayores. La edad conlleva una condición de fragilidad, y la salida del mercado laboral, por múltiples razones, puede implicar un descenso brusco de los ingresos y de la calidad de vida, si no se adoptan mecanismos de cobertura para administrar este riesgo.

I.2. Previsión social, seguridad social y protección social

En el ciclo de vida de las personas se pueden distinguir tres etapas considerando la capacidad de generar ingresos. La primera es de dependencia económica, se extiende desde la gestación y el nacimiento, pasando por la niñez y culminando con el proceso de formación educativa. La segunda, conocida como la etapa activa, abarca a la población en edad laboral. La tercera etapa es la de retiro: incluye la vejez activa y, más adelante, la vejez vulnerable. La transición de estas etapas se solapa según la forma en que se regulan las condiciones laborales en las distintas experiencias nacionales. Y también, en función de cómo en la práctica las personas

entran y salen al mercado laboral formal o informal, especialmente en el seno de actividades familiares. Así, se destacan países que extienden la primera etapa hasta que las personas terminan el proceso de formación en el nivel medio o incluso terciario y universitario, de otros países en que los jóvenes se incorporan más temprano al mercado laboral para contribuir al ingreso familiar. También ocurre la superposición entre la segunda y tercera etapa: sea por motivos económicos, por falta de legislación o, más recientemente, al prolongarse la expectativa de vida, la entrada en la etapa de retiro se suele dilatar en el tiempo.

Desde fines del siglo XIX, y con más decisión en el siglo XX, los estados nacionales han ido regulando la cobertura de la población en la primera y tercera etapa del ciclo de vida con regímenes que brindan asistencia financiera y atención de la salud para esta población; de la misma manera, han regulado las condiciones laborales –derechos y obligaciones- para la segunda etapa del ciclo de vida.

Mesa-Lago y Bertranou examinan la evolución de la seguridad social en América Latina y el Caribe y distinguen tres grupos de países según el grado de antigüedad de sus sistemas de seguridad social: pioneros, intermedios y tardíos. El primer grupo se encuentra compuesto por aquellos países que introdujeron sus sistemas durante las primeras tres décadas del siglo XX: Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay. El grupo de países denominados “intermedios” introdujo sus programas de seguridad social entre los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, lo componen Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. El tercer grupo de países tardíos lo conforman El Salvador, Haití, Honduras, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana, que desarrollaron los programas de seguridad social en los años sesenta y setenta¹.

En este proceso histórico, la previsión social se ha ido conformando como una rama de la seguridad social, que a su vez forma parte de la protección social.

La previsión social contributiva se integra con los regímenes de jubilaciones por retiro y de pensiones por invalidez o por fallecimiento.

La seguridad social incluye los seguros sociales contributivos de la previsión social, de los riesgos ocupacionales, de las prestaciones por desempleo y de las asignaciones familiares.

¹ Mesa-Lago y Bertranou, 1988, p. 30-1. Mesa-Lago, 1985, p. 5-8.

Por último, la protección social -el área más amplia- abarca a los tradicionales seguros sociales contributivos de la seguridad social y a los esquemas no contributivos de transferencias de ingresos destinados a aliviar la incidencia de la pobreza en la niñez y entre los adultos mayores.

El financiamiento de la protección social no contributiva se provee mediante rentas generales, impuestos de asignación específica y aportes directos del Estado. Los seguros sociales, por el contrario, tienden a tener una cobertura de la población más reducida, y mantienen un esquema de financiamiento a partir de contribuciones bipartitas o tripartitas (de asegurados, empleadores y Estado) sobre la nómina salarial², aunque cuando estas fuentes son insuficientes reciben también recursos tributarios para su financiamiento.

I.3. Marco teórico de la previsión social

Los regímenes de previsión social tienen por objetivo proteger a las personas cuando salen del mercado laboral por haber alcanzado una edad determinada (vejez), por sufrir un menoscabo transitorio o permanente en la posibilidad de trabajar (invalidez), o a los derechohabientes en caso de muerte del trabajador o del beneficiario de una prestación previsional. El diseño de los regímenes de la previsión social apunta a suavizar la curva de consumo a lo largo del ciclo de vida y a prevenir la pobreza de los adultos mayores.

I.3.1. Objetivos de la previsión social

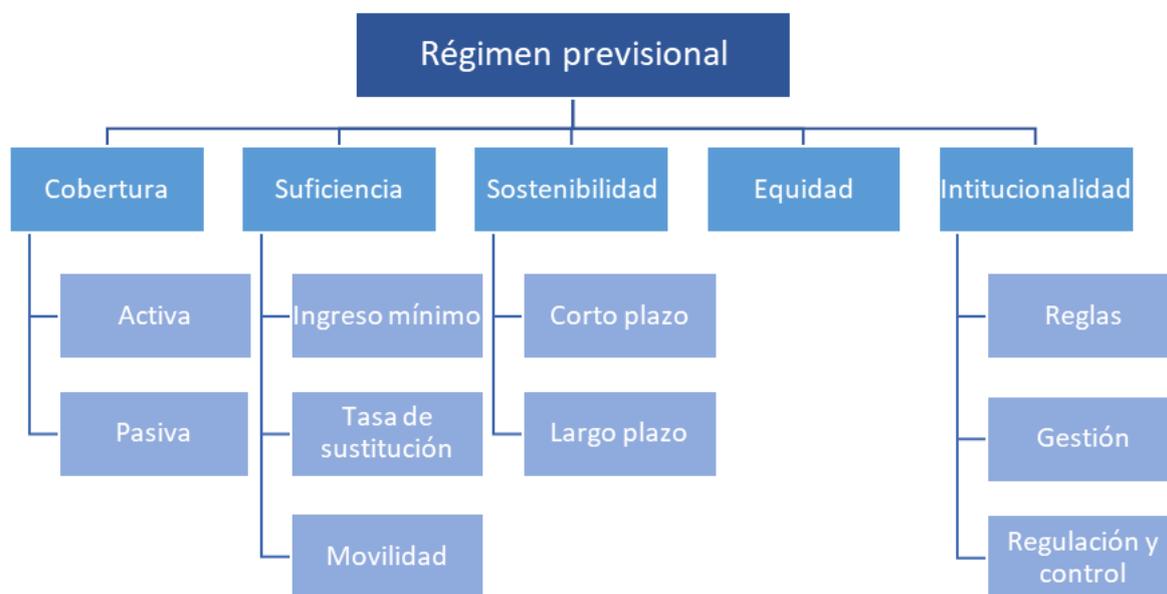
Los objetivos de los regímenes previsionales son múltiples y, en la práctica, presentan desafíos porque exigen armonizar los efectos cruzados que existen entre ellos.

- i. **la cobertura:** se mide en dos momentos del ciclo de vida de las personas:
 - la cobertura activa o densidad de cotizaciones es la proporción de aportes efectivamente realizados respecto a los aportes teóricos que se deberían haber acumulado según las reglas definidas.
 - la cobertura pasiva es la proporción de adultos mayores con beneficio previsional en relación con la cantidad total de personas mayores a los 65 años.
- ii. **La suficiencia:** tiene dos dimensiones:

² Véase Rofman y Apella, 2014, p. 143-4.

- el ingreso mínimo para aliviar la pobreza de los mayores adultos y
 - la tasa de sustitución para suavizar el consumo en la vejez, que se mide como la proporción entre la jubilación respecto al salario percibido durante la última parte de la vida activa (normalmente los últimos años).
- iii. **La movilidad de las prestaciones previsionales:** asociada al objetivo de suficiencia. La tasa de sustitución es una foto al momento de acceder al beneficio por vejez; por ello, se añade un objetivo adicional relacionado con la regla de ajuste periódico (**movilidad**) de las prestaciones previsionales para que puedan mantener el poder adquisitivo durante la vida pasiva.
- iv. **La sustentabilidad financiera:** surge de la relación entre la masa de ingresos (aportes y contribuciones) respecto a la masa de beneficios (haber promedio por la cantidad de beneficiarios).
- v. **La equidad:** se configura con el diseño de parámetros previsionales similares (tasas contributivas, años de aportes exigibles, edades mínimas para acceder al beneficio por vejez, tasa de sustitución y reglas de movilidad) para empleos similares en términos de salubridad y riesgos laborales.
- vi. **La institucionalidad:** combina el diseño de las políticas públicas en el área previsional, la gestión a cargo de entidades públicas y privadas (recaudación de las cotizaciones, administración de los fondos y el cálculo y otorgamiento de las prestaciones) y la regulación y supervisión del funcionamiento de la previsión social en sus distintos ámbitos (Arenas de Mesa, 2020).

Figura 1. Objetivos de la previsión social.



Fuente: elaboración propia.

I.3.2. Clasificación de los regímenes previsionales

Los regímenes previsionales pueden ser clasificados desde distintas dimensiones:

- i. **Por la fuente de financiamiento:** se puede distinguir entre sistemas que funcionan como seguros (las condiciones de acceso dependen de la historia de contribuciones, à la Bismarck) y los de carácter no contributivo (à la Beveridge), en los cuales el acceso a la prestación por vejez está relacionada con la edad, el nivel de ingreso y la ciudadanía.
- ii. **Por la forma de financiamiento:** los regímenes pueden ser de reparto (o alguna de sus variantes como las cuentas nocionales) son contratos intergeneracionales: los aportes de los trabajadores financian las pensiones actuales, y adquieren el derecho a ser financiados por las futuras generaciones. En los regímenes de capitalización (individual o colectiva) el trabajador (o su grupo) financia su prestación por vejez con el ahorro acumulado en la cuenta individual (o colectiva).
- iii. **Por el objetivo:** aliviar la pobreza en la vejez, suavizar la pauta de consumo a la salida del mercado laboral o ambos.
- iii. **Por la relación entre la contribución y el beneficio:** los regímenes pueden ser de contribución definida o de beneficio definido. En los regímenes de capitalización la

contribución es definida y el beneficio es indefinido; en los regímenes de reparto, en general, ambas son definidas, aunque se ajustan a lo largo del tiempo.

- iv. **Por el sujeto administrador:** los regímenes pueden ser administrados por el Estado (reparto) o por el sector privado (más común en los regímenes de capitalización) a través de las propias empresas o por intermedios autorizados³.

I.3.3. Pilares de la previsión social

La organización institucional de los regímenes previsionales es el resultado de la combinación del alcance, la forma y la fuente de financiamiento y el/los sujeto/s administradores. Una de las formas de presentar el diagrama institucional, para facilitar la comparación entre los diversos diseños nacionales y la ubicación del ahorro previsional voluntario, es a través de la estructura “multipilar”:

- i. **Un pilar cero**, con el objetivo de aliviar la pobreza. Con gestión pública, se financia con rentas generales del Estado y el derecho a la prestación se determina por la condición de ciudadanía (edad mínima y residencia) y a condiciones socioeconómicas.
- ii. **Un primer pilar**, de participación obligatoria para los trabajadores, de aportes definidos, ofrece un beneficio definido habitualmente en forma proporcional a los ingresos previos al retiro. Con gestión pública, se suele financiar con contribuciones de trabajadores y empleadores (y en ocasiones del Estado) bajo un esquema de reparto y su objetivo es suavizar el consumo a la salida del mercado laboral.
- iii. **Un segundo pilar**, también de participación obligatoria, con aportes definidos y beneficios indefinidos, ya que estos dependen de la acumulación de aportes en la vida activa en las cuentas de capitalización. De gestión habitualmente (aunque no necesariamente) privada, funciona como un programa de ahorro colectivo.
- iv. **Un tercer pilar de tipo voluntario**, con el objetivo es mejorar la tasa de sustitución más allá de lo ofrecido por los pilares obligatorios. Suelen ser de gestión privada, con aportes individuales que reciben algún tipo de incentivo por parte de empresas o el Estado. (Banco Mundial, 1994. OECD, 2019).

³ Barr y Diamond, 2008, capítulos 2 y 3.

Figura 2. Regímenes previsionales " multi pilares".

	Carácter	Financiamiento	Régimen	Beneficio	Gestión	Objetivo
Pilar 0	Obligatorio	Impuestos	Transferencia	Ingreso mínimo en la vejez	Pública	Alivio de la pobreza
Pilar 1	Obligatorio	Aportes y contribuciones	Reparto	Definido	Pública	Ingreso a la salida del mercado laboral
Pilar 2	Obligatorio, cuasobligatorios o voluntarios	Aportes y contribuciones	Capitalización individual o colectiva	Indefinido	Privada	Ingreso a la salida del mercado laboral
Pilar 3	Voluntario	Aportes personales	Capitalización individual	Indefinido	Privada	Mejorar el ingreso en la vejez

Fuente: elaboración propia.

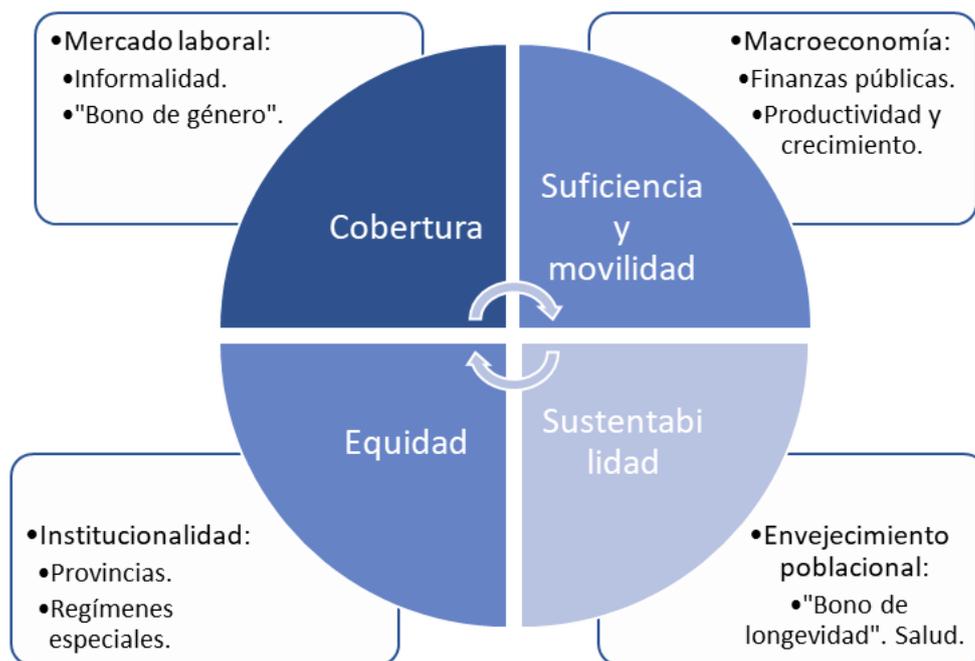
I.3.4. Contexto

El contexto en que funciona un régimen previsional condiciona la capacidad de alcanzar los objetivos que se propone en su diseño.

- i. **Mercado laboral:** en los regímenes contributivos hay una relación directa entre la cobertura previsional con el tipo de mercado laboral: a mayor (menor) grado de formalización corresponde, en general, densidades de contribuciones mayores (menores) y la cobertura previsional es más amplia (reducida). De la misma manera, la menor participación de las mujeres por falta de reglas adecuadas que posibiliten su ingreso al mercado laboral afecta la cobertura (y también a la eficacia, equidad y sustentabilidad). Los procesos de cambio tecnológico introducen un desafío adicional, toda vez que las relaciones laborales que emergen de los nuevos empleos son más flexibles e inestables y no tienen las características que se encontraban en los precedentes, sobre los que se habían construido las reglas de cotizaciones que hoy siguen vigentes.
- ii. **Finanzas públicas:** los regímenes previsionales mixtos (contributivos y no contributivos) demandan más recursos tributarios para su financiamiento que impactan sobre la presión fiscal, los costos de la producción de bienes y servicios, la productividad y el crecimiento económico. El mayor gasto compite, además, con otros gastos e inversiones del Estado en educación, salud, seguridad, infraestructura,

- desarrollo regional y, en general, con el financiamientos de las restantes funciones estatales.
- iii. **Demografía:** el envejecimiento poblacional, que resulta de la disminución de la tasa de natalidad y el aumento de la esperanza de vida, suma más presión sobre el financiamiento del régimen previsional y la atención de la salud de los adultos mayores en el largo plazo.
 - iv. **Institucionalidad:** la fragmentación institucional es, quizás, uno de los aspectos que generan más ineficiencia en la previsión social de Argentina. Los regímenes especiales, nacionales y provinciales, mayormente públicos pero también privados, se basan en el poder y la capacidad de influir para lograr reglas propias más ventajosas, paradójicamente en actividades que tienen los menores riesgos laborales y los niveles de insalubridad más acotados.

Figura 3. Régimen previsional: objetivos y contextos.



Fuente: elaboración propia.

Por estas razones, es conveniente examinar los objetivos de un régimen previsional en forma conjunta con sus respectivos contextos para poder armonizar su diseño desde la perspectiva de la eficiencia, la equidad y la sustentabilidad financiera.

En la práctica, la previsión social puede ser el resultado de la combinación de estos tipos de regímenes y de pilares, que incluso pueden cambiar a lo largo del tiempo.

1.4. ¿Capitalización o reparto?

A nivel académico hay sintonía respecto de los objetivos de los regímenes previsionales. Pero subsiste un debate intenso sobre cómo se organizan estos regímenes para alcanzar los objetivos de protección que persiguen, según se enfaticen o combinen características expuestas en la clasificación precedente⁴.

Luego de la introducción del régimen de capitalización individual en Chile en el año 1981 y en varios países de América Latina en las décadas siguientes hubo una presunción que los regímenes de capitalización ofrecía mejores incentivos que los regímenes de reparto en términos de incentivar las cotizaciones a la seguridad social y el ahorro en general, fomentar la inversión, profundizar los mercados de capitales domésticos, ampliar los mercados laborales formales, reducir el gasto público, impulsar el crecimiento económico, mejorar la eficiencia en la administración de la previsión social, atenuar los efectos del envejecimiento poblacional, entre otras ventajas; no obstante, como lo evidenció Barr, en realidad esos “mitos” no se reflejaban en la realidad⁵. El diseño de los regímenes previsionales debe estar vinculado con la historia y el contexto de cada realidad nacional, y cada modelo de ahorro para la vejez tiene ventajas y desventajas que hay que evaluar al momento de pensar el régimen previsional más adecuado.

Los regímenes de capitalización son instrumentos de ahorro para la vejez de contribución definida y de beneficio indefinido, ya que este depende de varios factores, entre los que se destacan el nivel de la tasa de aporte personal, la densidad de aportes efectiva durante la vida activa, el costo de la administración, la rentabilidad en términos reales de las inversiones durante el proceso de acumulación. En cambio, en los regímenes de reparto de contribución definido y de beneficio definido varios de estos riesgos son compartidos entre los afiliados y el Estado.

⁴ Rofman y Luchetti, 2007, p. 1-5.

⁵ Ver por ejemplo: Barr, 2000, p. 7-31.

En efecto, en los regímenes de capitalización individual que operan en mercados laborales duales, con intermitencias importantes en el empleo formal, más decisivas en las mujeres que en los hombres, en economías de inflación moderada/alta y con restricciones regulatorias para la inversión de los fondos de pensiones en activos financieros externos, los riesgos de inflación, desempleo, financieros, crediticios y demográficos (en término de supervivencia mayor a la esperanza de vida en la modalidad de retiro programado) los termina absorbiendo el afiliado y se traducen en cuentas de capitalización con menores saldos acumulados al final de la vida activa respecto a los implícitos en los diseños originales; en cambio, en los regímenes de reparto (contribución definida y beneficio definido), estos riesgos el afiliado absorbe el riesgo derivado de su trayectoria en el mercado laboral pero traslada al Estado los otros riesgos, una vez que adquiere el derecho a la jubilación por vejez⁶.

I.5. Objetivos del estudio

Los objetivos del estudio son tres:

- i. **Pasado:** analizar la evolución del sistema previsional público nacional desde sus orígenes hasta la actualidad.
- ii. **Presente:** evaluar el funcionamiento del Sistema Integrado de Previsión Social SIPA y su vínculo con los restantes regímenes previsionales.
- iii. **Futuro:** exponer ideas sobre cómo pensar una reforma previsional integral en Argentina.

En la Argentina conviven multiplicidad de regímenes previsionales, existen más de doscientas reglas para regular las condiciones de acceso a la jubilación por vejez de las personas, tanto a nivel estatal (nacional, provincial, municipal), como privado (cajas profesionales), cajas complementarias, regímenes para actividades insalubres o riesgosas.

En la Figura 1 a continuación se presenta una síntesis de los distintos sistemas; el SIPA es el más significativo por la extensión de su cobertura entre los trabajadores en relación de dependencia del mercado laboral formal y entre los trabajadores autónomos. Las provincias que tienen regímenes previsionales propios también han regulado distintas reglas para jubilar

⁶ MAPFRE Economics, 2021, 25-30.

a las personas; a modo de ejemplo, la provincia de Buenos Aires tiene tres institutos que administran la previsión social (el Instituto de Previsión Social, IPS; la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la Provincia de Buenos Aires y la Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones el Personal del Banco Provincia) y trece reglas distintas para el acceso a la jubilación por vejez.

Figura 4. Sistemas previsionales en Argentina.

Nacional administrado por ANSES (3)	Especiales administrados por ANSES (7)	Retiro (8)	Provinciales (13 + 2 bancos públicos)	Municipales (24)	Diferenciados (51)	Cajas complementarias (32)	Cajas Profesionales (79)
SIPA	Docentes universitarios	Fuerzas Armadas (3)	Buenos Aires (3 con 13 reglas)		Construcción	Empleados de comercio	
Monotributo	Docentes no universitarios	Policía Federal Argentina	Córdoba		Puertos	Administración Nacional de Aduanas	
Personal de casas particulares	Investigadores científicos y tecnológicos	Gendarmería Nacional	Santa Fe		Minería	Capitanes de Ultramar y Oficiales de la Marina Mercante	
	Magistrados y funcionarios Poder Judicial	Prefectura Nacional	Formosa		
	Servicio Exterior	Policía Aeronáutica	Misiones				
	YCF Río Turbio	Servicio Penitenciario	Chaco				
	Luz y Fuerza		Corrientes				
			Entre Ríos				
			La Pampa				
			Neuquén				
		Chubut					
		Santa Cruz					
		Tierra del Fuego					

Fuente: elaboración propia.

En el estudio se apunta a conocer la estructura del sistema previsional nacional en cada momento de su evolución histórica, destacar los hitos fundamentales en el proceso de construcción institucional de la previsión social en nuestro país y las normas que le dan soporte, y analizar el nivel de cobertura y sustentabilidad financiera de los sistemas que se han ido estructurando.

También son objetivos reconocer y señalar tendencias distintivas en el largo plazo analizado, y extraer lecciones aprendidas que puedan alimentar el ciclo de políticas en materia previsional y el diseño de mejores instrumentos.

A lo largo del trabajo se usarán los conceptos *régimen previsional* y *sistema previsional* como equivalentes, aunque ello pueda implicar una licencia lingüística excesiva.

I.6. Metodología y periodización

En función de los objetivos propuestos, el estudio de la historia del sistema previsional nacional se realizó con una metodología que combina cuatro dimensiones⁷:

- i. **Tipo de regímenes previsionales:** aquí se analizan los cambios denominados estructurales (reformas que cambian regímenes de capitalización colectiva hacia sistemas de reparto o de reparto a capitalización individual), y los cambios paramétricos (modificaciones en los requisitos para el acceso a la jubilación: edades y años de aportes mínimos, formas de cálculo del haber previsional o del ingreso base, entre otros).
- ii. **Institucionalización:** en este apartado se exponen los avances en la institucionalización de la previsión social definida en términos del establecimiento de agencias en los tres poderes del Estado: la creación de agencias estatales específicas, la inclusión de la seguridad social como rama dentro del Poder Judicial de la Nación, así como la elevación de los derechos sociales al rango constitucional, entre otros.
- iii. **Organización y extensión de la cobertura previsional:** en esta parte se evalúa el proceso de extensión de la cobertura previsional en el mercado laboral.
- iv. **Financiamiento:** aquí se estudian las fuentes de financiamiento del sistema, la composición de sus gastos y el impacto en el resultado del régimen previsional público nacional.

Los hechos que se presentan en estas secciones son expuestos de manera cronológica. El período bajo análisis abarca desde comienzos del siglo pasado hasta el presente, y se dividió en las siguientes etapas⁸:

⁷ El diseño de la metodología abrevó en Feldman y otros, 1988, p. 17-8.

⁸ La Ruffa y otros propone una periodización alternativa: "Vale señalar la necesidad de profundizar en las tres últimas etapas históricas del sistema previsional argentino, esto es: la de la privatización parcial del mismo y generación de un esquema mixto que contemplaba componentes de reparto y de capitalización, con una importante caída de la cobertura. La etapa siguiente, caracterizada por un importante nivel de cobertura y por la reestatización total del sistema y el retorno a una lógica enteramente centrada en el componente de reparto. Atento a ello, el presente capítulo incorpora solamente los elementos históricos que llegan hasta la década de 1980 inclusive (...) Para el análisis propuesto se parte de la caracterización de las siguientes cinco etapas de la historia previsional argentina previa a la década de 1990: 1580-1904: Prehistoria de la seguridad social en Argentina. 1904-1944: Primeros regímenes orgánicos por actividad. 1944-1968: Universalización de la seguridad social. 1968-1980: Centralización administrativa y unidad legislativa. 1980-1990: Crisis de la seguridad social." La Ruffa y otros, 2019, p. 24.

- i. **Etapa I: 1904 a 1942:** esta fecha de inicio puede estar sujeta a controversia dado que, ya en el último cuarto del siglo XIX, se crearon regímenes de retiro para los militares, se concedieron pensiones graciables en el Poder Judicial de la Nación y se legislaron regímenes de pensiones a funcionarios y empleados dentro del Poder Ejecutivo nacional. Sin embargo, se estableció como punto de partida la creación de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles, en el año 1904, por entender que es el primer régimen orgánico de previsión social en la Argentina⁹. La característica principal de este período es la creación de diversas cajas de previsión social por actividad económica que funcionaban con el esquema de capitalización colectiva.
- ii. **Etapa II: 1943 a 1966:** en este período se universalizó e institucionalizó la seguridad social a través de agencias específicas, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Judicial. Los regímenes previsionales públicos nacionales adquirieron rasgos más definidos, gradualmente se homogeneizaron sus parámetros y hubo una transición desde la organización de los sistemas de capitalización colectiva hacia los regímenes de reparto.
- iii. **Etapa III: 1967 a 1992:** en el año 1967 se realizó una reforma paramétrica, aumentando los requisitos para el acceso a la jubilación por vejez. Un año más tarde se creó el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS), que fusionó las doce cajas previsionales nacionales entonces existentes en dos regímenes: uno para trabajadores en relación de dependencia y el otro para trabajadores autónomos.
- iv. **Etapa IV: 1993 a 2007:** en el año 1993 se impulsó una nueva reforma previsional integral, creando el Sistema Integral de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), compuesto por el régimen de capitalización individual y el régimen de reparto. Los parámetros previsionales se “endurecieron”: se elevaron las edades mínimas para la obtención del beneficio por vejez y se modificó la forma de determinación del haber inicial.
- v. **Etapa V: 2008 a 2021:** en el año 2008 se sancionó una reforma estructural, no paramétrica, que eliminó el régimen de capitalización individual y dio origen al Sistema

⁹ El 20 de septiembre -la fecha de sanción de la Ley 4.349 que en 1904 crea esta caja- es considerada como el día del jubilado.

Integrado Previsional Argentino (SIPA). La calidad de la cobertura previsional se fortaleció al establecer la movilidad previsional por medio de una ley del Congreso de la Nación; la cobertura se extendió con las “moratorias previsionales” y con la incorporación de la prestación universal para el adulto mayor (PUAM), de carácter no contributivo.

En cada una de las cinco etapas se caracteriza el sistema previsional vigente de acuerdo con las cuatro dimensiones: tipo de régimen previsional, institucionalización, cobertura previsional y financiamiento del sistema.

II. Pasado: evolución del sistema previsional nacional de la Argentina

La previsión social en la Argentina se desarrolló de manera gradual desde fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX; se aceleró a partir de los años 40 para los trabajadores que pertenecían al mercado laboral formal, y recién desde mediados de la primera década de este siglo comenzó a abarcar también a los trabajadores del mercado laboral informal.

Al repasar la legislación previsional del siglo XIX se encuentran algunos antecedentes de personas que pasaron a retiro con la percepción de una asignación monetaria pagada por los gobiernos locales posteriores a 1810¹⁰.

Los montepíos (para las actividades con base profesional, que provenía de los gremios del medioevo) y las cofradías (con base territorial y comunitaria) son antecedentes de instituciones vinculadas con la asistencia a la viudez y la orfandad derivada de la contingencia de muerte, no así para la contingencia de la vejez, durante el siglo XIX¹¹.

¹⁰ Gómez López menciona “...A don Juan de Almagro, hombre de gobierno en días de la Revolución de Mayo ... el 4 de junio de 1810 le notificaron a don Juan su obligado pase a retiro y la asignación de una suma fija para su subsistencia. La Junta Provisoria Gubernativa de las Provincias del Río de la Plata a nombre de don Fernando VII ha retirado a usted de su empleo, asignándole mil pesos anuales para su subsistencia, detalla un antiguo documento (depositado en la ex Caja del Estado. La decisión de remover a De Almagro la tomaron Cornelio Saavedra, Mariano Moreno, Manuel Belgrano y otros miembros de la Primera Junta”. Gómez López, 2000, p. 103. Tomasello identifica lo que sería una pensión por invalidez (incapacidad en la vista) recibida por Félix Pineda Morillo, quien recibió, también en 1810, un beneficio equivalente a la tercera parte del sueldo; y a Guadalupe Cuenca, viuda de Mariano Moreno, que percibió un modesto beneficio hasta su muerte. El autor señala que en ese período surgió una corriente, que denomina asistencialista, “que promovió el financiamiento de situaciones de carencias extremas con rentas generales; en particular, el establecimiento de nuevos impuestos al azúcar, vinos y aguardientes para financiar las pensiones de inválidos, huérfanos y viudas de los defensores de la reconquista y defensa de Capital ... es interesante señalar que en la época existía el montepío para los empleados públicos de la justicia y de la real hacienda, cuyos beneficios fueron reducidos en 1811 a raíz que la patria necesitaba los recursos para atender las campañas del Alto Perú”. Otro antecedente se encuentra en “la decisión del Tribunal de Cuentas de la Ciudad de Buenos Aires que concedió, el 11 de julio de 1811, una pensión de 50 pesos correspondiente al grado de teniente coronel a doña Mariana Fernández, viuda del capitán del Regimiento de América, don Manuel Antonio Artigas, fallecido a consecuencia de las heridas que recibiera en el sitio y asalto a la villa de San José, el 24 de mayo pasado”. Posteriormente, en el año 1822 se reglamentaron las pensiones graciables y extraordinarias: monto máximo del beneficio, no acumulación de beneficio, pérdida del derecho de la viuda que vuelve a contraer matrimonio, entre otros aspectos. “Y con la Constitución Nacional del año 1853 se inscribe el principio del “bienestar general” en su preámbulo, el derecho del Poder Legislativo de otorgar pensiones graciables, y la facultad del Poder Ejecutivo de conceder jubilaciones, retiros, licencias y goce de montepíos, conforme las leyes de la Nación”. Tomasello, 2013, p. 102. Arduine, 1917, p. 26.

¹¹ La Ruffa y otros, 2019, p. 26.

En la Constitución Nacional de 1853 se establecía en la Parte Segunda: Autoridades de la Confederación, Título I: Del Gobierno Federal, Sección 1º: Del Poder Legislativo, Capítulo IV: Atribuciones del Congreso, artículo 64º: Corresponde al Congreso, inc. 17: “(...) *Establecer Tribunales inferiores a la Suprema Corte de Justicia, crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores y conceder amnistías generales (...)*”. Y en la Sección 2º: Del Poder Ejecutivo, Capítulo III: Atribuciones del Poder Ejecutivo, artículo 83º: El Presidente de la Confederación tiene las siguientes atribuciones, inc. 7º: “(...) *Concede jubilaciones, retiros, licencias y goce de montepíos, conforme a las leyes de la Confederación (...)*”¹². En la reforma constitucional de 1860 la atribución del congreso de la Nación de otorgar pensiones pasa del artículo 64º al artículo 67º, y se mantuvo en las reformas constitucionales de los años 1866 y 1898¹³.

Las primeras leyes previsionales¹⁴ destinaban los beneficios a militares, miembros del Poder Judicial, empleados de la administración general del Estado y docentes.

El primer sistema de retiro fue sancionado en 1865 mediante la Ley 162 que creó la Caja de Montepío Militar, estableciendo el derecho a retiro o pensión por viudez, el retiro por inutilización y la pensión a familiares del personal militar. El financiamiento combinaba ingresos contributivos -el aporte de 2% del haber mensual, más la diferencia del primer ascenso- con ingresos tributarios provenientes del Tesoro nacional¹⁵. En el año 1877 se

¹² Véase Monti (compilador), 2015, p. 145 y 150. Entre los antecedentes de la Constitución Nacional de 1853, el proyecto de constitución nacional concebido según las Bases de Juan Bautista Alberdi de 1852 establecía, en el artículo 67º: Atribuciones del Congreso, inciso 2º: “(...) *Crear y suprimir empleos, fijar sus atribuciones, dar pensiones, decretar honores, conceder amnistías generales (...)*”. Y en el artículo 85º: Atribuciones del Presidente de la Confederación, inciso 8º: “(...) *Concede jubilaciones, retiros, licencias y goce de montes píos, conforme a las leyes generales de la Confederación (...)*”. *Ibíd.*, p. 113 y 117.

¹³ La Ruffa y otros, 2019, p. 25.

¹⁴ En cuanto a sus alcances, estas regulaciones pueden ser consideradas imperfectas, si se las compara con las regulaciones actuales sobre el funcionamiento de los regímenes previsionales, ya que no especificaban integralmente el proceso de acumulación/desacumulación a lo largo de la vida de las personas; sin embargo, para la época alcanzaban para definir las obligaciones y derechos relacionados con la cobertura frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte.

¹⁵ IAFPRPM presenta un detalle de la evolución de la cobertura previsional para el personal militar: en el año 1877, mediante la Ley 840 se extiende la cobertura a deudos del personal militar que murieron después de caer prisioneros. En el año 1933 se sanciona la Ley 11.821, de creación de la Caja de Retiros y Pensiones Militares del Ejército y de la Armada, y se establecen como ingresos el aporte del 5% a cargo del militar y del 5% por cuenta del Estado. En 1946, el Decreto Ley 13.641 creó el Instituto de Ayuda Financiera para pago de Pensiones y Retiros de Militares (IAFPRPM), y se elevaron el aporte personal al 8% y la contribución a cargo del Estado al 20% del haber del militar. En el año 1972, con la Ley 19.909 se fija el aporte personal en 8% y la contribución del Estado en 36% para el personal superior y en 27% para el personal subalterno. En el año 1983 se sanciona la Ley 22.919,

promulgó la Ley 840, que extendió la cobertura previsional a los deudos del personal militar que hubiera muerto después de caer prisionero.

En el mismo año, la Ley 870 concedió pensiones graciales a los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a los jueces de sección. Los beneficios fueron financiados con rentas generales, sin requisitos de aportes previsionales previos, por ello no fue un régimen previsional de tipo contributivo. La edad mínima para obtener el beneficio era 60 años y haber ejercido la magistratura durante diez años consecutivos. El beneficio equivalía al goce íntegro del sueldo de manera vitalicia.

Más tarde, en el año 1884 la Ley 1.420 otorgó el derecho jubilatorio a los maestros de grado, e instituyó el sistema de pensiones vitalicias para los preceptores o subpreceptores que después de diez años de servicios no pudiesen continuar ejerciendo sus funciones por enfermedad. La renta vitalicia equivalía a la mitad del sueldo que percibían o a tres cuartas partes si los servicios hubiesen sido por al menos quince años. Las rentas vitalicias se financiaron con el denominado Fondo Escolar, que se constituía con aportes del Tesoro, los particulares, las asociaciones y con el 2% del sueldo de los preceptores o subpreceptores: el fondo era administrado por el Consejo Nacional de Educación. La primera modificación ocurrió en el año 1886 con la Ley 1.909, que definió el alcance de las jubilaciones y pensiones por invalidez para los maestros¹⁶.

En el año 1887 se sancionó la Ley 2.219, que concedió derechos a la jubilación a los empleados de la administración general del Estado con 35 años de servicios o con más de 15 años de servicios y que fuesen declarados inhábiles para el servicio. Este régimen era parcialmente contributivo: se descontaba el 3% de los sueldos¹⁷, y otorgaba beneficios -equivalentes al último sueldo percibido- a los empleados con 30 años de servicio que no estaban en condiciones de trabajar o con 35 años de servicio sin límites de edad. Este régimen fue modificado en el año 1898 por la Ley 3.744, que estableció el nuevo requisito para la jubilación

que eleva el aporte personal al 11% y unifica la contribución estatal en 36%, además de consolidar las deudas que tenía el Tesoro nacional con el Instituto desde fines de la década de 1960. IAFPRPM, 2016, p. 43-5.

¹⁶ Véase Chirinos, 2005, p.103.

¹⁷ A partir del año 1891 se descontaba el 3% de los sueldos del personal de la administración civil para el "montepío civil", que es considerado el antecedente de la ley sancionada en el año 1904. Véase también Bertonasco, 1947, p. 14-5.

de 35 años de servicios y 60 años, excepto para el personal de la Policía de Seguridad y del cuerpo de Bomberos. En estos dos casos, la edad mínima fue establecida en 50 años y se exigieron 25 años de servicio¹⁸.

En el año 1894 se dictó la Ley 3.195, que reguló el régimen de pensiones graciabiles, dando inicio así al proceso de otorgamiento de este tipo de pensiones, de distinta naturaleza y sujeto beneficiario, que se extiende hasta nuestros días.

Finalmente, en el año 1895 se sancionó la Ley 3.239, que estableció el régimen de retiro, jubilaciones y pensiones para el personal militar¹⁹.

¹⁸ Arduine, 1917, p. 34-8.

¹⁹ Chirinos señala varias leyes específicas que determinaban derechos a pensiones para militares o sus familiares, vinculadas con las guerras: Ley 9.675: Pensiones a hijas y viudas de guerreros de Brasil, Paraguay y expediciones al desierto. Ley 11.295: Pensiones a jefes, oficiales y tropa del Paraguay y expediciones al desierto. Ley 11.412: Pensiones a hijas y nietas de guerreros de la independencia. Ley 12.613: Pensiones a descendientes de la guerra de la independencia. Chirinos, 2005, p. 103.

II.1. Etapa I: 1904 a 1942

En los orígenes la previsión social se fue construyendo mediante la creación de cajas previsionales por rama de actividad, bajo el esquema de capitalización colectiva con solidaridad hacia el interior de los colectivos cubiertos, en muchos casos con regulaciones parciales, tanto sobre el proceso de ahorro en la vida activa, como durante la percepción de los beneficios en la vida pasiva. La implantación de los seguros previsionales (contributivos) suplantó a los esquemas graciables o semigraciables precedentes. Las cajas previsionales funcionaron durante estos años como esquemas cerrados, ya que las personas no podían preservar sus ahorros y sus derechos a la jubilación ante cambios en el empleo en otros sectores económicos. La cobertura fue muy limitada respecto del universo de los trabajadores. El desarrollo de la previsión social en esta primera etapa del sistema exhibió una marcada fragmentación institucional. Los distintos regímenes previsionales tenían parámetros diferentes respecto de las edades mínimas para alcanzar el beneficio en la vejez, los años de aportes exigidos o la forma de cálculo de los haberes previsionales.

II.1.1. Regímenes previsionales

En el año 1904 se promulgó la Ley 4.349, que creó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles. Considerada como el primer régimen orgánico de previsión social, se organizó bajo la forma de la capitalización colectiva. Los empleados civiles de la Nación debían aportar el 5% de sus sueldos (en realidad, ese descuento ya había sido dispuesto en las leyes presupuestarias de los años 1901 a 1904). Para jubilarse debían cumplir los requisitos de contar con 60 años de edad y 30 años de servicios efectivos continuos. Para pensionarse tenían que estar imposibilitados por enfermedad física adquirida por causa del servicio, siempre y cuando hubiesen servido en empleos civiles por al menos 20 años. La jubilación no podía exceder el 50% del sueldo que se tuviere al momento del cese de la actividad. El haber de la pensión por fallecimiento dependía del número de años de servicio que había registrado el causante: con 20 años de servicios el haber equivalía a la cuarta parte del sueldo, con 30 años de servicios a la tercera parte del sueldo y con 40 años de servicios a la mitad del sueldo. En el año 1934, con la sanción de la Ley 11.923, se introdujeron reformas a esta ley, el aporte personal fue establecido entre el 8% y el 10% según actividad, la edad mínima para la jubilación por vejez fue de 55 años con al menos 30 años de servicios

computables y la tasa de sustitución fue establecida en escalas que partían del 90% para los sueldos promedios de \$200, 80% para el excedente entre \$200 y \$500, 70% para el excedente entre \$500 y \$1.000, 60% para el excedente entre \$1.000 y \$1.500, 50% para el excedente entre \$1.500 y \$2.000 y 40% sobre el excedente de \$2.000.

También en 1904, con la sanción de la Ley 4.707 -Orgánica Militar- se introdujeron cambios a la Ley 162 de Montepío Militar: se modificó la reglamentación de los ascensos y los tiempos de permanencia en las fuerzas, así como los grados de oficiales. Además, la Ley Orgánica Militar reguló sobre retiros y pensiones.

En los años siguientes el Congreso de la Nación fue aprobando legislaciones que establecieron varias cajas previsionales para los trabajadores en distintos sectores y servicios de la actividad pública y privada.

Así, en 1915 se creó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros Ferroviarios, con la sanción de la Ley 9.653, luego modificada en 1919 por la Ley 10.650.

En 1921, a través de la Ley 11.110, se creó el régimen previsional para los empleados permanentes de las empresas particulares de tranvías, teléfonos, telégrafos, gas, electricidad y radiotelegrafía, también llamada Caja para el Personal de Empresas y de Servicios Públicos.

Para los empleados bancarios el primer antecedente de previsión social fue la Ley 11.232 del año 1923, que instauró la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados de Casas Bancarias, aunque la Caja de Jubilación para Empleados Bancarios se formalizó con la Ley 11.575. Publicada en 1930, esta ley estableció el derecho a la jubilación ordinaria con 30 años de servicios y 50 años. En 1944 y por Decreto-Ley 23.682, se cambió la denominación por la de Caja Nacional de Jubilaciones del Personal de Empresas Bancarias, de Seguros, Reaseguros, Capitalización y Ahorro²⁰. Cuatro años más tarde, el Decreto-Ley 23.682 fue ratificado en su vigencia por el artículo 1º de la Ley 13.196 de 1948.

En el año 1933 se sanciona la Ley 11.821 de Presupuesto General de la Administración Nacional, por la que se creó la Caja de Retiros y Pensiones Militares del Ejército y de la Armada.

²⁰ Véase Pessolani, 1997, p. 50.

En 1939 se estableció la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Periodistas, mediante la Ley 12.581, modificada por el Decreto-Ley 14.535 de 1944.

También en el año 1939 se sancionó la Ley 12.612, reglamentada con el Decreto 6.395/46, que dio origen a la Caja de Jubilaciones para el Personal de la Marina Mercante, Aeronáutica Civil y Afines.

II.1.2. Institucionalización

En el año 1905 se promulgó la Ley 4.661 sobre la jornada laboral y el descanso dominical, inaugurando el proceso de legislación laboral^{21 22}.

En el año 1907 se creó el Departamento Nacional del Trabajo, con la misión de *“recoger, coordinar y publicar todos los datos relativos al trabajo en la República, especialmente en lo concerniente a las relaciones del trabajo y el capital y a las reformas legislativas y*

²¹ El antecedente de esta ley estuvo en el mensaje del presidente Julio A. Roca al Congreso de la Nación en el año 1904, que proponía un proyecto para la regulación del trabajo obrero y sus relaciones con el capital. La propuesta contenía 465 artículos agrupados en catorce títulos: disposiciones preliminares y generales; de los extranjeros, del contrato de trabajo; de los intermediarios en el contrato de trabajo; accidentes de trabajo; duración y suspensión del trabajo; trabajo a domicilio e industrias domésticas; trabajo de los menores y de las mujeres, contrato de aprendizaje; del contrato de los indios, condiciones de higiene y seguridad en la ejecución del trabajo; asociaciones industriales y obreras; autoridades administrativas; y de los tribunales de conciliación y arbitraje. Este proyecto no fue debatido en las Cámaras, sólo fue tratada y aprobada la cuestión referida al descanso dominical. Véase Ollaza Pallero, 2014, p. 6. y:

<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/historiadelministerio>

²² En 1905 el Dr. Juan Biale Massé entregó al Ministro del Interior Joaquín V. González el estudio más valioso realizado hasta entonces con el diagnóstico integrado sobre las condiciones laborales de los trabajadores en el interior de la Argentina y propuestas de legislación laboral. La organización del informe en tres volúmenes muestra la vastedad de la obra, tanto por los temas desarrollados como por las provincias e industrias analizadas. Tomo 1: Capítulo 1: El obrero criollo. Capítulo II: El Territorio Nacional del Chaco. El indio. Capítulo III: Inmigración extranjera. Impuestos internos. Latifundios. Reglamentación. Capítulo IV: El trabajo agrícola. Cereales. Capítulo V: La destrucción del bosque. El obraje en Chaco. Capítulo VI: El azúcar. Tucumán. Salta. Jujuy. Capítulo VII: La Rioja. La minería. La alta agricultura. Capítulo VIII: Córdoba. El riego. La fuerza hidroeléctrica. La cantera. Capítulo IX: Corrientes. Capítulo X: Entre Ríos. Tomo 2: Capítulo XI: Santa Fe. Capítulo XII: Carga y descarga de buques y ferrocarriles. Estibadores. Capítulo XIII: El trabajo en las industrias del transporte. Ferrocarriles. El acarreo. Las agencias de transporte. Capítulo XIV: El contrato de servicios. Necesidad de la forma escrita. El salario y su pago. Capítulo XV: El derecho a la vida. La ración mínima. El salario mínimo. Capítulo XVI: La jornada racional o la jornada de ocho horas. Capítulo XVII: El descanso semanal. Capítulo XVIII: Los accidentes de trabajo. Capítulo XIX: De las multas patronales. Capítulo XX: La mujer y el niño. Capítulo XXI: Las sociedades obreras. Capítulo XXII: Agencias de conchabo. Capítulo XXIII: Resultados finales. Tomo III: Capítulo I: El obrero criollo. Capítulo II: La zafra. Capítulo III: Córdoba. Capítulo IV: San Luis. Capítulo: Mendoza. Capítulo VI: San Juan. Capítulo VII: Industria del transporte. Ferrocarriles. Capítulo VIII: Conclusiones. Necesidad de la ley reglamentaria: La ración mínima. Los accidentes del trabajo. El descanso dominical, la jornada comercial y las multas. Véase Biale Massé, 1904.

*administrativas capaces de mejorar la situación material, social, intelectual y moral de los trabajadores*²³.

Las funciones del Departamento Nacional del Trabajo fueron ampliadas en 1912 con la Ley 8.999, que le asignó responsabilidades de inspección y vigilancia de las leyes, la creación de un registro para la colocación de trabajadores sin empleo y la facultad para mediar en los conflictos entre el capital y el trabajo a través del Consejo del Trabajo²⁴.

II.1.3. Organización y extensión de la cobertura previsional

La cobertura previsional comienza a expandirse en los gremios más importantes en esos años: ferroviarios, trabajadores de empresas de servicios públicos (tranvías, teléfonos, telégrafos, gas, electricidad y radiotelegrafía), bancos, marina mercante, entre otros. El alcance era más formal que real, ya que abarcaba a un conjunto pequeño de trabajadores respecto del universo total, alrededor del 7% de la PEA²⁵.

II.1.4. Financiamiento

En esta primera etapa del sistema, las cajas profesionales (la modalidad que entonces revestía la previsión social) funcionaban con los aportes de los trabajadores en un esquema de capitalización colectiva.

En la Figura 2 siguiente se exponen las principales características de los sistemas previsionales en sus orígenes, de acuerdo con las cuatro categorías analíticas presentadas en la sección metodológica:

Figura 5. Síntesis de la Etapa I.

²³ <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/historiadelministerio>

²⁴ <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/historiadelministerio>

²⁵ Feldman y otros estiman que en el año 1944 había 428 mil trabajadores cotizando las cajas previsionales existentes, que representaban alrededor de 7% de la PEA (aproximadamente 5,5 millones de personas). Feldman y otros, 1988, p. 30-1.

I. 1904 a 1942	
Tipo de régimen previsional	Instituciones
Cajas profesionales por rama de actividad, de capitalización colectiva	Fragmentación institucional y heterogeneidad entre los regímenes (en términos de obligaciones y derechos)
Cobertura previsional	Financiamiento
Escasa (respecto al universo de trabajadores)	Contributivo. Capitalización colectiva. Cerrados (sin portabilidad). Con solidaridad hacia el interior del colectivo.

Fuente: elaboración propia.

II.2. Etapa II: 1943-1966

En este período se extiende la cobertura previsional a los trabajadores registrados en relación de dependencia y en menor medida a los autónomos, sin alcanzar todavía a los trabajadores no registrados en el mercado laboral formal. Los derechos a la seguridad social alcanzaron el rango constitucional y la movilidad periódica con la reforma del año 1957. Esta abrió la oportunidad a las provincias para que pudiesen legislar sus regímenes previsionales propios. Los cambios legislativos tendieron a la unificación de los regímenes y la homogeneización de sus parámetros (edad mínima, años de aportes y forma de determinación de los haberes previsionales). Se creó el sistema de reciprocidad jubilatoria que permitió a las personas hacer valer toda sus historias previsionales con independencia de los aportes realizadas en distintas cajas previsionales. En estos años se asistió a la transición de la capitalización colectiva (propia de las cajas profesionales) a la lógica de reparto, con componentes de solidaridad intergeneracional; a partir de entonces, la tasa de sustitución dependió de una escala con independencia de los aportes realizados durante la vida activa y la capitalización obtenida. La centralización de la administración a nivel nacional convivió con la subsistencia de regímenes previsionales provinciales y municipales y con las cajas previsionales profesionales. Las reservas financieras acumuladas en la etapa “infante” de las cajas previsionales se licuaron parcialmente por la política de inversiones, en un contexto de inflación creciente, y por la laxitud en la concesión de beneficios previsionales.

II.2.1. Regímenes previsionales

En cuanto a los regímenes previsionales en esta segunda etapa de estructuración del sistema, merece destacarse la creación en el año 1943 de la primera institución previsional para un sector de profesionales independientes: la Caja de Seguridad Social para Escribanos de la Provincia de Buenos Aires, con la sanción de la Ley 5.015 de la legislatura provincial. Aunque excede el alcance del estudio, vale la pena citar este antecedente, ya que en los años sucesivos estos sistemas previsionales profesionales se extendieron en las distintas provincias y en múltiples profesiones, en algunos casos para una sola profesión, en otros agrupando a varias profesiones dentro del mismo campo y sector.

En el año 1944 se incorporaron los trabajadores de entidades de seguros, de reaseguros y de capitalización y ahorro en la Caja de Jubilación para Empleados Bancarios, que por Decreto-Ley 23.682/44 pasó a denominarse Caja Nacional de Jubilaciones del Personal de Empresas Bancarias, de Seguros, Reaseguros, Capitalización y Ahorro. También en 1944, mediante el Decreto-Ley 10.315, se incorporó al régimen de la Ley 11.110 (Caja para el Personal de Empresas y de Servicios Públicos) al personal que realizaba tareas permanentes o transitorias en instituciones médicas (hospitales, casas de salud), en las asociaciones y entidades profesionales o gremiales vinculadas a estas actividades y en entidades de socorro mutuo que prestaban asistencia médica a sus asociados. En ese año se creó la Caja de Jubilaciones para Empleados de Comercio y Actividades Afines, con la sanción del Decreto-Ley 31.665.

En el año 1946, se creó la caja previsional para el personal aeronáutico, Decreto-Ley 6.395. Mediante el Decreto-Ley 13.937 se constituyó la Caja para Empleados y Obreros de la Industria y Actividades Afines. En el mismo año se promulgó el Decreto-Ley 19.492 estableciendo la ley orgánica para el personal de la Marina Mercante Nacional, que comprendía también al de Aeronáutica Civil y las actividades afines. Con la sanción del Decreto-Ley 13.641/46 se creó el Instituto de Ayuda Financiera para pago de Pensiones y Retiros de Militares (IAFPRPM), y el aporte personal y la contribución a cargo del Estado fueron elevados respectivamente al 8% y al 20% del haber del militar. Además, se creó la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Policía Federal, por Decreto-Ley 15.943/46. Con la sanción de la Ley 12.913 se concedieron pensiones a los derechohabientes de fallecidos en actos de servicio el día 4 de Junio de 1943.

En el año 1947, con la sanción de la Ley 12.992, se establecieron el régimen de retiros y pensiones en la Prefectura Marítima; y a través de la Ley 13.018 se instituyó el régimen de retiro y pensiones para el personal del Servicio Penitenciario Nacional.

En el año 1951, con la promulgación de la Ley 14.067, se incorporó de manera obligatoria a la Caja para el Personal de Empresas y de Servicios Públicos (Ley 11.110) al personal que prestaba servicios en empresas de transportes automotores colectivos de pasajeros de jurisdicción nacional y al personal de empresas de capital privado que explotaran idéntico servicio, cuya concesión o permiso emanara de los gobiernos de las provincias o municipalidades.

En el mismo año, mediante la Ley 14.069, se introdujeron cambios paramétricos en el régimen de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles.

En 1954 se sancionó la Ley 14.397, que constituyó el Régimen Previsional para Trabajadores Independientes, Empresarios y Profesionales. Esta ley significó otro avance importante en la historia previsional argentina, ya que pasaba a incluir a los trabajadores que no estaban en relación de dependencia y fue el antecedente inmediato de la Caja de Trabajadores Autónomos creada en 1968.

En el año 1955, con la promulgación de la Ley 14.399, se estableció el régimen jubilatorio para los Trabajadores Rurales.

En el año 1956 mediante el Decreto-Ley 11.911, se creó la Caja de Servicio Doméstico, aunque esta norma sería derogada en 1969 por la Ley 18.037, relativa al régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia.

En ese año, con la promulgación del Decreto-Ley 16.767, se estableció el Estatuto del Docente, que incluyó al régimen previsional y perfeccionó lo dispuesto en la Ley 1.420 del año 1884. Dos años después fue sancionada la Ley 14.473, que introdujo reformas al Decreto-Ley 16.767. Si bien la regulación de referencia para las prestaciones previsionales remitía al régimen del personal civil del Estado, estableció la jubilación a partir de los veinticinco/treinta años de servicio al frente del grado sin límite de edad, con un haber equivalente al 82% del sueldo en actividad.

En el mismo año, se sancionó la Ley 14.588 que incorporó a los trabajadores gráficos a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Periodistas.

Así, para mediados del siglo XX, se habían constituido cajas previsionales en múltiples sectores económicos. Sin embargo, como se analizará más adelante, la cobertura real era aun parcial, como resultado de un mercado laboral formal de alcance restringido.

En el año 1965, con la sanción Ley 16.516, se concedió la pensión vitalicia a los primeros premios en Ciencia y Letras; y al año siguiente, mediante la Ley 16.989, se estableció la asignación mensual vitalicia a los ciudadanos que hubieran ejercido la presidencia o la vicepresidencia de la República Argentina.

- De la capitalización colectiva al reparto

En esta segunda etapa se produjo otro cambio importante hacia la homogeneización de los regímenes previsionales y la transición de la capitalización colectiva hacia el esquema de reparto.

La sanción de la Ley 14.370 del año 1954 introdujo la fórmula de cálculo única para la determinación del haber jubilatorio con base en una escala con independencia de la suma total acumulada por los aportes realizados por el trabajador: *“Hasta \$ 1.000 de sueldo promedio, el 100 %. De \$ 1.000 a \$ 2.000: \$ 1.000 más el 75 % del excedente de \$ 1.000. De \$ 2.000 a \$ 5.000: \$ 1.750 más el 60 % del excedente de \$ 2.000. De \$ 5.000 a \$ 10.000: \$ 3.550 más el 45 % del excedente de \$ 5.000. De más de \$ 10.000: \$ 5.800 más el 15 % del excedente de \$ 10.000”*.

Por ello, esta reforma puede ser considerada como el fin del funcionamiento de las cajas previsionales con la lógica de la capitalización colectiva y el inicio del funcionamiento con la lógica de reparto, con un componente de solidaridad intergeneracional, dado que tenía implícita una redistribución del ingreso en favor de las personas con salarios más reducidos²⁶.

La norma se aplicó a los afiliados de las cajas del Personal del Estado, Personal Ferroviario, Servicios Públicos, Bancarios y de Seguros, Periodismo, Navegación, Comercio y actividades civiles, Industria, y Trabajadores Rurales.

Las edades mínimas para el acceso a la jubilación eran de 50 años para las mujeres y 55 años para los hombres, con requisitos de 27 a 30 años de aportes, aunque en las cajas previsionales más nuevas, los trabajadores podían solicitar el reconocimiento por servicios prestados con anterioridad a la fecha de creación de estas y, por ende, durante por períodos sin aportes²⁷.

Cuatro años después, con la sanción de la Ley 14.499 de 1958, se aumentó en 1% el aporte a los afiliados de las cajas citadas en el párrafo precedente. Se reemplazaron las escalas para la determinación del haber jubilatorio de la Ley 14.370 y en su lugar se establecieron los haberes jubilatorios como porcentaje de la remuneración asignada al cargo al momento del cese en la actividad; lo que es conocido comúnmente como el “82% móvil”, en el Art. 1° se definía que:

²⁶ Feldman y otros, 1988. p. 35.

²⁷ Bertranou y otros, 2011, p. 125.

“El haber de la jubilación ordinaria será equivalente al 82 % móvil, de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función de que fuere titular el afiliado, a la fecha de la cesación en el servicio o al momento de serle otorgada la prestación, o bien al cargo, oficio o función de mayor jerarquía que hubiese desempeñado”.

No obstante, la generalización del “82% móvil” es incorrecta ya que ese porcentaje sólo se aplicó al segmento de salarios menores a m\$ñ 5.000; en el Art. 4° se establecía que: *“Cuando el haber jubilatorio resultante fuere mayor de m\$ñ. 5.000.- el excedente de esa suma se determinará con sujeción a la siguiente escala acumulativa: De más de m\$ñ. 5.000 a m\$ñ. 7.000: \$ 5.000 moneda nacional más el 70 % del excedente de m\$ñ. 5.000. De más de m\$ñ. 7.000 a m\$ñ. 9.000: pesos 6.400 moneda nacional más el 50 % del excedente de m\$ñ. 7.000. De m\$ñ. 9.000 en adelante: m\$ñ. 7.400 más el 20 % del excedente de m\$ñ. 9.000. Cuando aplicada la escala precedente el monto supere a m\$ñ. 10.000, para el excedente de esa suma sólo se computará el 10 %”²⁸.*

II.2.2. Institucionalización

²⁸ Bertranou y otros señalan que “... en 1958 y gracias a la Ley N° 14.499, se modifica el modo de determinación de la prestación por jubilación ordinaria. En primer lugar, ésta pasa a depender de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función de que fuere titular el afiliado, a la fecha de cesación en el servicio o al momento de serle otorgada la prestación; o bien al cargo, oficio o función de mayor jerarquía que el titular hubiese desempeñado. En segundo lugar, se modifica la escala de reducción de la tasa de sustitución conforme aumenta la remuneración del afiliado al momento del cese. El monto de la jubilación ordinaria se establece entonces en el 82% de la remuneración al cese, pero esta tasa de sustitución es válida para remuneraciones bajas, dado que la ley establece un esquema de progresividad para la determinación de las prestaciones. De la lectura de los debates parlamentarios de las dos leyes citadas, surge la preocupación de los legisladores por la erosión de los haberes debido al proceso inflacionario, siendo ese el motivo esencial de la aplicación de reformas. Asimismo, en varias exposiciones, durante el debate del proyecto de ley de 1958, se resalta el carácter paliativo de la introducción del 82% y la necesidad de implementar luego un estudio más serio, una vez que pase la emergencia. En este sentido, vale la pena resaltar la nota enviada por el Senador Carlos H. Perette, donde, además de señalar la necesidad de evaluar financieramente la situación jubilatoria y el impacto del incremento del costo de vida, llamativamente introduce un tema que sería objeto de preocupación décadas más tarde, cuando habla acerca de la necesidad de atender las Cajas provinciales (Cámara de Diputados de la Nación, Diario de Sesiones, 14 de agosto de 1958, p. 2608) ... Como síntesis –y más allá de la aparición de la emblemática cifra del 82%– es importante destacar la importancia que reviste identificar las bases de cálculo de las prestaciones iniciales, los mecanismos de actualización y las exigencias para acceder a las prestaciones. También, en el marco de la discusión acerca de la tasa de sustitución, es importante resaltar que en ese momento no existía cobertura de salud específica. El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP, conocido por brindar un plan de asistencia médica integral denominado PAMI) recién fue creado en 1971 para contribuir a aliviar los gastos que, en salud, sufrían los adultos mayores y para mejorar sus condiciones de vida”. Bertranou y otros, 2011, p. 49-50.

En esta segunda etapa, entre los años 1943 y 1966 de acuerdo con la periodización propuesta, comenzó la institucionalización y jerarquización de la política previsional (o en términos más generales, de la política laboral y de la seguridad social), elevando la posición de las agencias públicas específicas en la estructura orgánica del Estado nacional. La Argentina se alineaba, así, con la experiencia internacional y comenzaba a desarrollar el denominado constitucionalismo social.

Con relación a la institucionalización de la seguridad social dentro del Poder Judicial, se pueden señalar en esta etapa varios hechos significativos.

A través del Decreto-Ley 32.347 del año 1944 se crearon y organizaron los tribunales de trabajo en la Capital Federal y en los territorios nacionales. Debido a la restricción jurisdiccional de la Nación respecto de las provincias, en el año 1946 se promulgó el Decreto-Ley 6.717 “... Invitando a las provincias a suscribir con el Gobierno Nacional un tratado de administración de justicia para organizar tribunales del trabajo”. El grado de aceptación por parte de las provincias a las indicaciones del decreto fue variado, pero en el término de unos pocos años, la mayoría de las provincias argentinas organizó su fuero laboral, aunque todas con características propias que diferían del modelo de los primeros tribunales²⁹.

En el año 1958, con la sanción del Decreto-Ley 1.285³⁰ se reorganizó la Justicia Nacional y Federal en todo el país, y se creó la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo de la Capital Federal como tribunal de alzada respecto de los jueces nacionales de primera instancia del trabajo en el ámbito de la Capital Federal.

- **Centralización vs descentralización administrativa**

²⁹ Palacio señala que “(...) Había, en efecto, en la Argentina –como bien comprueba la tesis doctoral de Line Schjolden– una “justicia laboral antes de la justicia laboral”: se trata de la historia de cómo los jueces (civiles, comerciales, la justicia de paz, la Corte Suprema) entendieron en esta materia hasta la conformación de una justicia específica, en particular en los conflictos que comprometían el ámbito regulatorio de las leyes laborales que se iban promulgando (...)”. Schjolden, Line, *Suing for Justice: Labor and the Courts in Argentina, 1900-1943*, Berkeley, Tesis de Doctorado, Universidad de California, 2002. Palacio, 2013, p. 53

³⁰ El Decreto-Ley 1.285/58 establece en los dos primeros considerandos: “(...) Que al restablecer la Revolución Libertadora la vigencia de la Constitución Nacional de 1853 y sus reformas de 1860, 1866 y 1898, ratificada por la Convención Nacional Constituyente, no pueden seguir en vigencia las leyes que no se adapten a dicho texto constitucional; Que corresponde, por tanto, adecuar la competencia propia de la Corte Suprema y demás tribunales de la Nación en concordancia con la Constitución vigente (...)”.

Desde la perspectiva de la gestión previsional, se advierte la puja entre dos modalidades de diseño: la gestión descentralizada (cajas previsionales) versus la gestión centralizada de la previsión social (agencia estatal).

Al comienzo primó el criterio de centralización: en el año 1943 se sancionó el Decreto-Ley 15.074, creando la Secretaría de Trabajo y Previsión, en reemplazo del Departamento Nacional del Trabajo, que funcionaba desde 1907. La nueva Secretaría tuvo facultades de carácter conciliatorio, arbitral y de policía del trabajo. Las dependencias del trabajo existentes en las provincias se integraron como delegaciones regionales. Tras la reforma de la Constitución Nacional del año 1949, la Secretaría se transformó en el Ministerio de Trabajo y Previsión.

Con vistas a la gestión centralizada, por Decreto-Ley 10.424 de 1944, se constituyó el Consejo Nacional de Previsión Social con la función de estudiar y proyectar la unificación de los distintos regímenes previsionales, y se intervinieron las cajas nacionales de jubilaciones y pensiones.

Unos meses después y avanzando en la centralización, mediante Decreto-Ley 29.176 del año 1944, se erigió el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS)³¹, con el que se pretendió coordinar la acción de las cajas de jubilaciones y pensiones existentes: Empleados Civiles, Personal de Empresas y de Servicios Públicos, Empleados y Obreros de la Industria y Actividades Afines, Empleados y Obreros Ferroviarios, Personal de Empresas Bancarias, de Seguros, Reaseguros, Capitalización y Ahorro, Periodistas, Personal de la Marina Mercante, Aeronáutica Civil y Afines, Empleados de Comercio y actividades afines, Trabajadores Independientes, Empresarios y Profesionales, Trabajadores Rurales, Personal Doméstico. Se nacionalizó la dirección y administración de estas cajas, que pasaron a ser secciones del Instituto, sin autarquía, aunque conservaron los fondos y los regímenes jurídicos respectivos.

Sin embargo, el conflicto centralización/descentralización subsistió, y el poder del Instituto Nacional de Seguridad Social se fue debilitando frente a las cajas. Finalmente, con la sanción de la Ley 14.236 en 1953, el INSS perdió definitivamente sus atribuciones y quedó subsumido

³¹ Bertonasco, 1947, p. 50-63.

en la Dirección General de Previsión Social, dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión. Las cajas recuperaron su autonomía administrativa y autarquía presupuestaria³².

- **Inclusión de los derechos previsionales en la Constitución Nacional**

Un hito de esta segunda etapa en la organización de la previsión social en la Argentina fue la elevación de los derechos y las garantías sociales al rango constitucional con la reforma de la Constitución Nacional de 1949, que tuvo vigencia hasta el año 1956³³ ³⁴. El Capítulo III - Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, y de la educación y la cultura- Artículo 37°- de la Constitución Nacional de 1949 establecía: Declárense los siguientes derechos especiales. I. Del trabajador. *“(…) 7. Derecho a la seguridad social: El derecho de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo, promueve la obligación de la sociedad de tomar unilateralmente a su cargo las prestaciones correspondientes o de promover regímenes de ayuda mutua obligatoria destinados unos y otros, a cubrir o complementar las insuficiencias o inaptitudes propias de ciertos períodos de la vida o las que resulten de infortunios provenientes de riesgos eventuales. (…).* III. De la ancianidad. *“(…) 1. Derecho a la asistencia: Todo anciano tiene derecho a su protección integral, por cuenta y cargo de su familia. En caso de desamparo, corresponde al Estado proveer a dicha protección, ya sea en forma directa o por intermedio de los institutos y fundaciones creados, o que se crearen con ese fin, sin perjuicio de la subrogación del Estado o de dichos institutos, para demandar a los familiares remisos y solventes los aportes correspondientes. 2. Derecho a la vivienda: El derecho a un albergue higiénico, con un mínimo de comodidades hogareñas es inherente a la condición humana. 3. Derecho a la alimentación:*

³² La única restricción que se impuso a las cajas fue que se estableció un límite a sus costos administrativos (5% de los ingresos por contribuciones de afiliados y del INPS); y se aumentó el control de los representantes sindicales en la administración de los fondos.

³³ Cholvis, 2015, p. 188.

³⁴ Uno de los antecedentes más significativos fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1948, cuyo artículo 22° establece que *“toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”*. A su vez, el artículo 25° define que *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”*.

La alimentación sana, y adecuada a la edad y estado físico de cada uno, debe ser contemplada en forma particular. 4. Derecho al vestido: El vestido decoroso y apropiado al clima complementa el derecho anterior. 5. Derecho al cuidado de la salud física: El cuidado de la salud física de los ancianos ha de ser preocupación especialísima y permanente. 6. Derecho al cuidado de la salud moral: Debe asegurarse el libre ejercicio de las expansiones espirituales, concordes con la moral y el culto. 7. Derecho al esparcimiento: Ha de reconocerse a la ancianidad el derecho de gozar mesuradamente de un mínimo de entretenimientos para que pueda sobrellevar con satisfacción sus horas de espera. 8. Derecho al trabajo: Cuando el estado y condiciones lo permitan, la ocupación por medio de la laborterapia productiva, ha de ser facilitada. Se evitará así la disminución de la personalidad. (...)”.

Estos derechos se cristalizaron con la reforma constitucional del año 1957. Por una parte, con la sanción del artículo 14 bis: Parte I: Capítulo único. Declaraciones, derechos y garantías. Artículo 14 bis: *“El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.*

Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de

aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.)”³⁵.

Se definió, así, que tanto la Nación como las provincias entendían en las cuestiones de la seguridad social.

Por otra parte, se estableció el concepto de movilidad, tanto del salario como de las prestaciones previsionales. Además, se especificaba la facultad del Congreso Nacional para legislar sobre temas de la seguridad social en la Segunda Parte: Autoridades de la Nación, Título I: Gobierno Federal, Sección 1º: Del Poder Legislativo, Capítulo IV: Atribuciones del Congreso, artículo 67: Corresponde al Congreso, inc. 11: “(...) *Substitúyanse las palabras «y de minería» por «de minería, y del trabajo y seguridad social»*”³⁶.

II.2.3. Organización y extensión de la cobertura previsional

En el plano de la cobertura previsional durante esta segunda etapa en la evolución del sistema se destaca el Decreto-Ley 9.316, que definió el sistema de reciprocidad jubilatoria. La sanción de esta norma en el año 1946 significó un avance para reconocer los derechos previsionales de los trabajadores frente a los cambios de empleo: a partir de entonces se pudieron “portar” los derechos adquiridos, especialmente los años de aportes realizados a los distintos regímenes previsionales.

- **Movilidad de las prestaciones de la seguridad social**

En estos años se incorporó la movilidad de las prestaciones de la previsión social para atenuar los efectos de la inflación.

³⁵ Loiano advierte que: “(...) *Los derechos de la seguridad social se integran en el tercer párrafo que estipula el deber de garantizar los derechos a la salud, la previsión social, el resguardo de las necesidades de la clase pasiva y demás servicios sociales. Se incluyen en esta categoría las jubilaciones y pensiones, y todo tipo de seguro social, así como la movilidad de los beneficios y su adecuación a las necesidades de personas y grupos. La Constitución pone así en cabeza del Estado el deber de asegurar los beneficios de la seguridad social a todos los habitantes de la nación (...)*”. Loiano, 2015, p. 235.

³⁶ El texto original de la Constitución del año 1953 establecía en el Art. 64, inc. 11: “*Dictar los códigos civil, comercial, penal y de minería, y especialmente leyes generales para toda la Confederación sobre ciudadanía ó naturalización, sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados*”. Monti, 2015, p. 144-5.

En el año 1946, mediante el Decreto-Ley 12.903, se estableció una bonificación por un año para los haberes previsionales para compensar las variaciones en el costo de vida; esta se prorrogó al año siguiente con la sanción la Ley 13.025.

En el año 1948, a través de la Ley 13.478 del año 1948, se estableció un suplemento variable para las jubilaciones y pensiones de las cajas previsionales para compensar las oscilaciones del costo de la vida; la norma definía que: *“el suplemento variable se establecerá en función de un índice del nivel general de remuneraciones suficientemente representativo a juicio del Poder Ejecutivo”*.

En el año 1954, con la sanción de la Ley 14.370, se facultó también al Poder Ejecutivo a establecer un suplemento por movilidad o bonificación; la actualización de las prestaciones se definía anualmente mediante la aplicación del índice del costo de vida definido por la Dirección Nacional de Estadística y Censos.

En el año 1958, con la sanción de la Ley 14.499, la actualización de las prestaciones estuvo vinculada a la evolución de los salarios de las respectiva actividades, inicialmente se estableció que: *“A partir del mes de setiembre de 1958, inclusive, increméntanse en m\$*n* 900 y m\$*n*. 700, respectivamente, los actuales haberes de jubilados y pensionados, en carácter de anticipo hasta que se reajusten las prestaciones que fija la presente Ley”*.

Recuadro I: evolución de la cobertura previsional: 1950-2020.

Durante la primera fase, la cobertura previsional (afiliados a las cajas previsionales con relación a la población económicamente activa (PEA)), había aumentado de manera lenta hasta alcanzar en el año 1944 al 7% de la PEA (428 mil afiliados)³⁷.

La *cobertura legal* se completó durante el segundo gobierno peronista, incluyendo a prácticamente toda la PEA³⁸, aunque la *cobertura real* era sustancialmente menor, especialmente entre los trabajadores independientes, durante la segunda etapa la cobertura previsional llegó al 35% de la PEA (2,3 millones de afiliados)³⁹.

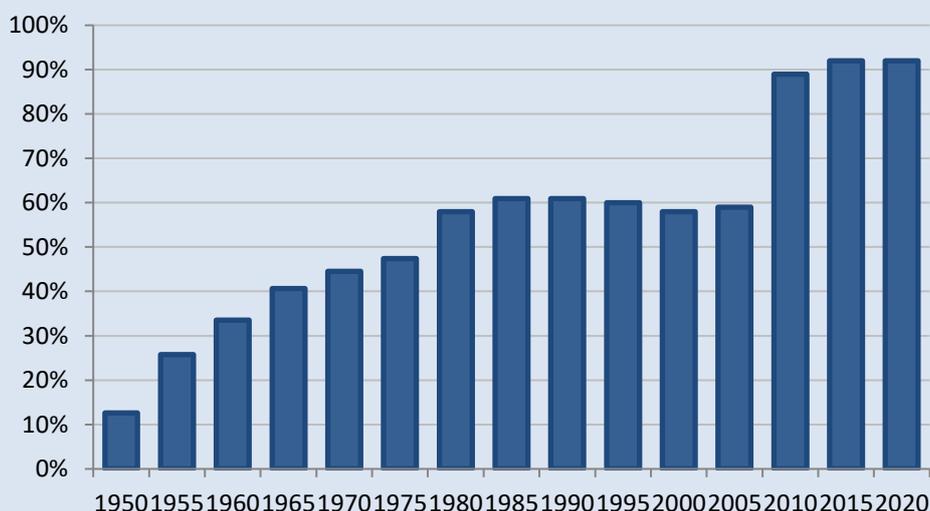
³⁷ Feldman y otros, 1988, p. 31. Isuani y San Martino, 1993, p. 15.

³⁸ Feldman y otros, p. 35.

³⁹ La Ruffa y otros, 2019, p. 30.

Isuani y San Martino (1993) presentan estadísticas con la evolución de un indicador alternativo de cobertura (beneficios totales / población potencialmente beneficiaria⁴⁰) para el período 1950 a 1990, y con cifras propias -con base en la ANSES y el INDEC- se extiende el análisis hasta el año 2015⁴¹:

Figura 6. Evolución de la cobertura del régimen previsional nacional.



Fuente: Isuani y San Martino (1993) para los años 1950 a 1990, y elaboración propia con base en ANSES e INDEC para el resto del período

Como se observa en el gráfico, la cobertura real aumentó de manera constante hasta inicios de la década de 1980, luego se mantuvo constante en alrededor del 60% de los adultos mayores: el número de beneficiarios pasó de 188 mil en el año 1950 a 2,3 millones en el año 1980, y la cobertura previsional aumentó de 12,5% a 58,0% de los adultos mayores⁴².

Posteriormente, durante el resto de la década de 1980 y hasta la moratoria previsional del año 2005, el incremento de los beneficiarios acompañó al crecimiento de la población potencialmente beneficiaria, lo que implicó, en la práctica, un estancamiento de la cobertura⁴³.

Las moratorias previsionales de los años 2005 (Ley 24.476 y Decreto 1.454/05) y 2014 (Ley 26.970) permitieron adherirse a un número importante de trabajadores que no habían acumulado los 30 años de aportes mínimos, regularizando períodos no aportados previos a los años 1993 y 2003 respectivamente. La cobertura previsional alcanzaba a 59% de los adultos mayores en el año 2005 y

⁴⁰ Definida como: varones de 60 años o más y mujeres de 55 años o más. Isuani y San Martino, op. cit., p. 19.

⁴¹ En estos años el numerador está compuesto por varones de 65 años o más y mujeres de 60 años o más, dado los cambios paramétricos de la reforma previsional del año 1994 (Ley 24241).

⁴² Isuani y San Martino, 1993, p. 19.

⁴³ *Ibíd.*, p. 20.

llegó a 92% en el año 2015⁴⁴. Con la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)⁴⁵, por Ley 27.260 de 2016, el porcentaje de cobertura se debería mantener en los niveles alcanzados.

El punto débil (y oneroso) de la trayectoria reciente de la cobertura previsional es que se basó en regulaciones (moratorias y PUAM) y no en una mayor formalización del mercado laboral, que es la fuente legítima para financiar las prestaciones previsionales.

II.2.4. Financiamiento

En el período 1943 a 1966 las cajas previsionales estaban en la etapa “infante”: había más afiliados que aportaban, respecto de los beneficiarios que percibían alguna de las prestaciones previsionales previstas. Por tanto, los ingresos por contribuciones eran sustancialmente mayores que los egresos para el pago de las prestaciones y la diferencia se acumulaba como reserva financiera en las distintas cajas previsionales. Sin embargo, por diversos motivos, los fondos de las cajas previsionales se licuaron y no estuvieron disponibles cuando la relación entre activos y pasivos comenzó a disminuir, con el pasaje de la etapa inicial a la etapa de madurez del sistema previsional nacional.

Una de las primeras causas de esta licuación de los fondos acumulados en las cajas previsionales fueron las inversiones financieras realizadas con ellos. En un contexto de inflación creciente, estos recursos se invertían principalmente en títulos públicos a tasas de interés negativas en términos reales, que horadaron el valor real de las reservas

⁴⁴ Las moratorias permitieron en algunos casos –sobre todo en las mujeres- la obtención de dos beneficios: el de viudez, generalmente preexistente, y la jubilación por vejez. En consecuencia, las cifras para los años 2010 y 2015 pueden estar sobreestimando el indicador de cobertura, dado que pueden estar incluyendo casos de dos beneficios por persona.

⁴⁵ La PUAM les asegura a los mayores de 65 años un ingreso mensual, cobertura médica y asignaciones familiares. Los requisitos son: ser ciudadano argentino, naturalizado o extranjero con más de 10 años de residencia, no cobrar ni tener derecho a jubilación, retiro o cualquier otra pensión, ni cobrar la prestación por desempleo; en cambio, se puede trabajar en relación de dependencia o por cuenta propia, y este período se computa para acreditar 30 años de servicios con aportes. Se debe mantener la residencia en la Argentina. El haber mensual equivale al 80% de la jubilación mínima que perciben los beneficiarios del SIPA, es de por vida, y tiene la misma movilidad periódica.

previsionales⁴⁶: las tasas nominales oscilaban entre el 4% al 8% anual y la inflación fue de 16% promedio anual entre los años 1943 y 1955⁴⁷.

En segundo lugar, y a pesar de que el régimen previsional nacional era relativamente nuevo, algunas cajas previsionales mostraban desequilibrios financieros debido a la laxitud en la concesión de beneficios previsionales a sus afiliados.

En tercer lugar, los sucesivos procesos de consolidación de deudas previsionales, mediante el pago de las deudas de los afiliados a las cajas en cuotas nominales, en contextos de inflación creciente, o la entrega a las cajas previsionales de títulos públicos de mediano/largo plazo, con tasas de interés reales negativas, redujeron el valor real de las reservas financieras.

El Estado intervino con dos mecanismos: la asignación de ingresos impositivos y la compensación de los desequilibrios financieros de algunas cajas previsionales con los superávits de otras.

En las décadas de 1940 y 1950, se crearon dos fondos compensatorios para atender los incipientes desequilibrios financieros.

El Fondo Estabilizador de Previsión Social, creado por Ley 13.478 de 1948, representó la primera asignación de recursos no previsionales para financiar el gasto previsional: los

⁴⁶ Bertín, 1995, pp. 116-118, señala: "(...) Examinando la política de deuda pública instrumentada en títulos, se observa un aumento en el volumen de la misma en términos reales y un cambio en los tenedores finales de esos instrumentos. Desde el punto de vista de los emisores, los fondos fueron utilizados para cubrir las necesidades de la Tesorería en proporciones superiores al 90% del total de las colocaciones netas. Con relación a la absorción de estos instrumentos, las modificaciones fueron aún más notables: el público que había absorbido una parte importante de los valores públicos dejó de hacerlo a partir de 1946, y comenzó a realizar ventas netas. Por su parte, los bancos comerciales también dejaron de tener la importancia relativa que habían tenido como fuentes de absorción. Esta situación de necesidades de financiamiento en aumento y pérdida del interés por parte de los tenedores tradicionales fue saldada por el Gobierno por medio de la colocación de la nueva deuda en las recientemente creadas Cajas de Jubilaciones. El joven sistema previsional disponía de saldos monetarios cada vez mayores, producto de los aportes netos que recibía de los afiliados en relación con los pagos de los beneficios. Y así fueron utilizados por el Gobierno como las principales fuentes de financiamiento. La razón de esta pérdida de interés relativo en los valores nacionales había comenzado a manifestarse hacia finales de la década anterior y se agudizó en la siguiente, y estuvo asociada a la presencia de una inflación creciente que convertía la tasa de interés de estos instrumentos en fuertemente negativa para el público y para los bancos. En cambio, a través de la acción directa o indirecta sobre el sistema previsional, el Gobierno pudo colocar su deuda y beneficiarse por la pérdida del valor real de la misma, en perjuicio de las cajas de jubilaciones, que absorbían esos fondos. Entre los años 1947 y 1956, la deuda colocada en las cajas de jubilaciones osciló entre el 3,40% y 4,98% del PBI anual (...)"

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 314.

recursos provinieron del aumento del impuesto a las ventas de mercaderías, creado en 1935 con la Ley 12.143⁴⁸.

El segundo fue el Fondo Compensador de Inversiones y Acumulación entre las distintas cajas previsionales⁴⁹, creado mediante Ley 14.499 del año 1958. El Fondo, administrado por el Instituto Nacional de Previsión Social, fue usado para el financiamiento de los desequilibrios de las cajas deficitarias con los excedentes que generaban otras, afectando el nivel de equilibrio financiero del conjunto. Además, la ley fijaba otros objetivos *no previsionales* al Fondo, tales como: “... *financiar las inversiones destinadas a incrementar la producción de energía, combustibles y siderurgia, mejorar y ampliar los sistemas de transportes y vialidad, y desarrollar otros programas fundamentales, de carácter reproductivo, para la expansión económica nacional. En estos casos, la amortización deberá hacerse en plazo medio y la inversión garantizada por la Nación, en cuanto a rendimientos mínimos y reintegro del capital*”.

En el año 1964 se registra el primer antecedente (imperfecto) de moratoria previsional con la sanción del Decreto 1.474/64; no era un plan de facilidades de pago sino que se introdujo el concepto de declaración jurada para certificar aportes personales y contribuciones patronales realizadas a la previsión social desligando, así, el pago efectivo en la acreditación de años de servicio⁵⁰.

En suma, la conjunción de la inversión de las reservas previsionales a tasas de interés negativas en términos reales, con el uso de los fondos previsionales para objetivos distintos de los propios del sistema y la “consolidación” de resultados entre cajas superavitarias con las deficitarias, exacerbó la licuación de las reservas financieras de las cajas previsionales nacionales.

⁴⁸ El Fondo de Estabilización de Previsión Social estuvo destinado, además, al pago de suplemento variable, las pensiones graciables acordadas o a otorgarse y las pensiones a la vejez creadas por la misma Ley 13.478. El suplemento variable consistió en el establecimiento de una suma de dinero que percibieron los jubilados y pensionados para compensar las oscilaciones del costo de la vida, fue calculada en función de un índice del nivel general de remuneraciones, y se añadía al haber mensual de las jubilaciones, retiros o pensiones, administradas por los organismos nacionales de previsión social civiles o militares.

⁴⁹ Las cajas involucradas en el Fondo Compensador de Inversiones y Acumulación fueron: Personal del Estado, Personal Ferroviario, Servicios públicos, Bancarios y de Seguros, Periodismo, Navegación, Comercio y actividades civiles, Industria, Trabajadores Rurales.

⁵⁰ La Ruffa y otros, 2019, p. 31.

Figura 7. Síntesis de la Etapa II.

II.1943 a 1966	
Tipo de régimen previsional	Instituciones
Incorporación de más cajas profesionales. Surgimiento de regímenes especiales. Movimiento desde "capitalización colectiva" a "reparto".	Tendencia parcial hacia la unificación de los parámetros (edades y años de aportes mínimos). Surgimiento de agencias públicas específicas (institutos, consejos). Creación de la rama previsional dentro del Poder Judicial. Inclusión de los derechos sociales en la Constitución Nacional.
Cobertura previsional	Financiamiento
Se amplía la cobertura legal para los trabajadores formales, sigue siendo reducida para el resto de los trabajadores. Reciprocidad jubilatoria (portabilidad).	Contributivo. Certificación de años de aportes con DDJJ. Creación de "fondos compensatorios" entre cajas previsionales. Asignación del primer ingreso tributario (impuesto a las ventas) al financiamiento previsional. Inversión de los excedentes en títulos públicos con rendimientos negativos en términos reales "licuación" parcial.

Fuente: elaboración propia.

II.3. Etapa III: 1967 a 1992

Entre los años 1967 y 1968 se realizó una reforma previsional integral: estructural y paramétrica. Por un lado, se agruparon las doce cajas previsionales existentes en dos regímenes: uno para trabajadores en relación de dependencia y el otro para trabajadores autónomos. Por otro lado, aumentaron y se unificaron los parámetros previsionales de las edades mínimas, los años de aportes exigibles y la determinación del haber inicial para las jubilaciones. En el mismo sentido, se centralizó la recaudación previsional en el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS, posteriormente reemplazado por la Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSES), con personería jurídica y autarquía, en desmedro de las funciones que hasta entonces tenían las cajas previsionales. Sin embargo, y en sentido contrario, se crearon varios regímenes previsionales especiales, con requisitos paramétricos más laxos que los establecidos en los dos regímenes mencionados. Además, surgieron los regímenes diferenciados para tareas penosas, riesgosas e insalubres. En el año 1991, en un contexto de reformas económicas y de la instauración de la convertibilidad de la moneda, se intentó derogar numerosos regímenes previsionales especiales, que fueron reestablecidos en el mismo año, evidenciando las resistencias para instaurar reglas iguales para la jubilación de las personas. La extensión de la cobertura formal continuó creciendo para los trabajadores registrados; mejoró su calidad al incorporar la atención de la salud de los adultos mayores con la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP). A mediados de la década de 1960 apareció el déficit previsional “puro”, definido como ingresos por contribuciones menores a los egresos por los pagos de las prestaciones previsionales, que más tarde (desde fines de los años 70) se volvería crónico, y fue necesario financiarlo con recursos tributarios. En el año 1986 se declaró la “emergencia previsional” que derivó, años después, en una abundante litigiosidad previsional.

II.3.1. Regímenes previsionales

En el año 1967 se realizó una reforma previsional paramétrica, mediante la promulgación del Decreto-Ley 17.310, que estableció nuevos requisitos para la jubilación de los afiliados a las cajas previsionales.

Las edades mínimas para el acceso a la jubilación ordinaria fueron incrementadas de 50 a 55 años para las mujeres y de 55 a 60 años para los hombres; se exigió además la acreditación 30 años de servicios, de los cuales 20 años debían ser con aportes registrados⁵¹. Los requisitos para acceder a la jubilación por edad avanzada se definieron en 65 años para ambos sexos con al menos 15 años de servicios con aportes registrados.

En el artículo 8° de la ley se introdujo la posibilidad de vincular la edad de jubilación mínima con la esperanza de vida, concepto que era de avanzada para la época, aunque nunca se instrumentó en la práctica: *“(...) -Facúltese al Poder Ejecutivo para elevar los mínimos de edad fijados en los artículos 2° y 6°, con carácter general o para determinados regímenes de previsión, cuando el aumento del índice de esperanza de vida lo justificare (...)”*.

Por otra parte, a través de esta norma se facultaba al Poder Ejecutivo a establecer regímenes que adecuaran los límites de edad y de años de servicios, así como las tasas de aportes personales y contribuciones patronales diferenciales para los servicios prestados en tareas penosas, riesgosas, insalubres, o determinantes de vejez o agotamiento prematuros, declaradas tales por la autoridad nacional competente. A partir de la década de 1970 esta facultad fue usada para la creación de múltiples regímenes previsionales para actividades con tratamiento diferencial que están vigentes en la actualidad.

También en el año 1967, mediante la sanción del Decreto-Ley 17.575, se concentró la administración de las doce cajas previsionales existentes en tres: la Caja Nacional de Previsión para el Personal de Estado y Servicios Públicos unió a las cajas del Personal del Estado, el Personal Ferroviario y el Personal de Servicios Públicos. La Caja Nacional de Previsión para el Personal de la Industria, Comercio y Actividades Civiles subsumió a las cajas del Personal Bancario y de Seguros, el Personal del Comercio y Actividades Civiles (incluida la sección Trabajadores del Servicio Doméstico), el Personal de la Industria, el Personal de la Navegación, Periodistas y Gráficos, y Trabajadores Rurales. Y la Caja Nacional para Trabajadores Autónomos nucleó a las cajas de Empresarios, Profesionales, y Trabajadores Independientes. Además se definió que la Secretaría de Estado de Seguridad Social fuese el órgano de conducción y supervisión del régimen nacional de seguridad social.

⁵¹ Posteriormente, los años exigidos sin declaración jurada se elevaron de 10 a 15 entre 1970 y 1975, de 15 a 20 en el año 1992 y gradualmente de 20 a 30 entre los años 1994 y 2008. Arrighi, 2010.

En esa oportunidad se dispuso el reempadronamiento obligatorio de los afiliados, que fue acompañado por una moratoria previsional, con el objetivo de mejorar el financiamiento del sistema en el corto plazo y facilitar la regularización de las deudas por parte de los afiliados.

- **Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS), 1968**

El proceso de unificación de los regímenes previsionales nacionales se completó a fines de 1968 con la creación del Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS). Los afiliados que desde el año anterior estaban agrupados en las tres cajas nacionales mencionadas en el párrafo precedente, fueron concentrados en dos regímenes: uno para trabajadores en relación de dependencia, y otro para trabajadores autónomos. La unificación de los regímenes previsionales significó, además, la culminación del proceso de transferencia al Estado de la administración previsional, ya que los sindicatos dejaron de tener presencia en la gestión, que quedó reservada a los funcionarios públicos de la recientemente creada Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Con la sanción del Decreto-Ley 18.037 en diciembre de 1968 se estableció el denominado Nuevo Régimen de Jubilaciones y Pensiones para los Trabajadores en Relación de Dependencia, que incluía a los empleados pertenecientes a cualquiera de los poderes del Estado, de organismos autárquicos, a los empleados municipales pertenecientes a la jurisdicción nacional, al personal civil de las Fuerzas Armadas, de bancos oficiales y de empresas de servicios públicos, entre otros. Las provincias y los municipios estaban autorizadas a incorporar a su personal mediante la firma de convenios con la Nación; sólo estuvieron exceptuados el personal militar de las Fuerzas Armadas y el personal militarizado o con estado policial de las fuerzas de seguridad y defensa. El Poder Ejecutivo unificó los aportes personales en 5% y las contribuciones patronales en 15%. Los requisitos de edad mínima (55 años para las mujeres y 60 años para los hombres) y los años de aportes (30 años) para acceder a la jubilación ordinaria habían sido establecidos en el año previo con la Ley 17.310. Al solo efecto de acreditar el mínimo de servicios necesarios para el logro de la jubilación ordinaria se podía compensar la falta de servicios con el exceso de edad, en la proporción de dos años de edad excedente por uno de servicios faltantes. El haber jubilatorio equivalía al 70% de las remuneraciones actualizadas más el 1 % de dicho promedio por cada

año de servicios que exceda del mínimo de antigüedad requerido para obtener jubilación ordinaria (y se estableció en 50% para la jubilación por edad avanzada). La actualización se efectuaba mediante un índice que fijaba el Poder Ejecutivo en función de las variaciones del nivel general de las remuneraciones percibidas durante los tres años calendarios más favorables, continuos o discontinuos, comprendidos dentro del período de diez años inmediatamente anterior al cese. En esa oportunidad, el gobierno nacional instó a los gobiernos provinciales a realizar cambios paramétricos para homogeneizar las reglas de sus regímenes previsionales para los empleados públicos con el régimen nacional para empleados en relación de dependencia; no obstante, las provincias no reformaron sus regímenes previsionales.

A comienzos del año 1969 se instauró el denominado Nuevo régimen de jubilaciones y pensiones de trabajadores autónomos con la sanción del Decreto-Ley 18.038, estableciendo la afiliación obligatoria para los trabajadores independientes, así como la posibilidad de afiliación voluntaria⁵². Este tipo de régimen no era muy común en la legislación internacional de esa época y fue pionero en América Latina⁵³. La tasa de aporte personal se definió en 10% mensual de la categoría de referencia: se fijaron inicialmente 14 categorías (de la A a la N). Los requisitos de los trabajadores independientes para acceder a la jubilación ordinaria

⁵² La nueva ley previsional para trabajadores autónomos (18.038/69) incluía a "las personas físicas que por sí solas o conjunta o alternativamente con otras, asociadas o no", ejercieran "habitualmente:" "(...) a) Dirección, administración o conducción de cualquier empresa, organización, establecimiento o explotación con fines de lucro, o sociedad comercial o civil, aunque por esas actividades no obtengan retribución, utilidad o ingreso algunos; b) profesión desempeñada por graduado en universidad nacional o en universidad provincial o privada autorizada para funcionar por el Poder Ejecutivo, o por quien tenga especial habilitación legal para el ejercicio de profesión universitaria reglamentada; c) producción y/o cobranza de seguros, reaseguros, capitalización, ahorro, ahorro y préstamo, o similares; d) cualquier otra actividad lucrativa no comprendida en los incisos precedentes (...).

⁵³ En los fundamentos del proyecto se destacó que además de la afiliación obligatoria fue posible desde entonces la afiliación voluntaria para un colectivo de personas que, en el caso extremo, no necesitaban estar realizando actividad lucrativa: "(...) Una innovación fundamental del proyecto es la institución de la afiliación voluntaria que comprende dos sectores perfectamente diferenciados. Por una parte, se dispone la incorporación voluntaria al régimen de determinadas actividades que han dado lugar en la práctica a cuestiones de afiliación dudosa, tales como los socios no gerentes de sociedades de responsabilidad limitada, los síndicos, fideicomisarios, etc. y miembros del clero y de comunidades religiosas. Pero, además, y como norma de carácter general, se permite la afiliación voluntaria al régimen de toda persona que desee y opte por incorporarse al mismo, independientemente de la circunstancia de no realizar actividad lucrativa alguna, o de estar obligatoriamente comprendido en otro régimen de previsión. Con esta última innovación se amplía extraordinariamente el ámbito de aplicación personal de la ley, realizándose así uno de los objetivos más ambiciosos de la seguridad social, como es que la protección se extienda a toda persona física, aunque no se desempeñe en relación de dependencia o no realice otro tipo de actividad lucrativa (...)"

aumentaron: las edades mínimas pasaron de 60 a 65 años para los hombres y de 55 a 62 años para las mujeres (edades mayores que las establecidas en el régimen para trabajadores en relación de dependencia) y se exigieron de 25 a 30 de años servicios computables⁵⁴. Al solo efecto de acreditar el mínimo de años de servicios necesarios para acceder a la jubilación ordinaria se podía compensar la falta de servicios con el exceso de edad, en la proporción de dos años de edad excedente por uno de servicios faltantes. Los requisitos para obtener la jubilación por edad avanzada eran 70 años y al menos 30 años de servicios. El haber de la jubilación ordinaria y por invalidez era equivalente al 70% del promedio mensual de los montos de las categorías en que hubiera revistado el afiliado, actualizados a la fecha de solicitud del beneficio. Por cada año de servicios con aportes que excediese de treinta, el haber se bonificaba con el 1 % del promedio indicado. En el año 1971, con el Decreto-Ley 18.916, se introdujeron reformas a este régimen y se permitió la adhesión de las amas de casa. En el año 1991, se implementó una reforma previsional amplia con la sanción de la Ley 23.966, que aumentó las fuentes de financiamiento del SNPS y derogó varios regímenes especiales. El aporte personal en relación de dependencia aumentó del 5% al 10%, la contribución patronal del 15% al 16% y el aporte personal de los trabajadores autónomos fue establecido en 26% de la respectiva categoría. El financiamiento del SNP recibió ingresos tributarios con la afectación del 11% de la recaudación del IVA, la recaudación del impuesto a los bienes personales y el 30% de los recursos de las privatizaciones al régimen previsional.

- [Regímenes previsionales especiales, 1967-1992](#)

⁵⁴ Al inicio de vigencia de la Ley 18.038/69, de los 30 años de servicios computables, al menos 10 años debían ser con aportes efectivos, el resto se añadía de oficio sobre la base de la categoría mínima, y ese mínimo se fue aumentando gradualmente hasta alcanzar los 30 años de aportes efectivos. Las mayores edades exigidas para los trabajadores autónomos ya estaban establecidas en el régimen instaurado en la Ley 14.397 del año 1954. En los fundamentos de la nueva ley se señalaba que: “(...) Al fijar las edades señaladas se han tenido en cuenta los caracteres propios de la actividad respecto de la cual se legisla en cuanto permiten una prolongación de tareas mayor que en los servicios en relación de dependencia; el estímulo que significa el amplio cuadro de compatibilidad que el proyecto admite para quienes, cumplidos los requisitos, soliciten el beneficio; el aumento constante de las expectativas y promedios de vida, ya que ambos son muy superiores a los que había en el año 1955, cuando al crearse el régimen se estableció la edad jubilatoria en 60 años para los varones y 55 para las mujeres; y las perspectivas financieras del sistema, que aconsejan ponderar cuidadosamente los requisitos básicos fijados para la obtención de beneficios (...)”.

En cuanto a la evolución de los regímenes previsionales en esta tercera etapa se sancionó el Decreto-Ley 17.221 en el año 1967, que concedió pensión vitalicia a los fundadores de la aeronáutica argentina.

En el año 1969, con la sanción del Decreto-Ley 18.464, se promulgó el texto ordenado del Régimen Jubilatorio especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación, que incluía a: a) Juez, secretario, subsecretario, secretario letrado, prosecretario y prosecretario letrado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; b) Procurador general, procurador fiscal, secretario, secretario letrado y prosecretario letrado de la Procuración General de la Nación; c) Fiscal general, fiscal adjunto, secretario general y secretario letrado de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas; d) Procurador general, subprocurador general y secretario letrado de la Procuración General del Trabajo; e) Juez, fiscal, asesor de Menores, secretario y prosecretario de Cámara; f) Juez, fiscal, asesor de Menores y secretario de primera instancia; g) Defensor de Pobres, Incapaces y Ausentes ante la Corte Suprema y tribunales federales de la Capital Federal, secretario de la Defensoría, defensor de Pobres, Incapaces y Ausentes de primera y segunda instancias, de primera y segunda instancias del interior, defensor de Incapaces y Ausentes ante la Justicia nacional especial en lo civil y comercial; h) Secretario y abogado principal de la Cámara Nacional Electoral, secretario electoral de la capital y del interior, secretario de Fiscalía de Cámara, secretario de Fiscalía de Cámara del Interior, secretario de Asesoría de Menores de segunda instancia; i) Prosecretario electoral, prosecretario jefe y prosecretario administrativo.

En el año 1971, con la sanción del Decreto-Ley 19.211 se estableció la pensión vitalicia a ciudadanos que hubiesen obtenido el Premio Nobel con residencia en el país.

En el año 1972, mediante el Decreto-Ley 19.472, se concedió la pensión vitalicia a las pioneras de la Antártida Argentina.

En ese año, a través del Decreto 5.912, se estableció el régimen previsional especial para estibadores portuarios, capataces y gincheros.

En el año 1973, con la sanción del Decreto-Ley 20.155 se autorizó a las asociaciones profesionales a celebrar entre sí y/o con organismos competentes convenios de corresponsabilidad gremial en materia de seguridad social. En la práctica, permitió que los

profesionales pudiesen participar en la tramitación de las prestaciones previsionales, la fiscalización del cumplimiento y, más relevante, en la definición de regímenes complementarios de seguridad social autofinanciados por los sectores interesados. El proceso de creación de cajas de previsión social para las distintas profesiones, que se había iniciado en la provincia de Buenos Aires en el año 1943, se extendió en todo el país. En el año 1978, mediante el Decreto-Ley 21.776 se derogó el Art. 4° que establecía: *“Las resoluciones que aprueben los convenios de corresponsabilidad gremial podrán autorizar a las asociaciones profesionales de trabajadores y de empleadores a gestionar y a defender los derechos a las prestaciones de la seguridad social, y acordar personería para accionar judicialmente, a su costa, en representación de los organismos previsionales respectivos, por cobro de aportes y/o contribuciones adeudados, que se devengaren con posterioridad al 1° de enero de 1973. El mandato que en este caso se confiera no incluirá la facultad de percibir”*. Y en el año 2008, con la sanción de la Ley 26.377, se derogó el Decreto-Ley 21.776 y se perfeccionó el régimen previsional para las asociaciones profesionales de trabajadores con personería gremial y de empresarios. En la actualidad existen 67 cajas profesionales en las distintas provincias⁵⁵.

El Régimen Especial de Jubilaciones y Pensiones para Magistrados y Funcionarios Judiciales (Decreto-Ley 18.464) se expandió durante el primer lustro de la década de 1970. En el año 1973, con la sanción de la Ley 20.572, se incluyeron a las personas que hubiesen ejercido cargos de carácter electivo en los poderes del Estado nacional, cualquiera fuera el tiempo de desempeño de sus mandatos. En el año 1975, a través de la Ley 20.954 se incorporaron a los ministros, secretarios de Estado y subsecretarios al régimen especial para magistrados y funcionarios judiciales. En el mismo año, mediante la Ley 21.121 se integró al personal del Tribunal de Cuentas de la Nación. Y con la sanción de la Ley 21.124 a los agentes del Poder Legislativo en actividad, pasividad o que hubieran prestado servicios en ese ámbito, que tuvieran como mínimo sesenta años para los varones y cincuenta y cinco años para las mujeres, con treinta años de servicios computables, de los cuales dos años deberán haber sido prestados en el Poder Legislativo.

⁵⁵ Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina. 2013, 2013, p. 69-74.

En el año 1974, con la promulgación de la Ley 20.733, se concedió pensión vitalicia a las personas que habían obtenido los Premios Nacionales de Arte y Arquitectura.

Con la promulgación de la Decreto-Ley 21.540 en 1977 se concedió una asignación mensual vitalicia a los arzobispos y obispos con jurisdicción sobre arquidiócesis, diócesis, prelaturas o exarcados del Culto Católico Apostólico Romano, y al vicario castrense para las Fuerzas Armadas. En 1981, a través del Decreto-Ley 22.430, se creó la asignación vitalicia a los sacerdotes seculares del Culto Católico Apostólico Romano, a partir de los 65 años o que estuvieren incapacitados. El monto era equivalente al haber mínimo de jubilación del régimen nacional de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia.

En 1983, varias normas sancionadas durante ese año crearon regímenes previsionales que atendían a la especificidad de distintos grupos de agentes dentro de la administración pública nacional.

A través del Decreto-Ley 22.731 del año 1983 se creó el régimen jubilatorio específico para el personal del Servicio Exterior de la Nación, estableciendo requisitos y derechos diferenciados respecto del régimen general vigente para los agentes de la administración pública nacional (que continuaba siendo el de la Ley 18.037 de 1968)⁵⁶.

En el mismo año, con la sanción del Decreto-Ley 22.929, se instituyó el Régimen Previsional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas, que alcanzaba al personal con dedicación exclusiva o completa del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Instituto Nacional de Ciencias y Técnicas Hídricas, y del Organismo de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico de las Fuerzas Armadas. A través de la Decreto-Ley 23.026 se incorporó a este régimen al personal de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA) y a los docentes que se desempeñan en las universidades nacionales con dedicación exclusiva o completa. Años más tarde, con la sanción de la Ley 23.626 en el

⁵⁶ La ley 22.731/83 (Art. 1º) comprendía a los funcionarios egresados del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (o que hubieren obtenido su estado diplomático antes de que existiera ese Instituto, o hubiesen sido designados conforme artículo 5º de la Ley N° 20.957), y exclusivamente para las categorías de Embajador extraordinario y plenipotenciario, Ministro plenipotenciario de primera y de segunda clase, Consejero de Embajada y Cónsul general, y Secretario de Embajada y Cónsul de primera, segunda y tercera clase.

año 1988, se adhirió el personal del Instituto Nacional de Desarrollo Pesquero (INDP). En el año 2016, a través de la Ley 27.341, el personal de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), del Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) y de la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS). Finalmente, en el año 2017, con la Ley 27.431, se incorporó el personal de la Fundación Miguel Lillo del Ministerio de Educación de la Nación.

El régimen jubilatorio especial para los jueces de la Nación y funcionarios judiciales (Decreto-Ley 18.464) fue modificado con la sanción del Decreto-Ley 22.940.

También en el año 1983, con la promulgación del Decreto-Ley 22.955, se estableció el Régimen Especial para Empleados Públicos comprendidos en el escalafón para el personal civil de la administración pública nacional y de los ministerios de Defensa, Estado Mayor Conjunto o Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas. Posteriormente, con la sanción de la Ley 23.682 en el año 1989, se incorporó a este régimen el personal de planta permanente de un amplio conjunto de organismos y dependencias: Administración Nacional de Aduanas, Comisión Nacional de Energía Atómica, Consejo Federal de Inversiones, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Dirección General de Fabricaciones Militares, Dirección General Impositiva, Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, Dirección Nacional de Vialidad, Instituto Nacional de Ciencias y Técnicas Hídricas, Instituto Nacional de Investigaciones y Desarrollo Pesquero, Instituto Nacional de Prevención Sísmica, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Junta Nacional de Carnes, Junta Nacional de Granos, Mercado Nacional de Hacienda, Personal del Poder Judicial de la Nación, de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, Sindicatura General de Empresas Públicas, Orquesta Sinfónica Nacional, Orquesta Nacional de Música Argentina Juan de Dios Filiberto, Coro Polifónico Nacional, Coro Polifónico de Ciegos y Banda Sinfónica de Ciegos.

En el 1987, con la sanción de la Ley 23.466, se concedieron pensiones vitalicias a los familiares de personas desaparecidas antes del 10 de diciembre de 1983. Posteriormente, se extendieron estos beneficios con la sanción de la Ley 23.690 del año 1989 y de la Ley 26.267 del año 2007.

En el año 1989, a través de la Ley 23.746, se estableció la pensión vitalicia para madres de más de 7 hijos que no posean bienes y recursos.

En el año 1990, con la Ley 23.895, se incorporaron al régimen especial de la Ley 22.955 (empleados públicos) a los docentes comprendidos en la Ley 14.473 (Estatuto del Personal Docente, sancionada en 1958). Y se creó el régimen especial para guardaparques, Ley 23.794.

En el año 1991, con la sanción de la Ley 23.955, se derogaron los regímenes especiales: ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo nacional (Ley 20.954), personal civil de la Policía Federal, de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal y de la Administración Central del Ministerio del Interior (Ley 19.803), Tribunal Fiscal (Ley 20.024 y 18.464), Poder Legislativo (Leyes 20.572, 21.121 y 21.124), personal que se desempeña en el Presidencia de la Nación (Ley 19.396), personal civil de inteligencia de la Secretaría de Informaciones de Estado y de los Servicios de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (Ley 19.173), jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación o procurador general de la Nación (Ley 19.939), presidente y vicepresidente de la Nación (Ley 16.989), investigadores científicos y técnicos (Ley 22.929), arzobispos y obispos con jurisdicción sobre arquidiócesis, diócesis, prelaturas o exarcados del Culto Católico Apostólico Romano, y vicario castrense para las Fuerzas Armadas (Ley 21.540), guardaparques nacionales (Ley 23.794), administración pública y personal civil en Ministerio de Defensa, Estado Mayor conjunto o Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas (Ley 22.955), Servicio Exterior (Ley 22.731), docentes (Ley 23.895) y sacerdotes del culto católico (Ley 22.430), personal permanente de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la Nación (Decreto 765/83), personal militar de las Fuerzas Armadas de la Nación (Ley 19.101), Gendarmería Nacional (Ley 19.349), Prefectura Naval Argentina (Ley 18.398), Servicio Penitenciario (Ley 13.018), Servicio Exterior de la Nación (Ley 20.957) y Policía Federal Argentina (Ley 21.965).

Empero, en el mismo año, con la sanción de la Ley 24.019, se reestablecieron varios regímenes derogados: Ley 21.540 (asignación mensual vitalicia para sacerdotes seculares del culto católico, apostólico, romano); Ley 22.430 (asignaciones vitalicias para determinadas jerarquías eclesíásticas); Ley 22.731 (servicio exterior de la Nación); Ley 22.929 (régimen previsional para investigadores científicos y tecnológicos); Ley 23.026 (personal de la Comisión

Nacional de Energía Atómica y docentes de universidades nacionales con dedicación exclusiva) y Ley 23.794 (personal del cuerpo de guardaparques nacionales).

En ese año se sancionó la Ley 24.016, que introdujo modificaciones al régimen especial de jubilaciones y pensiones para el personal docente de la Ley 14.473 (Estatuto del Docente). Las edades mínimas para la jubilación fueron establecidas en 57 años para las mujeres y 60 años para los hombres, con veinticinco años de servicios de los cuales diez como mínimo, continuos o discontinuos, deben ser al frente de alumnos. Los servicios en escuelas de ubicación muy desfavorable o de educación especial se computan a razón de cuatro años por cada tres de servicios efectivos. Las jubilaciones ordinarias y por invalidez del personal docente se fijaron en el equivalente al 82 % móvil de la remuneración mensual del cargo u horas que tuviera asignado al momento del cese o bien a la remuneración actualizada del cargo de la mayor jerarquía que hubiera desempeñado por su carrera docente por un lapso no inferior a veinticuatro meses, ya sea como titular, interino o suplente. Si este período fuera menor, se promediarán las remuneraciones actualizadas percibidas durante los tres (3) años calendario más favorables continuos o discontinuos.

Con la sanción de la Ley 24.018 en el año 1991 se establecieron modificaciones en el Régimen Jubilatorio especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación del Decreto-Ley 18.464⁵⁷, que incluyeron las pensiones vitalicias para el Presidente, el

⁵⁷ La Ley 24.018/91 establecía que los jueces de la Corte Suprema de Justicia adquirirían el derecho a gozar de la asignación mensual cuando tuviesen como mínimo 4 años en el ejercicio de sus funciones. Al cumplir 60 años de edad, (requisito posteriormente elevado a 65 años en Ley 24.241/93), o acreditando 30 años de antigüedad de servicio o 20 años de aportes en regímenes de reciprocidad, comenzaban a percibir una asignación mensual, móvil, vitalicia e inembargable conforme con el derecho adquirido a las fecha en que se reunieron dichos requisitos, cuyo monto era la suma que por todo concepto correspondiera a la remuneración de dichos cargos; para el presidente de la Nación, esta asignación era la suma que por todo concepto correspondiera a la remuneración de los Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y para el Vicepresidente, las tres cuartas partes de esa suma. Los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, que hubiesen cumplido 60 años de edad y acreditaran 30 años de servicios y 20 años de aportes computables en uno o más regímenes incluidos en el sistema de reciprocidad jubilatorio, tenían derecho al haber de la jubilación ordinaria, equivalente al 82% de la remuneración total sujeta al pago de aportes correspondiente al interesado por el desempeño del cargo que ocupaba al momento de la cesación definitiva en el servicio; el haber de las jubilaciones, pensiones, asignación vitalicia y haberes de retiro eran móviles, la movilidad se efectuaba en ocasión de cada variación; las remuneraciones de estos funcionarios estaban sujetas a aportes, con la excepción de viáticos, gastos de representación, asignaciones familiares y los denominados adicionales. Además la Ley 24.018/91 estableció el aporte personal de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas en el equivalente al 12% de lo que percibieran por todo concepto en el desempeño de sus funciones.

Vicepresidente de la Nación y los Jueces de la Corte Suprema de la Nación; estos con al menos cuatro años en el ejercicio de sus funciones, sesenta años de edad y con acreditación de treinta años de antigüedad de servicio o veinte años de aportes en regímenes de reciprocidad. La asignación para el Presidente de la Nación se fijó en la suma que por todo concepto corresponda a la remuneración de los Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y para el Vicepresidente las tres cuartas partes de dicha suma, en caso de fallecimiento, el derecho acordado se extiende a la viuda o viudo, en concurrencia con los hijos e hijas solteros hasta los dieciocho (18) años de edad y el haber es equivalente al 75% de la suma que percibía el titular.

Recuadro II: Regímenes previsionales nacionales especiales y equidad⁵⁸.

La secuencia de las “idas y vueltas” de los regímenes especiales nacionales es una manifestación de las resistencias a estructurar un régimen previsional único para los ciudadanos en Argentina.

Los regímenes especiales fueron creándose hasta la década de 1990; en el año 1991 varios de ellos fueron eliminados con la sanción de la Ley 23.996 aunque en el mismo año fueron reestablecidos con la Ley 24.019. En el año 1994 fueron derogados con la Ley 24.241 y el Decreto 78/94; posteriormente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró en el año 1999 la inconstitucionalidad del Decreto 78/94 (Caso “Craviotto”). En el año 2002 fueron derogados con la sanción de la Ley 25.668 y en el mismo año fueron reestablecidos con la promulgación del Decreto 2322/02 reglamentario de la ley.

La existencia de regímenes nacionales especiales (docentes universitarios, funcionarios del Servicio Exterior, investigadores científicos y tecnológicos, y magistrados y funcionarios del Poder Judicial, entre otros) y de regímenes provinciales para los empleados públicos; en ambos casos con parámetros previsionales mejores al SIPA plantea problemas de eficiencia, equidad y sustentabilidad.

La naturaleza de estos empleos no presenta riesgos diferenciados por el tipo de la actividad: insalubridad o agotamiento prematuro; en realidad, los trabajadores de los regímenes especiales gozan de condiciones de estabilidad laboral que no existen para los trabajadores en relación de dependencia del sector privado ni para los trabajadores independientes.

Los regímenes especiales suelen tener un desbalance interno permanente porque no es posible una distribución adecuada de los riesgos entre sus afiliados dado el número reducido de sus miembros.

⁵⁸ Bertín, 2017, p. 187 y ss.

La mayoría de ellos funcionan con déficit financiero y demandan recursos fiscales para compensarlos, generando un conflicto de equidad: ¿por qué hay que destinar proporcionalmente más impuestos para financiar a los regímenes especiales que al régimen general?

Este conflicto se agudiza porque una parte de los impuestos destinados al financiamiento de la seguridad social son indirectos y regresivos, como el IVA.

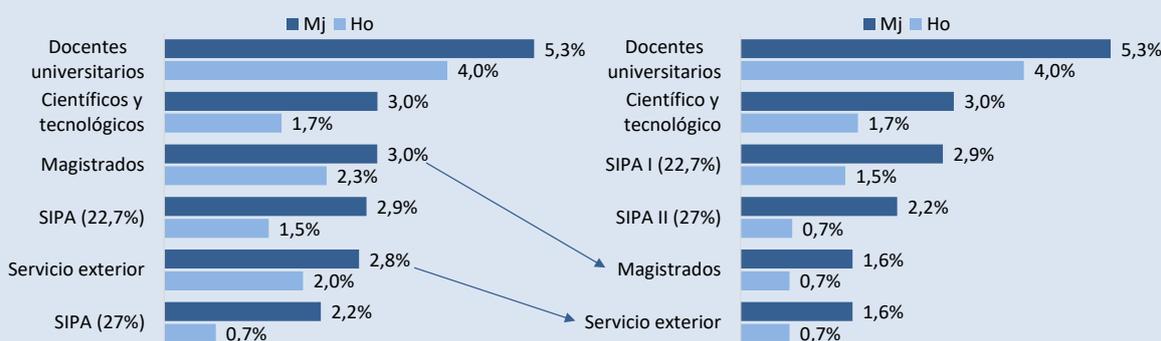
Además, hasta principios de este milenio los trabajadores informales o desocupados no accedían a la jubilación por vejez porque no lograban reunir los treinta años de aportes mínimos; esta situación mejoró a partir del año 2005 con la flexibilización de las moratorias y, especialmente, a partir del año 2016 con la introducción de la PUAM.

Los regímenes especiales ofrecen a sus afiliados mayores tasas de sustitución jubilación/salario, mejores mecanismos de actualización de los haberes previsionales, edades más tempranas para acceder a los beneficios; estos mayores beneficios se traducen en tasas internas de retorno (TIR) más altas, que son financiadas, parcialmente, por los impuestos que pagan todos los ciudadanos.

Luego, para poder cotejar las ventajas y desventajas del régimen general –el SIPA– con los regímenes nacionales especiales, es útil calcular la TIR de todos ellos. La tasa de interés o rentabilidad surge de confrontar los aportes previsionales durante la vida activa con los beneficios previsionales que se perciben en la vida pasiva. Las TIR se calculan por género porque las mujeres tienen mayor esperanza de vida que los hombres y se jubilan a edades más tempranas. Así, se puede examinar cuán rentable resulta cada régimen para cada aportante, y cuán costoso resulta para el Estado si debe financiar sus desequilibrios⁵⁹.

En la figura siguiente se expone los resultados para un afiliado con ingreso mensual de \$50.000:

Figura 8. T.I.R. de los regímenes especiales nacionales y del SIPA, 2021.



Fuente: elaboración propia.

⁵⁹ En el SIPA se consideró el valor de la PBU del período marzo-mayo de 2021 (\$9.040), en SIPA I la contribución patronal es 11,7%; en SIPA II es 16% de la Ley 24.241, ambas sobre el mínimo exento.

En todos los regímenes las TIR para mujeres son mayores que para hombres porque se jubilan a edades menores o iguales (nunca mayores), tienen mayores expectativas de vida a la misma edad⁶⁰, y el esquema de financiamiento es de reparto⁶¹. La TIR más alta se obtiene en el régimen de docentes universitarios, debido a que el número de años de aportes mínimos para acceder a la jubilación es menor (25 años vs. 30 años en el SIPA). La segunda TIR más alta corresponde al régimen del personal científico y tecnológico.

En el año 2020 el Poder Ejecutivo Nacional promovió la reforma en dos de los denominados regímenes especiales: Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial y Ministerio Público de la Nación y del Servicio Exterior de La Nación, mediante la sanción de la Ley 27.546, los principales cambios, que serán analizados más adelante, consistieron en: aumentar los aportes personales en ambos regímenes del 12% al 19%; convergencia gradual de la edad mínima en el régimen del Poder Judicial y el Ministerio Público de la Nación a los 65 años en el año 2025; disminución de la tasa de sustitución en el régimen para el personal del Servicio Exterior de la Nación de 85% a 82%.

Antes de estas reformas, según estimaciones de la Secretaría de Seguridad Social para el año 2019, el haber mensual promedio de la jubilación en el régimen especial de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial era de \$289 mil (que incluía un subsidio de \$102 mil por persona por mes) y el haber mensual promedio de la jubilación en el régimen especial del Servicio Exterior era de \$396 mil (con un subsidio de \$ 181 por persona por mes); en cambio, en el SIPA el haber jubilatorio máximo era de \$ 103 mil, el haber medio era de \$ 20 mil, la jubilación mínima era de \$14 mil y la PUAM un valor de \$11 mil⁶².

Luego de la reforma previsional, las tasas internas de retorno en el régimen del Poder Judicial y el Ministerio Público de la Nación disminuyeron de 3,0% a 1,6% para mujeres y de 2,3% a 0,6% para hombres. En el Servicio Exterior de la Nación de 2,8% a 1,6% para mujeres y de 2,0% a 1,6% para hombre; ambas se ubican más abajo que las equivalentes del SIPA.

En consecuencia, se observa cómo las reformas paramétricas en estos dos subsistemas permitieron mejorar la eficiencia, la equidad y la sustentabilidad, aunque resta un largo camino hacia la unificación de los regímenes previsionales en Argentina.

⁶⁰ A los 60 años, las mujeres tienen una esperanza de vida de 23 años y los hombres de 18 años. Siendo que las mujeres se jubilan a los 60 años y los hombres a los 65 años (docentes universitarios, personal científico y tecnológico y SIPA), el tiempo de percepción del beneficio es aún mayor en el caso de las mujeres, ya que la esperanza de vida de los hombres a esa edad es de 15 años.

⁶¹ Si el régimen fuese de capitalización individual, la diferencia persistiría aun cuando la tabla actuarial utilizada fuese unisex.

⁶² Poder Ejecutivo Nacional, 2020, p. 5.

- **Regímenes previsionales para actividades riesgosas e insalubres, 1967-1992**

En estos años se crearon los siguientes regímenes especiales para actividades riesgosas e insalubres: personal de la salud en contacto con pacientes de riesgo, personal que se desempeña en cámaras frías, ferroviarios, conductores de ómnibus o colectivos, mineros (a cielo abierto), personal que se desempeña en ambientes insalubres a determinar por autoridad competente, personal que haya prestado servicios en la Antártida, mineros subterráneos, aeronavegación (Decreto 4.257/68); personal embarcado (Decreto 6.730/68); personal de acerías expuestas a altas temperaturas (Decreto 2.338/69); tripulantes de barcos pesqueros (Decreto 3.092/71); personal de la industria del vidrio (fabricación) (Decreto 3.176/71); personal de la industria de la carne (contacto directo con animales) (Decreto 3.555/72); personal femenino de empresas telefónicas (telefonistas u operadoras) (Decreto 4.645/72); estibadores, capataces y guincheros (Decreto 5.912/72); personal de la industria del chacinado (contacto directo con animales) (Decreto 8.746/72); propietarios de automóviles de alquiler que exploten personalmente sus vehículos (Decreto 629/73); personal ferroviario del ramal Puerta Tastil y Socompa de la provincia de Salta (Decreto 710/73); personal de seguridad operativa industrial con funciones de elaboración o fraccionamiento de combustibles líquidos de primer grado (Decreto 1.805/73); señaleros ferroviarios (Decreto 1.851/73); régimen especial para minusválidos (Ley 20.475 del año 1973); personal de policía de establecimientos navales (Decreto 1.967/73); operadores de telegrafía y radiotelegrafía (Decreto 2.371/73); personal del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que realiza tareas penosas, riesgosas o insalubres o determinantes de vejez o agotamiento prematuro (Ordenanza CABA 27.987/73); conductores de vehículos de transporte de carga (Ley 20.740 del año 1974); personal con ceguera congénita (Ley 20.888 del año 1974); personal afectado a tareas de forja y fragua (Decreto 182/74); personal de empresas de servicios eléctricos (tareas directas) (Decreto 937/74); amarradores de barcas destinadas a carga y descarga (Decreto 2.135/74); personal de explotaciones petrolíferas o gasíferas (Decreto 2.136/74); personal de planta permanente del ballet estable del Teatro Colón (Ordenanza CABA 29.604/74); cantantes líricos del Teatro Colón (Ordenanza CABA 29.605/74); personal operativo de la empresa Ferrocarriles Argentinos (Decreto 2.137/74 y Decreto 992/75); imprenta del Congreso de la Nación (Art. 3° de la Ley 21.124 del año 1975); personal de

establecimientos educativos en zonas de frontera o de educación especial (Decreto 538/75); personal que realiza operaciones de hilado y dofeo del rayón sin extracción de contaminantes (Decreto 1.851/75); personal de embarcaciones que desempeñan tareas de dragado y balizado (Decreto 1.852/75); personal de salud en tareas con contacto directo con pacientes de leproserías, enfermedades infectocontagiosas, de asistencia de diferenciados mentales, personal en tareas de radioscopia (Resolución de la Secretaría de Seguridad Social 321/80); personal operativo de la Administración General de Puertos (Decreto 2.091/86); recolectores de residuos (Decreto 2.465/86); personal funcional del Centro Nacional de Reeducción Social (Decreto 14/87); personal de usinas generadoras de electricidad de destilerías y plantas de YPF (Decreto 1.825/87); personal de enfermería (Ley 24.004 del año 1991)⁶³.

II.3.2. Institucionalización

En cuanto a la creación o reorganización de instituciones relativas a la previsión social durante esta tercera etapa del sistema, la primera modificación es la que estableció el Decreto-Ley 17.575, promulgado en el año 1967, que reestructuró a los organismos que integraban el régimen nacional de previsión social. Se disolvió el Instituto Nacional de Previsión Social y se creó la Secretaría de Estado de Seguridad Social como el órgano de conducción y supervisión del régimen nacional de seguridad social. En jurisdicción de la Secretaría funcionó el Consejo Nacional de Previsión Social (CNPS), integrado por el subsecretario de Seguridad Social, que lo presidía, los directores generales de las Cajas Nacionales de Previsión y el director general de Servicios Comunes de Previsión. A su vez, se constituyó la Cámara Asesora de Previsión Social, integrada por representantes de los trabajadores, de los empleadores y de los jubilados de las cajas previsionales existentes. La Dirección General de Servicios Comunes de Previsión, dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad Social, tuvo a su cargo la administración de los servicios de las cajas en el interior del país a través de delegaciones, así como las funciones que competían a la Dirección de Medicina Social del Instituto Nacional de Previsión Social y al Centro de Fiscalización de la Seguridad Social.

En el año 1970, mediante el Decreto-Ley 18.820, se creó la Dirección Nacional de Previsional Social en el ámbito de la Secretaría de Estado de Seguridad Social, que funcionó como

⁶³ OPC, 2020a, p. 84-86. Rofman, 2021a, p. 12-3.

organismo descentralizado, con personería jurídica y autarquía. El objetivo de la Dirección fue centralizar la recaudación de todos los ingresos de la previsión social, que hasta entonces poseían las cajas nacionales de los trabajadores en relación de dependencia y la caja de los trabajadores autónomos. Además, la Dirección asumió la función del pago de las prestaciones previsionales y los gastos administrativos de estas cajas, así como de compensar sus déficits.

En el Poder Judicial se conformó la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, mediante la Ley 23.473 del año 1986⁶⁴, fortaleciendo los procedimientos judiciales en la rama de la seguridad social.

En el año 1990 se creó el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS) mediante la sanción de la Ley 23.769, como entidad de derecho público no estatal, sin fines de lucro, con individualidad jurídica, financiera, contable y administrativa. La función del INPS fue administrar los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia y autónomos; con la creación de este Instituto se avanzó en el proceso de unificación parcial de los sistemas previsionales nacionales.

En esta tercera etapa y tras las marchas y contramarchas de las etapas anteriores, el proceso centralización-descentralización en la gestión previsional a nivel nacional (un instituto nacional vs. cajas previsionales autárquicas) dio un vuelco definitivo a favor de la centralización, con la sanción del DNU 2.284 de 1991 se instituyó el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la

⁶⁴ La Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social entendía en: "(...) a) los recursos de apelación interpuestos contra resoluciones o actos administrativos dictados por las cajas nacionales de previsión o por las cajas complementarias instituidas por ley que afecten derechos de los afiliados, beneficiarios, peticionarios de prestaciones o de afiliación, empleadores y, en general, de cualquier persona que fuera afectada en su interés legítimo; b) en los recursos de apelación interpuestos contra resoluciones de la Comisión Nacional de Previsión Social, que denieguen total o parcialmente impugnaciones de deudas establecidas por la Dirección Nacional de Recaudación Previsional, conforme el artículo 14 de la ley 18.820; c) en los recursos de apelación interpuestos contra resoluciones de las cajas nacionales de subsidios familiares creadas por los artículos: 5° del decreto-ley 7.913/57; 8° del decreto - ley 7914/57 y 1° del decreto - ley 3.256/63, ratificado por ley N°18.887; d) en los recursos de apelación interpuestos contra resoluciones del Instituto Municipal de Previsión Social, dictadas conforme al inciso a) del artículo 5° de la ordenanza municipal 33.667; e) en los recursos de apelación interpuestos contra resoluciones de la Comisión Nacional de Previsión Social, al decidir conflictos suscitados con motivo de la aplicación del régimen de reciprocidad instituido por el decreto - ley 9.316/46; f) en los recursos de queja por apelación denegada y en los pedidos de pronto despacho de conformidad con el artículo 28 de la ley 19.549 (...)". En relación con los recursos de apelación interpuestos contra resoluciones de cajas nacionales de subsidios familiares que se identifican en c), se trata de la Caja de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio, la Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria, y la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de Estiba.

Nación⁶⁵, y se definió la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS) cuya percepción y fiscalización estuvo a cargo del SUSS⁶⁶.

Seguidamente, con el Decreto 2.741 de 1991 se creó la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que reemplazó al INSS, como organismo descentralizado, en jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La ANSES tiene a su cargo, desde entonces, la administración del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS). A partir del año 2018, con la sanción del DNU 801 que modifica la Ley de Ministerios, la ANSES depende del Ministerio de Producción y Trabajo.

II.3.3. Organización y extensión de la cobertura previsional

Como se señaló, la cobertura formal frente a las contingencias de vejez e invalidez para los trabajadores registrados se había extendido en la etapa anterior. A comienzos de la década de 1980 había 2,3 millones de jubilados y pensionados, equivalentes a 58% de los adultos mayores⁶⁷. A fines de este período, en el año 1990, había 3,1 millones de beneficios y la cobertura del régimen previsional nacional alcanzaba a 60,1% de los adultos mayores⁶⁸. Los beneficiarios de los distintos regímenes previsionales especiales eran 84,5 mil⁶⁹ personas y representaban sólo 0,02% de los beneficiarios totales.

Entre los años 1967 a 1992 que comprende esta tercera etapa del sistema, la protección social real mejoró con la incorporación de la cobertura para la salud de los adultos mayores. En el año 1971 se sancionó del Decreto-Ley 19.032, que permitió la creación del Instituto Nacional

⁶⁵ El SUSS absorbió todas las funciones y objetivos que hasta ese momento competían a la Caja de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio, la Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria, la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Estiba, Actividades Marítimas Fluviales y de la Industria Naval, y al Instituto de Previsión Social (INPS), así como el sistema de prestaciones que se pudiera establecer para los trabajadores desempleados.

⁶⁶ La CUSS comprendía los siguientes aportes y contribuciones: "(...) a) los aportes y contribuciones cargo de los trabajadores en relación de dependencia y de los empleadores, con destino al Régimen Nacional de Jubilaciones y Pensiones, b) los aportes y contribuciones a cargo de los trabajadores en relación de dependencia y de los empleadores con destino al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, c) los aportes y contribuciones a cargo de los trabajadores en relación de dependencia y de los empleadores con destino a la Administración Nacional del Seguro de Salud, d) los aportes y contribuciones a cargo de los trabajadores en relación de dependencia y de los empleadores que pudieren establecerse con destino a la constitución del Fondo Nacional de Empleo, y e) los aportes y contribuciones a cargo de los trabajadores en relación de dependencia y de los empleadores con destino al Régimen Nacional de Obras Sociales (...).

⁶⁷ Isuani y San Martino, 1993, p. 19.

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 19.

⁶⁹ Demarco y Posadas, 1992, p. 26.

de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), conocido como PAMI. El objetivo principal fue la prestación, por sí o por intermedio de terceros, de servicios médicos asistenciales destinados al fomento, protección y recuperación de la salud de los jubilados y pensionados del régimen nacional de previsión y a su grupo familiar primario. Hasta entonces, aunque para un reducido grupo de jubilados y pensionados, esta cobertura la brindaban las obras sociales.

Al mismo tiempo, durante estos años los regímenes especiales se expandieron en forma caótica, con idas y vueltas, tal como se expuso en la sección precedente.

II.3.4. Financiamiento

El financiamiento del sistema previsional en esta tercera etapa estuvo sujeto a múltiples cambios, tanto de lado de los ingresos como del lado de los egresos. Los temas por analizar serán agrupados en dos subsecciones, en la primera se examinarán los cambios introducidos en los ingresos por aportes y contribuciones a la previsión social; en la segunda parte, se analizarán las moratorias previsionales, las declaraciones de emergencias previsionales y los procesos de consolidación de las deudas previsionales.

- **Ingresos por aportes y contribuciones a la previsión social**

En el año 1970 se crea con la Ley 18.820 la Dirección Nacional de Previsión Social, a la que debían transferirse los saldos del Fondo Compensador de Inversiones y Acumulación (creado en 1950, a cargo del entonces INPS) que resultaba, por esta vía, fácticamente disuelto. Se rescataron los bonos que poseían las cajas previsionales y se instrumentó la amortización de esta deuda en diez cuotas anuales, a valor nominal, no actualizable. En un contexto de inflación alta, esta operación significó una fuerte licuación ulterior de los activos financieros de las cajas previsionales.

La fuente de financiamiento previsional, basada en aportes personales y contribuciones patronales, cambió de manera sustancial a partir del año 1980; a través de la sanción de la Ley 22.293 se eliminaron las contribuciones patronales, que equivalían al 15% de la nómina salarial imponible, y se las reemplazó por un monto equivalente extraído de los impuestos coparticipables (generalización del impuesto al valor agregado). Esta estrategia, fundada en la

potencial expansión del mercado laboral formal por una disminución del costo laboral, generó al menos tres conflictos: desarticuló el financiamiento genuino del régimen previsional; afectó la relación de la Nación con las provincias por la porción de los recursos de la coparticipación que financiaban al régimen previsional nacional, en el marco de la transferencia de la Nación a las provincias de las escuelas primarias y casi todos los hospitales públicos (entre otros servicios públicos descentralizados); y planteó una cuestión de equidad entre los trabajadores formales e informales⁷⁰.

La recaudación de los aportes personales y las contribuciones patronales a la previsión social en el año 1980, antes de la reforma, equivalía a 3,2% del PIB, en los tres años siguientes se redujo a 1,1% del PIB promedio (-67%)⁷¹ y no tuvo impacto en la creación de empleo, dado que en esos años la tasa de desocupación aumentó de 2,5% en el año 1980 a 4,5% en el año 1984, tal como se observa en la Figura 13.

En el año 1984, con la sanción de la Ley 23.081, las contribuciones patronales fueron reestablecidas al nivel del 7,5%. Al año siguiente, mediante la Ley 23.568, fueron fijadas en 11%⁷². En el año 1987 fueron llevadas al 12,5%⁷³. Y en el año 1991, a través de la Ley 23.966, fueron establecidas en el 16% y el aporte de los trabajadores autónomos en el 26% de los montos asignados a las respectivas categorías.

Desde el punto de vista financiero, el resultado previsional se deterioró por varios efectos: las variaciones introducidas en las contribuciones patronales; la limitada extensión del mercado laboral formal; la inflación; la evasión previsional; la gestión deficiente en el otorgamiento de los beneficios previsionales; la existencia de regímenes especiales que funcionaban con desequilibrios financieros y los impactos de las moratorias previsionales y los procesos de consolidación de deudas con tasas de interés negativas en términos reales.

⁷⁰ Como se señaló, los trabajadores que no cumplían con los requisitos para acceder a las jubilaciones o a las pensiones, debían pagar el IVA, y contribuir así a financiar al sistema previsional. Más aún, los múltiples regímenes especiales, fuertemente desbalanceados presupuestariamente, recibían también estos ingresos impositivos, lo que agudizaba la inequidad entre los trabajadores.

⁷¹ Cetrángolo y Grushka, 2008, Tabla I, p. 49

⁷² Los aportes personales de los trabajadores en relación de dependencia fueron fijados en 10% y los aportes de los trabajadores autónomos en 21%.

⁷³ Lo Vuolo y Goldberg, 2002, p. 6.

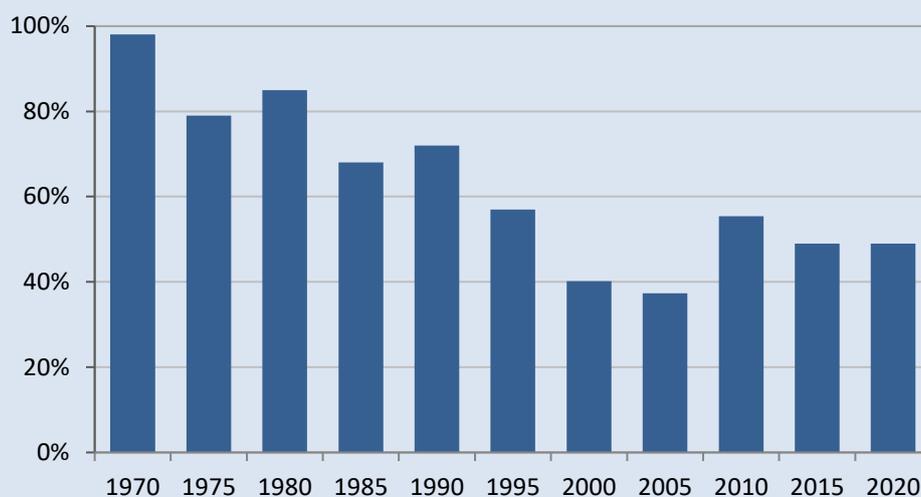
El déficit global del sistema nacional de previsión social, que había comenzado en la década de 1960, se hizo permanente desde fines de los años 70 y fue compensado con aportes del Tesoro Nacional (ver Figura 14, Recuadro IV)⁷⁴.

Recuadro III: Financiamiento régimen previsional público nacional: 1970-2020.

Desde comienzos de la década de 1970 el financiamiento del sistema previsional fue mixto: combinó aportes y contribuciones e ingresos tributarios.

En la figura siguiente se observa la proporción de ingresos contributivos (“propios”) con relación a los ingresos totales del régimen previsional nacional: desde comienzos de la década de 1970 los aportes personales y las contribuciones patronales no son suficientes para financiar el pago de las prestaciones previsionales.

Figura 9. Evolución de los ingresos contributivos en % de los ingresos totales de ANSES.



Fuente: Isuani y San Martino (1993) para los años 1970 a 1990, y elaboración propia con base en ANSES para el resto del período.

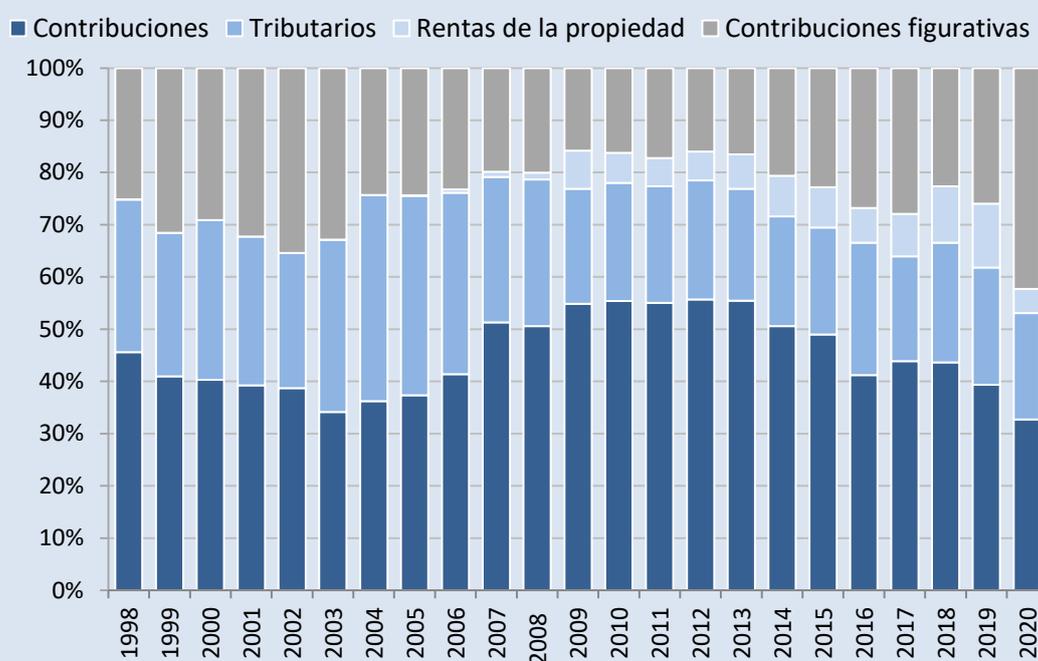
A continuación, se expone la evolución en la composición de los ingresos totales de la ANSES entre los años 1998 a 2020 distinguiendo entre: los ingresos contributivos (aportes personales y contribuciones patronales), los ingresos tributarios de asignación específica, la denominada “contribución figurativa” (que para este período estuvo integrada básicamente por los recursos tributarios provenientes del 15% de la coparticipación federal de impuestos) y las rentas de propiedad de la ANSES.

⁷⁴ Cetrángolo y Grushka, 2008, p. 12. Schulthess y Demarco, 1993, p. 51.

Los ingresos contributivos representaron en promedio 45% de los recursos totales de la ANSES en esos años. Los ingresos tributarios de asignación específica fueron de 27% en promedio (12% provinieron de impuestos directos y 15% de impuestos indirectos). Las contribuciones figurativas (“pre-COPA”) fueron equivalentes al 24% de los recursos totales de ANSES. El saldo promedio de 4% se financió con las rentas de la propiedad de ANSES.

A partir del año 2017 la Nación resolvió la devolución de los recursos de la “pre-COPA” a las provincias, en el marco del pacto fiscal entre las partes, en un cronograma que se extendió hasta el año 2021 (a razón de 5% por año) y reemplazo esta fuente de ingresos con recursos propios, que se registran en la cuenta de las contribuciones figurativas.

Figura 10. Evolución de la composición de ingresos de ANSES, 1998-2020.



Fuente: elaboración propia en base a ANSES

- **Moratorias, emergencias y consolidación de las deudas previsionales:**

En el año 1967, con la sanción de la Decreto-Ley 17.122, se abrió una moratoria previsional y se instrumentó un proceso de consolidación de las deudas previsionales que tenían los trabajadores y los empleadores con las cajas nacionales de previsión exigibles hasta ese año.

En este sentido, se dispuso el reempadronamiento de los responsables por los ingresos de contribuciones y/o aportes ante las Cajas Nacionales de Previsión y la presentación de la

declaración jurada del estado de sus saldos deudores al 31 de agosto de 1966, se condonaron los intereses, las multas y los recargos devengados hasta esa fecha. La deuda consolidada por aportes personales podía ser abonada al contado o en planes de financiamiento de dos a seis años, con tasas de interés de 6% anual a 15% anual, negativas en términos reales, ya que la inflación de esos años, medida a través de la evolución del IPC, había sido del 26% anual en el año 1966 y fue del 27% anual promedio durante el período máximo del plan de pagos⁷⁵. Las empresas deudoras de las contribuciones patronales podían emitir debentures nominativos, denominados “debentures de la seguridad social”, a doce años de plazo, con una tasa de interés del 15% anual sobre el saldo de la deuda a cada fecha, mientras que la inflación anual promedio entre esos años fue del 102%⁷⁶. El seguimiento de este programa fue realizado por el Centro de Fiscalización de la Seguridad Social creado al efecto en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Social, dirigido por el presidente delegado del Instituto Nacional de Previsión Social.

La segunda moratoria se sancionó con el Decreto-Ley 20.147 del año 1973, que hizo lo propio con las deudas existentes hasta ese año. Con los recursos provenientes de la consolidación de esta última se creó el fondo de reserva del régimen nacional de jubilaciones y pensiones destinados a solventar: las deudas que el régimen nacional de previsión mantenía con sus beneficiarios; los adelantos realizados a los jubilados y pensionados a cuenta de los coeficientes de movilidad de las prestaciones jubilatorias; los desequilibrios financieros que del régimen nacional de previsión.

En el año 1979, mediante la Resolución 592/79 de la Secretaría de la Seguridad Social, se promovió el reempadronamiento de los autónomos y fue posible modificar la fecha de inicio de la actividad y abonar la deuda consolidada hasta el mes de julio de ese año.

En el año 1985, con la sanción del Decreto 421/85, se estableció una nueva moratoria para trabajadores autónomos, con la particularidad que fue posible acceder al beneficio previsional habiendo pagado el 40% del saldo de la deuda consolidado, el resto se descontaba del pago mensual de la prestación por vejez, en cuotas mensuales sucesivas que no superaren el veinte por ciento (20 %) de la prestación. Esta norma es un antecedente de la moratoria previsional

⁷⁵ Bertín, 1995. Anexo : Evolución de la inflación: 1935-1996.

⁷⁶ *Ibíd.*

del año 2005, que fue la más importante considerando la cantidad de personas que accedieron con este mecanismo a la jubilación por vejez⁷⁷.

En el año 1986, con la sanción del DNU 2.196, se declaró la emergencia económica de los regímenes previsionales para los empleados en relación de dependencia (Decreto-Ley 18.037) y para los autónomos (Decreto-Ley 18.038).

Esta decisión tuvo un fuerte impacto en la litigiosidad previsional; dado que, por una parte, se paralizaron desde el 28 de noviembre de 1986 hasta el 31 de diciembre de 1988 todos los juicios, incluidas las ejecuciones de sentencias y los reclamos administrativos promovidos contra las Cajas Nacionales de Previsión por cobro de reajustes jubilatorios, que estaban basados en la impugnación de la determinación del haber, la movilidad de las prestaciones o el haber máximo de jubilaciones; también se suspendieron, por igual lapso, la iniciación de nuevos juicios y reclamos administrativos. Por otra parte, el haber mensual de las jubilaciones del régimen para los trabajadores en relación de dependencia se determinó con un mecanismo *ad hoc* que resultaba en un monto menor a lo establecido por el Decreto-Ley 18.037⁷⁸.

En el año siguiente se publicó el Decreto 648/87, que estableció un cronograma de pago sobre las diferencias surgidas por la aplicación del DNU 2.196/86. La emergencia previsional finalizó en el año 1988, con la sanción del Ley 23.568. A partir de entonces, los haberes previsionales volvieron a ser calculados de acuerdo con lo establecido en las normativas de los respectivos regímenes previsionales para los trabajadores en relación de dependencia y para los autónomos.

⁷⁷ La Ruffa, 2019, p. 34.

⁷⁸ El cálculo que establecía el DNU 2.196/86 se realizaba de la siguiente manera: a) en caso de jubilación ordinaria y por invalidez si todos los servicios computados hubieren sido en relación de dependencia, el haber se determinaba sumando a la jubilación mínima vigente a la fecha a partir de la cual corresponda abonar la prestación, el 27% del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas a que refiere el inciso 1º del artículo 49º de la Ley 18.037 (t.o. 1976). b) En caso de jubilación por edad avanzada, el haber mensual fue equivalente al 85% del resultado obtenido por aplicación del procedimiento indicado en el inciso anterior. La diferencia en favor del beneficiario, se devengó y se hizo efectiva en forma gradual, de acuerdo con el siguiente cronograma de incrementos: a partir del 1 de enero, el 25% de la diferencia resultante; a partir del 1 de abril, el 50%; a partir del 1 de julio, el 75% y a partir del 1 de octubre de 1987, el 100% de dicha diferencia. A su vez, se estableció que el déficit del sistema que no pudiese ser atendido con los recursos del propio sistema, sería cubierto mediante fondos provenientes del Tesoro nacional.

En el año 1991, mediante la sanción de la Ley 23.982, reglamentada a través del Decreto 2.140/91, el Estado Nacional realizó un proceso de consolidación de deuda global⁷⁹, entre las que se incluyeron las deudas del Sistema Nacional de Previsión Social con los jubilados y pensionados existentes hasta el mes de marzo de ese año⁸⁰.

En una primera instancia, el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS, luego ANSES) determinó de oficio la deuda de los beneficiarios que no hubieran accionado contra el Estado, ni tuvieran liquidaciones en sus expedientes; se pagó un monto en efectivo, equivalente a un año de haberes mínimos por persona (\$ 1.500), y la deuda restante fue abonada con la entrega de títulos públicos.

En una segunda instancia, se consolidaron las deudas acumuladas entre el 1 de abril de 1991 y el 31 de agosto de 1992. El reconocimiento incluyó el total de las obligaciones con sentencia firme en sede administrativa o judicial por diferencia entre el haber teórico y el haber real percibido durante el período de seis años previos; alcanzó a 2,9 millones de personas (90% de los 3,2 millones de pasivos a esa fecha) por un monto equivalente a 5,8 mil millones de dólares de la época⁸¹.

Las deudas consolidadas fueron abonadas con títulos públicos creados específicamente para este fin. Mediante el Decreto 684/93 se autorizó la emisión de los "Bonos de Consolidación de Deudas Previsionales", en pesos y en dólares, denominados "bocones previsionales", se emitieron a diez años, con seis de gracia, en los primeros seis años devengaron intereses

⁷⁹ La consolidación comprendió las obligaciones a cargo del Estado nacional, Administración pública centralizada o descentralizada, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina, Fuerzas Armadas y de Seguridad, Fabricaciones Militares, entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, servicios de cuentas especiales, del Instituto Nacional de Previsión Social y de las obras sociales del sector público. También comprende las obligaciones a cargo de todo otro ente en el que el Estado nacional o sus entes descentralizados tengan participación total o mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, en la medida en que recaigan sobre el Tesoro Nacional, excepto el Banco de la Nación Argentina y el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, el Banco Nacional de Desarrollo y el Banco Hipotecario Nacional

⁸⁰ Schulthess y Demarco señalan que: *"La acumulación de sentencias desfavorables llevó al órgano de administración a replantear su posición, proponiendo ajustes parciales a los jubilados que se abstuvieron de entablar querrelas judiciales contra el sistema. Estos acuerdos (decretos 648/87 y 366/89) constituyeron los primeros reconocimientos explícitos de deuda del SNPS con los pasivos emanados del propio órgano de administración"*. Schulthess y Demarco, 1993, p 54.

⁸¹ *Ibíd.*, 1993, p. 55.

mensuales y desde el séptimo al décimo se amortizaron en cuotas mensuales consecutivas por el valor del capital más los intereses devengados hasta el sexto año.

Si bien el valor nominal de estos instrumentos correspondía a la deuda calculada en el proceso de consolidación, en la práctica, los jubilados y pensionados que no podían esperar hasta la finalización del proceso de maduración implícitos en los mismos, tuvieron que vender los bonos en los mercados secundarios con descuentos importantes sobre la paridad teórica y, en consecuencia, sufrieron pérdidas patrimoniales para obtener recursos líquidos; la contrapartida fueron las ganancias que obtuvieron los inversores que compraron estos bonos a los jubilados y pensionados y pudieron mantenerlos en cartera hasta el vencimiento o venderlos cuando recuperaron parcialmente la paridad⁸².

Figura 11. Síntesis de la Etapa III.

III. 1967 a 1992	
Tipo de régimen previsional	Instituciones
Reforma integral: estructura y parámetros. Aumento de edades mínimas de 50 a 55 años para las mujeres y de 55 a 60 años para los hombres, con 30 años de aportes (20 efectivos). Unificación: a) régimen para empleados en relación de dependencia y b) para empleados autónomos (reducción de doce a dos cajas previsionales). Creación de numerosos regímenes especiales. Surgimiento de cajas de previsión profesionales.	Creación de la Secretaría de Seguridad Social, y de la Dirección Nacional de Recaudación Previsional. Organización de la Justicia Nacional del Trabajo. Creación del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS). Instauración de la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social. Creación del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS). Creación de ANSES.
Cobertura previsional	Financiamiento
Cobertura limitada al mercado laboral formal. Incorporación de la cobertura de salud para jubilados y pensionados (INSSJP).	Transición del financiamiento contributivo al "mixto". Dos moratorias previsionales. Rescate de los bonos públicos colocados en las cajas por amortización de la deuda en cuotas no ajustables, en un contexto de alta inflación ("licuación" parcial). Eliminación temporal de la contribución patronal, asignación de impuestos coparticipables (especialmente IVA). Declaración de la "emergencia previsional", con impacto posterior en la "litigiosidad" previsional. Consolidación de la deuda previsional en el año 1991.

Fuente: elaboración propia.

⁸² Schulthess y Demarco realizaron una evaluación alternativa: "(...) El buen desempeño de los BOCON fue una verdadera sorpresa. Las previsiones periodísticas esperaban una cotización del orden de 30% de la paridad teórica, cifra que estudios técnicos realizados en la Secretaría de Seguridad Social ubicaban, con cierta dosis reconocida de optimismo, en poco más de 50% (Demarco, 1991c). En la práctica, la cotización superó en algunos casos el 60% de la paridad teórica (...)". Schulthess y Demarco, 1993, p. 56.

II.4. Etapa IV: 1993 a 2007

En el año 1993 se realizó la segunda y última reforma integral del régimen previsional nacional: sistémica y paramétrica. Por un lado, se introdujo el régimen de capitalización individual que convivió con el régimen de reparto existente. Por otro lado, se cambiaron los parámetros previsionales: aumentaron las edades mínima y los años con aportes previsionales exigidos con aportes (sin declaración jurada), se modificó la forma de calcular el haber inicial y la tasa de sustitución entre la jubilación y el salario. El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) reemplazó al Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS).

La reforma estuvo precedida por varias medidas de política que se podrían considerar como preparatorias, entre ellas la unificación de los requisitos de los regímenes jubilatorios nacionales, la elevación de los aportes personales y patronales y la consolidación de las deudas previsionales analizadas en la sección precedente. Otras, como los pactos fiscales entre la Nación y las provincias, serán abordadas en esta sección.

El financiamiento de la seguridad social se fortaleció con la asignación de la recaudación de varios impuestos nacionales coparticipables⁸³. En sentido contrario, la instauración del régimen de capitalización individual significó la merma de recursos fiscales para el financiamiento de la previsión social, dado que los aportes personales de sus afiliados se capitalizaban en las cuentas individuales y dejaron de financiar las prestaciones previsionales. Este costo, conocido como de “transición”, impactó de manera directa sobre el déficit previsional y fiscal, ya que el Estado no compensó los menores ingresos previsionales con una baja, al menos equivalente, en el gasto público para que la reforma previsional tuviese efecto neutro.

⁸³ Esta transformación del sistema previsional se llevó adelante en un contexto más amplio de reformas estructurales: privatización de empresas de servicios públicos, desregulación de vastos sectores de la economía, flexibilización del mercado de trabajo (disminución del costo laboral para los empleadores y generalización de modalidades laborales más frágiles), descentralización de varias de las funciones del Estado nacional hacia provincias y municipios, superación de los escenarios de alta inflación e hiperinflación de las décadas previas mediante la denominada Ley de Convertibilidad de la moneda nacional, y prohibición de la indexación de los contratos a favor del nominalismo. En estos años también tuvo lugar el ciclo de recesión interna más extenso del último siglo, y una crisis que terminó con el abandono de la Ley de Convertibilidad y la declaración formal de cesación de pagos por parte del Estado nacional. En el ámbito del mercado de trabajo se verificó la separación cada vez mayor entre el mercado laboral formal (con todos los derechos sociales) y el informal (sin derechos), y el crecimiento de la desocupación laboral a niveles inéditos, que exacerbaban la indigencia, pobreza y exclusión social en un amplio sector de la población.

La otra modificación sustantiva en este período fue el fortalecimiento de la incumbencia de las provincias en temas previsionales, ratificada en la reforma de la Constitución Nacional del año 1994⁸⁴. Las provincias conservaron la potestad para legislar sobre la cobertura de la seguridad social de sus empleados públicos y, también, de los profesionales, que están organizados desde hace años en las cajas previsionales propias.

II.4.1. Régimen previsional

- Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)

La reforma previsional sancionada por la Ley 24.241 del año 1993 entró en vigor en el mes de junio de 1994. Los nuevos regímenes absorbieron a los afiliados en relación de dependencia (Decreto-Ley 18.037) y a los afiliados autónomos (Decreto-Ley 18.038), que fueron derogados por el Art. 168° de la Ley 24.241. En esa oportunidad también se derogaron varios regímenes previsionales especiales.

La reforma no fue el producto del consenso entre las distintas fuerzas políticas con representación en el Congreso de la Nación, sino el resultado de una ajustada votación, que dejó abierta la controversia sobre la reforma previsional misma e impactó en su legitimidad de origen⁸⁵.

Las edades mínimas para el acceso a la jubilación por vejez fueron aumentadas de 55 a 60 años para las mujeres y de 60 a 65 años para los hombres, en ambos casos con el requisito de 30 años de aportes efectivos.

⁸⁴ El artículo 125º de la Constitución Nacional de 1994 habilita a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires a conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales, entre otras facultades. Más adelante en este trabajo se cita este artículo en toda su extensión.

⁸⁵ Isuani y San Martino señalan que: “(...) El trámite legislativo que tuvo la reforma previsional instaurada en 1994 en la República Argentina significó un desafío político para el gobierno que asumió en 1989. Obtener su sanción implicó la modificación sustancial del proyecto originalmente enviado por el Poder Ejecutivo ya que en el transcurso del tiempo y las negociaciones fue cambiando su estructura (...)”. En este trabajo se realiza un exhaustivo análisis de las diferencias entre el proyecto original del Poder Ejecutivo y el régimen aprobado por la Ley 24.241. Isuani y San Martino, 1995, p. 41. En el mismo sentido, Bertín advierte que: “(...) En el caso argentino el debate parlamentario del año 93 fue intenso, el proyecto original del ejecutivo tuvo cambios importantes introducidos por el Parlamento hasta los momentos inmediatos a su aprobación, esta fue lograda en reñidas votaciones, tanto en las votaciones en general como en las correspondientes a cada uno de sus artículos, en ambas cámaras del Congreso de la Nación, y posteriormente, el Poder Ejecutivo introdujo varias observaciones a determinados artículos al promulgar la ley (...)”. Bertín, 2006, p. 115.

El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) funcionó con dos regímenes en competencia: el de capitalización individual y el de reparto asistido.

El primer pilar era de gestión pública, a cargo de la ANSES, que otorgaba la prestación básica universal (PBU) de suma fija más un adicional por años de aportes por encima del mínimo exigible para el acceso a la jubilación por vejez (entre 30 y 45 años de aportes)⁸⁶, el objetivo de esta prestación fue la redistribución del ingreso.

El segundo pilar se financiaba con el 11% del aporte personal realizado por los afiliados, que tenían la posibilidad de optar entre dos regímenes:

- El régimen de capitalización: era de contribución definida y beneficio indefinido, denominado Jubilación Ordinaria (JO). Los aportes personales se registraban en cuentas de capitalización individual, manejadas por administradoras de fondos de jubilaciones y pensión (AFJP). La percepción del beneficio por vejez o invalidez se hacía a través de tres modalidades alternativas: renta vitalicia, retiro programado o retiro fraccionario. Los beneficios se financiaban con el saldo acumulado en las cuentas de capitalización, compuesto por la sumatoria de los aportes previsionales más la rentabilidad de las inversiones netas de las comisiones de administración de las AFJP.
- El régimen de reparto: de contribución y beneficio definido, otorgaba la Prestación Adicional por Permanencia (PAP). La PAP equivalía al 0,85% del ingreso de referencia por cada año de aportes al régimen a partir del año 1994. Con 30 años de aportes, la PAP representaba el 25,5% del ingreso de referencia. El ingreso de referencia se calculaba como el promedio de los salarios actualizados en los diez años previos al cese de la actividad. La gestión estaba a cargo de la ANSES. En el año 2007, con la sanción de la Ley 26.222, el reconocimiento de la PAP fue aumentado de 0,85% a 1,5% por cada

⁸⁶ En cuanto al haber mensual, la Ley 24.241 establece (Art. 20°) : “ El haber mensual de la Prestación Básica Universal se determinará de acuerdo con las siguientes normas: a) Para los beneficiarios que acrediten treinta (30) años de servicios en las condiciones del inciso c) del artículo anterior, el haber será equivalente a dos veces y media (2,5) el aporte medio previsional obligatorio, al que se refiere el artículo siguiente; b) Para los beneficiarios que acrediten más de treinta (30) y hasta cuarenta y cinco (45) años como máximo de servicios en las condiciones preindicadas, el haber se incrementará en un uno por ciento (1 %) por año adicional sobre la suma a que alude el inciso a). Sobre el AMPO, la ley define (Art. 21°): “El Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO) se obtendrá dividiendo el promedio mensual de los aportes establecidos en el artículo 39, ingresados en cada semestre, excluidos los aportes sobre sueldo anual complementario, por el número total promedio mensual de afiliados que se encuentren aportando, de acuerdo con el procedimiento que establezcan las normas reglamentarias. El computo del AMPO se realizará en los meses de marzo y septiembre de cada año”.

año de aporte, y la tasa de sustitución implícita con 30 años de aportes fue 45% del ingreso base usado para el cálculo del haber inicial.

Tanto los afiliados a capitalización como los afiliados en el sistema de reparto podían percibir también la Prestación Compensatoria (PC), que reconocía las contribuciones realizadas por los trabajadores antes de la reforma de 1993. La PC era igual a 1,5% del ingreso de referencia por cada año de contribución al sistema anterior hasta un máximo de 35 años.

El tercer pilar: era el ahorro previsional voluntario (APV)⁸⁷. Los afiliados al régimen de capitalización podían realizar aportes a voluntad, con desgravaciones reducidas sobre el pago del impuesto a las ganancias. Estos aportes adicionales se integraban en las cuentas de capitalización de los afiliados, con el objetivo de reforzar la jubilación en la vejez.

Los haberes jubilatorios tuvieron la siguiente estructura:

- **Haber jubilatorio en el régimen de reparto = PBU + PC + PAP.**

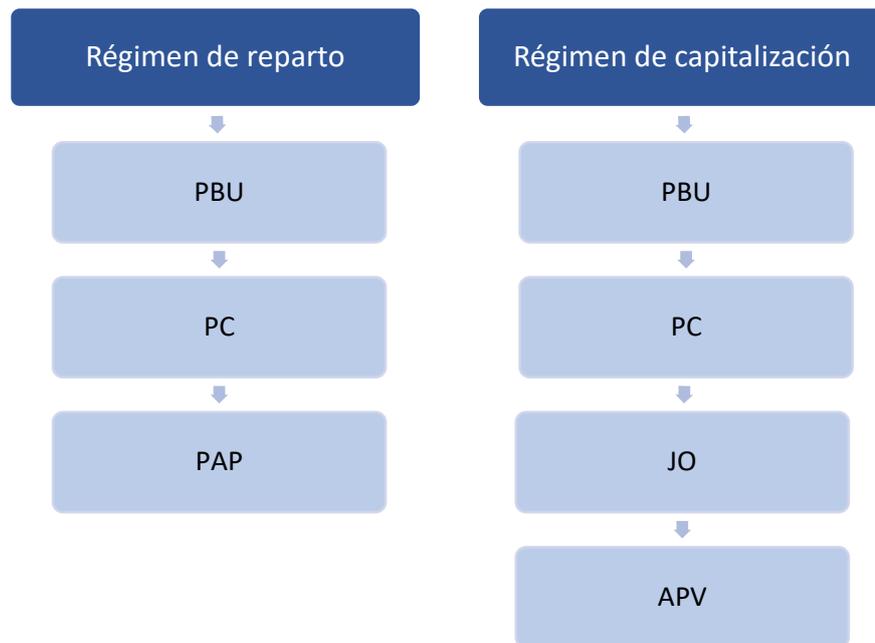
Forma de percepción: mensualidad periódica vitalicia.

- **Haber jubilatorio en el régimen de capitalización = PBU + PC + JO.**

Forma de percepción: retiro programado (administrado por las AFJP) o renta vitalicia (administrado por compañías de seguros de retiro).

Figura 12. Regímenes previsionales del SIJP

⁸⁷ El seguro de retiro había sido instrumentado en el año 1987, a través de la Resolución de la Superintendencia de Seguros 19.106, cuya provisión quedó a cargo de empresas de objeto específico, las compañías de seguro de retiro (CSR) o como complemento de los seguros de vida a cargo de las compañías de seguro de vida (CSV). En esta norma, el seguro de retiro fue definido como “(...) a toda cobertura que prevea, en caso de sobrevivencia, el pago periódico de una renta vitalicia o el pago del capital asegurado liquidado en forma de rentas vitalicias (...)”.



Fuente: Elaboración propia.

Las prestaciones previsionales a cargo del régimen de reparto (PBU, PC, PAP) tenían una movilidad semestral (marzo y setiembre) de acuerdo con la variación del AMPO entre ambas fechas⁸⁸. En cambio, se estableció, a través de la Resolución ANSES 63/94, que para la determinación del ingreso de referencia para el cálculo del haber inicial de las prestaciones del régimen de reparto, las remuneraciones de los diez años previos al cese de la actividad debían ser actualizadas por el índice salario básico de convenio de la industria y la construcción (ISBIC). La movilidad de la prestación del régimen de capitalización (JO) seguía a la variación del fondo de jubilaciones y pensiones en el caso de haber optado por un retiro programado o por un retiro transitorio y las rentas vitalicias tenían la movilidad implícita en los contratos con las compañías de seguro de retiro.

Las prestaciones del régimen previsional público se financiaban con el aporte personal del 11% de sus afiliados, con las contribuciones patronales del 16% de todos los afiliados al SIJP y con los impuestos de asignación específica.

⁸⁸ El aporte medio previsional obligatorio (AMPO) se obtenía dividiendo el promedio mensual de los aportes personales de los trabajadores en relación de dependencia establecidos y once puntos de los veintisiete correspondientes a los aportes de los trabajadores autónomos ingresados en cada semestre, excluidos los aportes sobre el sueldo anual complementario, por el número total promedio mensual de afiliados que se encontraban aportando en cada momento.

Los aportes y contribuciones al SIJP sobre el salario en actividad con un mínimo y un máximo, establecidos entre tres y veinte veces el AMPO respectivamente.

Si bien en el diseño original del SIJP los trabajadores disponía de la libertad para afiliarse a cualquiera de los dos regímenes, hubo una preferencia por consolidar el régimen de capitalización. En efecto, los afiliados al régimen de reparto podían cambiar al régimen de capitalización en cualquier momento; en cambio, mediante la Ley 24.347 del año 1994, se estableció que los afiliados al régimen de capitalización podían realizar la opción de volver al régimen de reparto solo hasta el 15 de julio de 1996⁸⁹. Por otra parte, los trabajadores que no realizaban la opción de afiliación, se asignaban al régimen de capitalización individual; esta regulación tuvo un impacto decisivo en el aumento de los afiliados al régimen de capitalización, ya que entre los años 1994 a 2007 la asignación de los trabajadores que no eligieron régimen previsional (“indecisos”) explicó el 47% de las incorporaciones de los afiliados al régimen de capitalización (ver Figura 22)⁹⁰.

En el año 1994, mediante la Ley 24.347, se estableció la prestación por edad avanzada, que se podía solicitar a los setenta años para ambos géneros, con el requisito de contar con diez años de aportes o cinco durante el período de ocho años inmediatos al cese de actividad. El haber de esta prestación era el 70% de la PBU más lo que correspondiese por PC o PAP. A través de esa ley se permitió la afiliación de las amas de casa al SIJP, con la categoría mínima de aportes y la opción de elegir una categoría superior.

La introducción del régimen de capitalización individual suponía para su consolidación el cumplimiento de al menos dos reglas: una interna y otra externa.

La primera estaba vinculada con la densidad requerida de cotizaciones de los afiliados a lo largo de las historias laborales individuales⁹¹. En efecto, el diseño del régimen de capitalización

⁸⁹ En esos dos años retornaron del régimen de capitalización al régimen de reparto 92,4 mil afiliados que representaron el 1,7% de los afiliados a capitalización en el año 1996. Superintendencia de AFJP, 2007, p. 36.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Engel y otros evaluaron el desempeño del régimen de capitalización individual de Chile, creado en el año 1981, y sostienen que: “(...) Si la insuficiencia de las pensiones promedio tiene relación con asuntos paramétricos, su desigual distribución se relaciona con la excesiva importancia del esfuerzo individual, en desmedro del aseguramiento colectivo o seguridad social. Al descansar principalmente en el ahorro individual, el sistema ofrece a los afiliados -en especial a aquellos en tramos medios de ingreso que no están o están apenas cubiertos por el NPS- escasa protección contra ciertos riesgos. Así, bajo el esquema actual, estos trabajadores asumen todo el riesgo de experimentar lagunas previsionales (las que son especialmente perjudiciales durante los primeros años

estaba pensado para que la jubilación por vejez dependiese de la acumulación de aportes previsionales en las cuentas individuales durante un período entre treinta y cuarenta y cinco años. Sólo en estos casos, y dependiendo además de la tasa de rentabilidad real de las inversiones neta de los costos de las comisiones, la tasa de sustitución jubilación/salario sería superior al 50%. No obstante, en la práctica no ocurrió debido a las condiciones del mercado laboral, caracterizadas por la informalidad y la desocupación crecientes. En este contexto, las densidades de cotizaciones fueron sustancialmente más bajas que las previstas en el diseño original de la reforma previsional⁹². El impacto de las menores densidades de cotización sobre la tasa de sustitución en el régimen de capitalización individual no se materializó porque el régimen fue eliminado en la reforma previsional del año 2008, catorce años después de su creación, y los afiliados jóvenes no llegaron a completar el período de treinta años de afiliación a este régimen.

del período activo) y castiga a las mujeres por ganar menos, jubilar antes, vivir más, y estar culturalmente presionadas a asumir tareas no remuneradas, como la maternidad y las tareas de cuidado (niños, enfermos, ancianos, etc.). Se transfiere, además, la totalidad riesgo financiero a los trabajadores, lo cual afecta sobre todo a los menos capacitados y con menos recursos monetarios para asumir estrategias de protección. Todas estas variables, en gran medida ajenas al control del trabajador, afectan el monto de las pensiones. Sin embargo, bajo la lógica de la capitalización individual, son los afiliados quienes cargan exclusivamente con los efectos de estos eventos externos, puesto que prácticamente no existen componentes redistributivos que operen como mecanismos de aseguramiento colectivo. A pesar de la introducción del NPS, el Estado no asume un rol explícito como garante, en un sentido amplio, de los beneficios en el esquema actual, no existiendo un compromiso por el nivel de las pensiones o su distribución en la población. Para quienes no se benefician del NPS, nada tiene el sistema de seguridad social, siendo el trabajador el responsable último de protegerse ante determinados riesgos de la vida (...)". Engel y otros, 2017, p. 15 y 16.

⁹² Bertín señala que "(...) Estas condiciones de adquisición del derecho a la jubilación significaban que para acceder al beneficio un hombre debía aportar 66% de los años trabajados (30 años de aportes entre los 20 y 65 años) y una mujer 75% (30 años de aportes entre los 20 y 60 años de edad). En la década de 1990 el mercado laboral se caracterizó por desocupación creciente, creación de empleo de baja calidad (sin aportes a la seguridad social), aumento del subempleo, generando empeoramiento en la distribución del ingreso y aumento de la pobreza estructural. Naturalmente, la mayor exclusión social y laboral tuvieron un efecto directo sobre la cobertura previsional... y desprotección importante de los adultos mayores... En el período 1994-2001, según estimaciones de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación, la densidad promedio de cotizaciones para el total de los trabajadores del sector privado afiliados al SIJP, con edades entre 25 y 60 años, fue de 49,8% (50,5% para los hombres y 48,2% para las mujeres). Los trabajadores en relación de dependencia superaban en términos de densidad de aportes a aquellos que manifestaron ser durante la mayor parte los períodos autónomos y monotributistas. Cuando se observa la frecuencia o proporción de aportes (sin desagregar por ninguna variable como categoría ocupacional, edad, sexo, etc.) surgen tres grupos bien diferenciados: en primer lugar hay una proporción de personas (20% del total) que aportó gran cantidad de meses (más de 80 meses sobre los 90 del período analizado); en segundo lugar el 30% de los afiliados posee una densidad de aportes entre el 32% y el 80%; finalmente existe un tercer grupo conformado por el 50% de los afiliados que registra una densidad de aportes menor al 32% (...)" Bertín, 2006, p. 115. Ver también Apella, 2010, p. 17. Bertranuo y Sanchez, 2003, p. 42-6. De Biase y Grushka, 2003, p. 66-72. Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social. 2003, p. 27-34.

La segunda regla, externa al régimen de capitalización, remitía al impacto fiscal de la reforma previsional, conocido como el “costo de la transición”⁹³. La canalización de los aportes personales de los afiliados a sus cuentas individuales significaba una merma equivalente en los ingresos de la previsión social pública nacional. La única manera de no aumentar el déficit fiscal implicaba la necesidad de que el Estado generase un ahorro equivalente en el gasto público para que la reforma previsional fuese neutra desde el punto de vista fiscal, como sí ocurrió en la experiencia chilena. Este requisito tampoco se cumplió. En realidad, el Estado tuvo un déficit fiscal aún mayor que el implícito en la reforma previsional. Se financió, entre otras fuentes, con la colocación de deuda pública en los fondos de jubilaciones y pensiones. Así, el Estado debió colocar parte de su deuda en los propios fondos de jubilaciones y pensiones y pagar (o refinanciar) los intereses de la deuda pública.

Ambos efectos, sumados a los costos de administración del régimen de capitalización individual, impactaron en la legitimidad de funcionamiento del régimen de capitalización en los años siguientes, temas que serán ampliados en la Parte III.

En el año 2000 se intentó realizar una reforma previsional al SIJP por medio de la sanción del DNU 1.306/00, fue una reforma con el instrumento legal equivocado, originalmente fue preparada como un proyecto de ley pero terminó siendo promulgada con un decreto de necesidad y urgencia. Se proponía la introducción de un beneficio universal, no contributivo, con un requisito de residencia de quince años y un cronograma de edades mínimas decrecientes, a razón de 75 años en el año 2001, 72 años en el año 2004 y 70 años a partir del año 2007. Se eliminaba la prestación básica universal (PBU) y se la reemplazaba por la prestación suplementaria (PS), con un monto que decrecía en función de los montos de las prestaciones a cargo del régimen previsional público para mantener el objetivo de redistribución pero disminuir su costo⁹⁴. En el caso de las mujeres, se introducía la percepción gradual de las prestaciones del régimen público (PS, PC, PAP) a razón de 85% del total a años 60 años, luego el porcentaje se incrementaba en 3 pp. por cada año hasta alcanzar el 100% a los 65 años. Se proponía la introducción de una prestación proporcional por edad avanzada a

⁹³ Barr, 2000, p. 2-4.

⁹⁴ El haber mensual de la Prestación Suplementaria será igual al cociente de la diferencia entre DIEZ (10) MOPRE y la suma de la Prestación Compensatoria, la Prestación Adicional por Permanencia y la Jubilación Ordinaria, y el valor TRES CON CINCUENTA ($[10 \text{ MOPRE} - (\text{PC} + \text{PAP} + \text{JO})] / 3.50$)

partir de los 70 años para reconocer los años de aportes menores a los 30 años mínimos previstos en la Ley 24.2141. Se reemplazaba al AMPO por el MOPRE como índice para la movilidad de las prestaciones del régimen público. Respecto al régimen de capitalización, se proponía la eliminación de la comisión fija para corregir su efecto regresivo y mejorar la transparencia del sistema de precios; se modificaba el criterio para la distribución de indecisos asignándolos a las administradoras de menor comisión; se regulaba un régimen de información periódica a los afiliados, cuatro veces por año; se introducía un límite a la concentración, el tamaño de una AFJP no podía superar el 27,5% del mercado; se permitía la creación de más de un fondo de jubilaciones y pensiones para ampliar las opciones de inversión para los afiliados, se modificaban los límites por instrumento financiero del régimen de inversiones y la composición del encaje de los fondos de jubilaciones y pensiones; se incluían cambios en las modalidades previsionales del régimen de capitalización individual; entre otras de las modificaciones propuestas. No obstante, esta reforma no entró en vigor porque la Cámara Federal de la Seguridad Social dispuso una medida cautelar con efectos suspensivos ante un reclamo de inconstitucionalidad sobre el decreto de necesidad y urgencia, presentado por representantes del Congreso de la Nación. El Poder Ejecutivo suspendió los efectos del DNU 1.306/00 mediante el DNU 438/01⁹⁵.

- [Reforma en el régimen de capitalización individual del SIJP, 2001](#)

En el año 2001, se realizó una reforma para mejorar el funcionamiento del régimen de capitalización del SIJP, mediante el DNU 1.495/01, que se nutrió de algunos cambios que habían sido propuestos en el DNU 1.306/00. Entre las modificaciones se establecía un período de 90 días contados a partir del alta laboral para elegir entre la afiliación al régimen de reparto o de capitalización individual; los afiliados que permanecía como “indecisos” se asignaban a la AFJP de menor comisión con presencia regional a través de sus sucursales. La comisión por administración que podían cobrar las AFJP a sus afiliados sólo podía tener un componente variable; otros cambios involucraron el alcance de la cobertura por invalidez y fallecimiento;

⁹⁵ “Artículo 1º — Establécese como fecha de entrada en vigencia de las disposiciones del Decreto Nº 1306 del 29 de diciembre de 2000, que no hubieran tenido efecto hasta el 16 de marzo de 2001 inclusive, el primer día del tercer mes siguiente a aquel en que quede firme la sentencia que, en su caso, revoque la medida cautelar dictada en el Expediente Judicial Nº 700.027/2001 del registro de la Cámara Federal de la Seguridad Social”.

la determinación del encaje que debían mantener las AFJP por el fondo de jubilaciones y pensiones. Si bien, se reguló un nuevo mecanismo sobre la rentabilidad del Fondo de Jubilaciones y Pensiones, equivalente al 20% sobre el excedente a una rentabilidad anualizada del 5%, fue suspendido mediante el DNU 216/02 y no entró en vigor.

En ese año el Ministerio de Trabajo, Empleo y de Seguridad Social convocó, a través de la Secretaria de Seguridad Social, a un diálogo intersectorial, con la participación de expertos nacionales e internacionales para debatir sobre el estado de la previsión social de Argentina. Las conclusiones, que fueron publicadas en el “Libro Blanco de la Seguridad Social”, señalaron los problemas de la insuficiente cobertura previsional así como de los niveles de las prestaciones de la seguridad social; los problemas de sustentabilidad financiera; la coexistencia de múltiples regímenes especiales propiamente dichos y diferenciales para actividades riesgosas e insalubres y los elevados niveles de judicialización derivados de las emergencia previsionales precedentes⁹⁶.

- [Reforma en los regímenes de capitalización y de reparto del SIJP, 2007](#)

En el año 2007, con la sanción de la Ley 26.222 se introdujeron cambios importantes en el SIJP, que significaron un mayor equilibrio entre las opciones disponibles para los afiliados respecto a la afiliación y los traspasos entre los regímenes de capitalización y de reparto: las personas que no realizaban la opción inicial entre ambos regímenes pasaron a asignarse al régimen de reparto; los afiliados al régimen de capitalización tenían un plazo de 180 días para retornar al régimen de reparto; los afiliados al régimen de capitalización mayores a cincuenta y cinco años en el caso de los hombres y de cincuenta años para la mujeres con saldos en su cuenta de capitalización individual con saldos menores a 250 MOPRES pasaban a ser afiliados al régimen de reparto, salvo opción expresa de permanecer en el régimen de capitalización⁹⁷. Además, se estableció que la comisión por administración que percibían las AFJP no podía ser mayor al 1% del salario; se creó un fondo mutual por cada administradora para financiar las pensiones por invalidez y fallecimiento, en reemplazo del mecanismo de cobertura brindado

⁹⁶ MTEySS, 2003, p. 35-53.

⁹⁷ La transferencia de estos afiliados al régimen de reparto se reglamentó con el Decreto 313/07 e involucró a un millón de afiliados (7,6%) de los que estaban en el régimen de capitalización individual antes de la reforma, y 45% de los afiliados de este grupo entre 50 y 55 años. Superintendencia de AFJP, 2007, p. 147-8.

por compañías de seguro de vida; se introdujo un límite mínimo en las inversiones de los fondos de jubilaciones y pensiones administrados por las AFJP vinculado con el financiamiento de la denominada “economía real”: “q) *Títulos de deuda, certificados de participación en fideicomisos, activos u otros títulos valores representativos de deuda cuya finalidad sea financiar proyectos productivos o de infraestructura a mediano y largo plazo en la República Argentina. Deberán destinar a estas inversiones como mínimo el CINCO POR CIENTO (5%) de los activos totales del fondo y hasta un máximo del VEINTE POR CIENTO (20%). El PODER EJECUTIVO NACIONAL establecerá un cronograma que permita alcanzar estos valores en un plazo máximo de CINCO (5) años. Las inversiones señaladas en este inciso estarán sujetas a los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 76*”. Respecto a las prestaciones del régimen de reparto, se aumentó el reconocimiento de la prestación adicional por permanencia (PAP) de 0,85% a 1,5% por cada año de aporte y, así, la tasa de sustitución implícita con 30 años de aportes fue 45% del ingreso base usado para el cálculo del haber inicial.

Luego de la reforma previsional del año 2007, se traspasaron del régimen de capitalización al régimen de reparto de manera voluntaria un millón de afiliados y de manera automática, por tener edades mayores a 50 años las mujeres y 55 años los hombres, con saldos de sus cuentas de capitalización individual menores a \$ 20 mil, otro millón de afiliados adicionales, que representaron el 17% de los afiliados al régimen de capitalización antes de esta reforma⁹⁸.

En ese año, mediante el Decreto 897/07, se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS). Las finalidades establecidas en el artículo 1° fueron: “a) *Atenuar el impacto financiero que sobre el régimen previsional público pudiera ejercer la evolución negativa de variables económicas y sociales. b) Constituirse como fondo de reserva a fin de instrumentar una adecuada inversión de los excedentes financieros del régimen previsional público garantizando el carácter previsional de los mismos. c) Contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo. d) Atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales. El FGS estaba integrado por (Art. 3°): “a) Los recursos*

⁹⁸ Superintendencia de AFJP, 2007, p. 147-9 y Cetrángolo y Grushka, 2008, p. 21-2.

proprios percibidos por la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) que al cierre de cada ejercicio anual resulten de libre disponibilidad una vez deducida la deuda exigible del organismo y que se hallen registrados como disponibilidades o como activos financieros. b) Los bienes que reciba el Régimen Previsional Público como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización en cumplimiento del artículo 3º del Decreto Nº 313/07, reglamentario de la Ley Nº 26.222. c) Las rentas provenientes de las inversiones que realice. d) Cualquier otro aporte que establezca el ESTADO NACIONAL mediante su previsión en la Ley de Presupuesto correspondiente al período que se trate”.

Posteriormente, con la “contrarreforma” previsional del año 2008, que será analizada en la sección siguiente, este fondo cambió de denominación, a través del Decreto 2.103/08, por el de Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentina (FGS) y se fusionó con los fondos de jubilaciones y pensiones administrados por las AFJP.

- **Transferencias de cajas previsionales provinciales a la Nación, 1995-1998**

En el año 1993 se firmó el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, que estableció el compromiso de la Nación de aceptar la transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales al Sistema Nacional de Previsión Social.

El proceso de transferencias de cajas provinciales a la Nación se desarrolló entre los años 1995 y 1998 e involucró a 216 mil afiliados (el 3,7% de los afiliados al año 2008)⁹⁹. A través del Decreto 82/94 se transfirió el régimen previsional de la Ciudad de Buenos Aires. En el año 1995 se trasladaron los regímenes de Santiago del Estero (Decreto 327) y de Catamarca (Decreto 328). Durante el año 1996 el SIJP absorbió los sistemas previsionales de Salta (Decreto 71); Mendoza (Decreto 362); San Juan (Decreto 363); La Rioja (Decreto 503); Río Negro (Decreto 721); Jujuy (Decreto 868) y Tucumán (Decreto 1.065). Y en el año 1997 el régimen previsional de la provincia de San Luis (Decreto 63). El resto de las provincias mantuvieron sus cajas provinciales: Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego.

⁹⁹ Superintendencia de AFJP, 2007, p. 36.

La transferencia de las cajas previsionales provinciales generó un mayor déficit para la Nación por varios factores: las mayores contribuciones previsionales que tenían algunas provincias respecto a las vigentes en el SIJP (La Rioja, Salta, San Juan y Río Negro); el incremento del número de beneficiarios previos a la transferencia, incentivados por el endurecimiento de los requisitos de elegibilidad al ser transferidos al SIJP; la existencia de un mayor número de beneficiarios provinciales como consecuencia de la coincidencia de los traspasos de las cajas previsionales con el proceso de implementación de las reformas de los estados provinciales (privatizaciones y concesiones de las empresas del estado o de los servicios públicos que tenían a su cargo); la disparidad en las tasas de reemplazo del salario entre las cajas transferidas y el sistema nacional, en promedio el haber medio de las ex cajas provinciales era dos veces al pagado por el sistema nacional¹⁰⁰.

- **Regímenes previsionales especiales, 1993-2007**

En el año 1993, con la reforma previsional que creó el SIJP se derogaron, a través del Decreto 78/04, reglamentario del Art. 168 de la Ley 24.241, los regímenes previsionales especiales del Servicio exterior (Ley 22.731); de Investigadores científicos y tecnológicos (Ley 22.929 y Ley 23.626); del Personal de la CONEA y de docentes universitarios con dedicación exclusiva (Ley 23.026); del Personal docente de nivel inicial, primario, medio, técnico y superior no universitario (Ley 24.106); de funcionarios públicos (Ley 24.018: Presidente, Vicepresidente y Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. Vocales del Tribunal Fiscal de la Nación. Legisladores nacionales; ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo Nacional, asesores presidenciales y demás funcionarios calificados de jerarquía equivalente por disposición legal o decreto del Poder Ejecutivo; secretarios y prosecretarios nombrados por las Cámaras de Senadores y de Diputados de la Nación; y el intendente, los concejales, los secretarios y subsecretarios del Concejo Deliberante y los secretarios y subsecretarios del Departamento Ejecutivo, todos ellos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Procurador General del Tesoro y vocales del Tribunal de cuentas de la Nación).

¹⁰⁰ Apella, 2014, p. 27-9.

No obstante, las personas incluidas en los regímenes derogados lograban obtener el beneficio previsional establecido en sus correspondientes regímenes especiales a través de la vía judicial. En el año 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del Decreto Nº 78/94 (caso “Craviotto, Gerardo Adolfo”¹⁰¹). Posteriormente, como será desarrollado a continuación, en el año 2002 varios de estos regímenes especiales fueron derogados por leyes del Congreso de la Nación pero reestablecidos de inmediato.

Entre los años 1998 y 1999 fueron creados dos regímenes específicos separados del SIJP: el denominado monotributo y el régimen para personal doméstico, que básicamente apuntaban a aumentar la cobertura previsional y de salud a trabajadores por cuenta propia que no estaban alcanzados por ningún régimen previsional.

En primer lugar, por Ley 24.977 del año 1998, se estableció el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, conocido como monotributo, destinado a los pequeños contribuyentes que no estaban siendo alcanzados por el régimen de autónomos¹⁰². La principal característica fue que con un aporte mensual (con determinadas escalas según el monto facturado) cubrían las obligaciones relativas a los impuestos a las ganancias y al valor agregado y las contribuciones al sistema previsional. En el año 2003 con la Ley 25.865, que sustituyó a la Ley 24.977, se estableció un nuevo régimen tributario integrado y simplificado para los pequeños contribuyentes, relativo también a los impuestos a las ganancias y al valor agregado y al sistema previsional¹⁰³.

¹⁰¹ CSJ, Craviotto, Gerardo Adolfo y otros c/ Estado Nacional - PEN - Ministerio de Justicia de la Nación s/ empleo público.

¹⁰² En los términos de la Ley 24.977/98, eran pequeños contribuyentes las personas físicas que ejercían oficios o eran titulares de empresas o explotaciones unipersonales, y las sucesiones indivisas en su carácter de continuadoras de estos sujetos, que habiendo obtenido en el año calendario inmediato anterior al período fiscal de que se tratare, ingresos brutos inferiores o iguales a \$ 144.000 (modificado periódicamente), no superasen en el mismo período los parámetros máximos referidos a las magnitudes físicas y el precio unitario de operaciones que se establecía para su categorización a los efectos del pago integrado de impuestos que les correspondía realizar; también eran considerados pequeños contribuyentes quienes ejercían profesiones, incluidas aquellas para las que se requiere título universitario y/o habilitación profesional, pero sólo podían incorporarse al régimen simplificado cuando el monto de sus ingresos brutos anuales no supera una cifra que se determinaba periódicamente.

¹⁰³ En la Ley 25.865/03 se consideran pequeños contribuyentes las personas físicas que realicen venta de cosas muebles, obras, locaciones y/o prestaciones de servicios, incluida la actividad primaria, las integrantes de cooperativas de trabajo, en los términos y condiciones que se indican en el Título VI y las sucesiones indivisas en su carácter de continuadoras de las mismas; asimismo, se consideran pequeños contribuyentes las sociedades

En segundo lugar, con la sanción de la Ley 25.239 del año 1999, se creó un régimen especial obligatorio de seguridad social para los empleados del servicio doméstico. El mecanismo fue similar al monotributo: mediante un aporte único se financiaban las obligaciones para la previsión social, la atención de la salud y las impositivas. El monto del aporte mensual se establecía según la cantidad de horas semanales laboradas por el trabajador. Los beneficios que recibían los afiliados a estos regímenes eran la Prestación Básica Universal (PBU) prevista en Ley 24.241 y las modificaciones fijadas en la Ley 26.425; la pensión por invalidez; la pensión por fallecimiento; más el acceso al Programa Médico Obligatorio (PMO) a cargo del Sistema Nacional del Seguro de Salud, contemplado en la Ley 23.661¹⁰⁴. En cuanto a la PBU cabe aclarar que en los hechos tanto los monotributistas como los empleados domésticos que no pueden reunir los 30 años de aportes que exige la ley perciben la jubilación mínima. En el año 2013, con la sanción de la Ley 26.844, este régimen fue reemplazado por el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, que mantiene la cobertura previsional y establece una estructura de salario mínimo por tipo, modalidad y categoría profesional, a ser fijada periódicamente por la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares. Se amplió la protección social con la limitación en las horas trabajadas, la extensión de los descansos, las mayores licencias por enfermedad, maternidad, accidentes inculpables, y las vacaciones anuales; se introdujo la protección frente a los accidentes de trabajo, y se aumentaron las indemnizaciones por despido, asimilándolas a las establecidas en el Régimen de Contrato de Trabajo de la Ley 20.744 del año 1974, entre otros cambios.

En el año 2002, la Ley 25.668 derogó las asignaciones vitalicias para los arzobispos, obispos y obispos auxiliares con jurisdicción sobre arquidiócesis, diócesis, prelaturas o exarcados del Culto Católico Apostólico Romano, y para el vicario castrense para las Fuerzas Armadas (Ley

de hecho y comerciales irregulares (Capítulo I, Sección IV, de la ley de Sociedades Comerciales N° 19.550 y sus modificaciones), en la medida que tengan un máximo de tres (3) socios. Se fijan categorías para encuadrar a los sujetos alcanzados: cinco para las prestaciones de servicios y locaciones, y ocho más para las restantes actividades.

¹⁰⁴ Con la reforma previsional de 1999 (Ley 25.239/99) el trabajador recibe la atención de la salud a través del Programa Médico Obligatorio (PMO) a cargo del Sistema Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL), previsto por el artículo 28 de la Ley 23.661, en tanto ingresase cuanto menos un aporte mensual (originalmente de \$20, luego modificado); además, el trabajador puede extender esta protección para su grupo familiar primario mediante un aporte voluntario (originalmente de \$20, luego modificado). Los jubilados reciben la cobertura médico asistencial por parte del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), en los términos de la Ley 19.032.

21.540); el régimen especial para el personal del Servicio Exterior de la Nación (Ley 22.731); y el régimen especial para funcionarios del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Ley 24.018).

Empero, al promulgarse esta ley, mediante el DNU 2.322/02, se observaron las derogaciones del Decreto-Ley 21.540 (rentas vitalicias en el culto católico) y del Decreto-Ley 22.731 (servicio exterior) y ambas mantienen vigencia. Se observó parcialmente el Decreto-Ley 18.464 y se restituyeron las asignaciones vitalicias para el presidente y el vicepresidente de la Nación y mantuvo su vigencia el régimen especial para magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas.

En el año 2007, mediante la Resolución de la Secretaría de Seguridad Social 135/07, se transfirieron del régimen de capitalización a la ANSES los saldos de las cuentas de capitalización de los afiliados correspondientes a los regímenes especiales del Servicio Exterior de la Nación (Ley 22.731); Poder Judicial de la Nación (Ley 24.018); Docentes (Ley 24.016 y Decreto 137/05); Investigadores Científicos y Tecnológicos (Ley 22.929 y Decreto 160/05); así, estos colectivos mantuvieron sus propios regímenes previsionales. Los traspasos involucraron a 174 afiliados, que representaban el 1,5% de los afiliados al régimen de capitalización al mes de abril del año 2007, con una edad media de 42 años, mayor proporción de mujeres (70%) y con altas densidades de aportes (98,5% en el último año) respecto al promedio de los afiliados en el régimen de capitalización individual (54,7)¹⁰⁵.

Los múltiples cambios descriptos relacionados con los regímenes previsionales especiales, tanto en esta etapa como en las anteriores, ponen en evidencia las dificultades o resistencias para integrarlos al SIJP, a pesar de los efectos adversos sobre la eficacia y la equidad que se derivan de la coexistencia de varios sistemas, ver Recuadro II: Regímenes especiales y equidad.

- [Regímenes previsionales para actividades riesgosas e insalubres, 1993-2007](#)

En estos años se crearon los siguientes regímenes especiales para actividades riesgosas e insalubres: maquinistas o conductores portuarios de autoelevadores y guías móviles (Decreto 383/03); encargado y apuntador marítimo (Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 864/04); personal de plantas de elaboración o fraccionamiento de

¹⁰⁵ Superintendencia de AFJP, 2007, p. 151-2.

combustibles líquidos de primer grado (Resolución MTEySS 716/05); y personal portuario que realiza tareas de mantenimiento (Resolución MTEySS 140/06)¹⁰⁶.

II.4.2. Institucionalización

El primer hito institucional relativo al sistema previsional en esta etapa es instrumentado mediante el Decreto 94 del año 1993: se trasladó la recaudación y la fiscalización de los recursos de la seguridad social de la ANSES, bajo la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, a la Secretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía. En el mismo año, con la sanción del DNU 507/93 se asignó esta función a la Dirección General Impositiva (DGI)¹⁰⁷ que depende del Ministerio de Economía.

Uno de los aspectos institucionales más significativo de esta cuarta etapa en la estructuración del sistema previsional fue la ratificación de la incumbencia de las provincias en temas previsionales en la reforma de la Constitución Nacional del año 1994. En el Título II: Gobiernos de Provincia, artículo 125° se afirma: *“(...) Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios. Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura (...).”*

En el año 1996, mediante la sanción de la Ley 24.655, se avanzó en la institucionalización con la creación de la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social¹⁰⁸.

¹⁰⁶ OPC, 2020a, p. 84-86. Rofman, 2021, p. 12-3.

¹⁰⁷ Actualmente Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

¹⁰⁸ En la Capital Federal la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social está integrada por 10 Juzgados, con competencia en: a) las causas enunciadas en el artículo 15 de la Ley 24.463; b) las demandas que versen sobre la aplicación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones establecido por la Ley 24.241 y sus modificatorias; c) las demandas que versen sobre la aplicación de los regímenes de retiros, jubilaciones y pensiones de las Fuerzas Armadas y de Seguridad; d) el amparo por mora previsto en el artículo 28 de la Ley

En el año 2001, con el Decreto 1.231 se creó la Dirección General de Recursos de la Seguridad Social en la estructura orgánica de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

En el mismo año, con la promulgación del Decreto 1.394/01 se estableció el Sistema Unificado de Información y Recaudación de la Seguridad Social (SIRSS)¹⁰⁹. La misma norma creó el Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS)¹¹⁰, ente público no estatal, con el objeto exclusivo de ejercer las funciones de ente de gestión del Sistema de Información y Recaudación para la Seguridad Social (SIRSS). El INARSS fue disuelto dos años después con

19.549, modificada por la Ley 21.686, en materia de seguridad social; e) las ejecuciones de créditos de la Seguridad Social perseguidas por la Dirección General Impositiva en ejercicio de las funciones asignadas por el Decreto 507/93, y f) las causas que entonces estaban asignadas a la Justicia Nacional de Primera Instancia del Trabajo por el artículo 24 de la Ley 23.660. A su vez, la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, creada por Ley 23.473, se transformó en la Cámara Federal de la Seguridad Social, con conocimiento en la materia enumerada en el artículo 39 bis del Decreto-Ley 1.285/58.

¹⁰⁹ El sistema SIRSS establecido por Decreto 1394/01 incluye: "(...) a) *Registración de los contratos de trabajo. b) Registración de los trabajadores autónomos. c) Obtención y distribución de la información sobre trabajadores, grupos familiares y empleadores, requerida por el funcionamiento de las instituciones laborales y de la seguridad social. d) Pagos de las remuneraciones en dinero debidas al trabajador en relación de dependencia. e) Recaudación de aportes, contribuciones, cuotas y demás imposiciones a los que estuviesen obligados los trabajadores y los empleadores con motivo de las relaciones laborales y de la seguridad social. f) Recaudación de aportes a la seguridad social de los trabajadores autónomos (...).*

¹¹⁰ El INARSS creado por el Decreto 1.394/01 estuvo conducido por: "(...) un Director Ejecutivo y un Consejo de Administración integrado el Administrador Federal de Ingresos Públicos y por el Director Ejecutivo de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) en representación del Estado Nacional, por UN (1) consejero en representación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, por UN (1) consejero en representación de las Obras Sociales de Carácter Sindical, por UN (1) consejero en representación de las Obras Sociales del Personal de Dirección, y por UN (1) consejero en representación de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (...). Las funciones del INARSS eran: "(...) a) *Crear y administrar la Base de Relaciones Laborales. b) Recibir, validar y remitir a los empleadores la constancia de las denuncias de altas, novedades y bajas de relaciones laborales. c) Informar a los empleadores, a solicitud de ellos, sobre el estado de su plantilla de trabajadores registrados. d) Recibir, en función de una rutina y requisitos técnicos reglamentados por la Autoridad de Aplicación, la información de las bases de datos que comprende el SIRSS y que están bajo responsabilidad de los entes de control y la Administración Nacional de la Seguridad Social. e) Validar y complementar dicha información con la Base de Relaciones Laborales. f) Suministrar a los organismos laborales y de la seguridad social, a los organismos responsables de administrar los registros creados por estatutos especiales y a los organismos de control, la información que resulte pertinente de acuerdo a las funciones que cada uno de ellos debe desarrollar. A tal fin, la Autoridad de Aplicación establecerá el alcance y las pautas para la transferencia de información de manera de garantizar la confidencialidad y la satisfacción de las necesidades de información de cada uno de ellos. g) Colaborar con los organismos de control y la Administración Nacional de la Seguridad Social, en la captura de datos a los fines de mejorar la calidad de la información contenida en las bases de datos que integran el sistema. h) Diseñar y administrar los mecanismos necesarios a los fines de percibir los aportes personales a través de débitos sobre la cuenta de los trabajadores. i) Diseñar y administrar los mecanismos necesarios a los fines de percibir las contribuciones patronales a través de la emisión de facturas a nombre del empleador. j) Diseñar y administrar los mecanismos necesarios a los fines de que la ANSES pague las asignaciones familiares a través de créditos en las cuentas de los trabajadores. k) Diseñar y administrar los mecanismos necesarios a los fines de controlar la mora y evasión de cargas sociales. l) Ejercer toda otra actividad inherente a las funciones de aplicación, recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los recursos de la seguridad social (...)*".

la sanción del DNU 217/03, y las funciones en materia de recursos de la seguridad social fueron reasignadas a la AFIP.

La idea de centralizar, perfeccionar y administrar todas las bases de datos del SIRSS fue otro avance significativo en la gestión unificada de la seguridad social.

II.4.3. Organización y extensión de la cobertura previsional

En esta cuarta etapa la cobertura se extendió mediante dos instrumentos de vigencia transitoria: la moratoria previsional y la jubilación anticipada.

Con la sanción de la Ley 24.476 en el año 1995 se creó el régimen de facilidades de pago (“moratoria”) para los trabajadores autónomos incorporados al Sistema Integrado de Jubilaciones de la Ley 24.241. El mecanismo consistía en pagar el saldo de la deuda en un plan de cuotas que establecía la AFIP antes de acceder a la jubilación; en la práctica, este requisito implicó que el alcance de la moratoria fuera en los hechos muy limitado.

En el año 2003, se instrumentó el Plan Mayores, a través de la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 155/03, que estableció una prestación de \$150 a las personas de más de setenta años que no fueran titulares de ningún beneficio asistencial, graciable, no contributivo o previsional, de carácter monetario; y su ámbito espacial de aplicación se circunscribió a las provincias de Formosa, Misiones, Jujuy, Chaco, Corrientes, Salta, San Juan, Entre Ríos, Catamarca, Tucumán, La Rioja, Santiago del Estero, Córdoba y, parcialmente, Santa Fe.

En ese año, a través de la Ley 25.865, se abrió un nuevo período de moratoria previsional para los trabajadores autónomos, en el Art. 4° se establecía: *“por el plazo de un (1) año, un régimen especial de regularización, respecto de las siguientes obligaciones: a) Aporte previsional de los trabajadores autónomos, regulado —según corresponda— por las disposiciones de las leyes 24.241; 18.038; 19.032 y 21.581, sus respectivas modificaciones y normas complementarias y reglamentarias. b) Impuesto integrado y las cotizaciones previsionales fijas con destino al Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS), correspondientes a los pequeños contribuyentes adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo), instituido por la ley 24.977 y sus modificaciones”*.

En el año 2004, con la sanción del Decreto 164/04, se habilitó una moratoria para los trabajadores autónomos que les permitió regularizar las deudas previsionales existentes al mes de setiembre del año 2003.

Al año siguiente, con a través del DNU 1.454/05, se modificaron aspectos claves de la moratorias previsionales previas, permitiendo a los trabajadores autónomos y a los derechohabientes de trabajadores autónomos fallecidos pagar el saldo de la deuda en cuotas, que se deducían del cobro del haber mensual, que no podía ser superior al 20% del haber jubilatorio. Los trabajadores autónomos podían regularizar su situación respecto de aportes que adeudaban a la ANSES hasta el 30 de setiembre de 1993, aun si estuviesen percibiendo otra prestación previsional (por ejemplo, pensión por viudez). Posteriormente, en el año 2006, mediante la Resolución 884/06 de la ANSES, se limitó la posibilidad de pagar en cuotas el saldo de la deuda previsional solo a los trabajadores autónomos que no estuviesen percibiendo algún beneficio (cualquier tipo de planes sociales, pensiones graciables o no contributivas, jubilación, pensión o retiro civil, militar o policial, ya sean nacionales, provinciales o municipales); en estos últimos casos era necesario cancelar previamente el total de la deuda. No obstante, la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social declaró en el año 2011 la inconstitucionalidad de esta norma (caso Trípodí)¹¹¹ y resolvió que no constituye un requisito tener cancelados los aportes no ingresados para acceder a una jubilación mediante la moratoria.

La opción de pagar la deuda de la moratoria a partir de la percepción de la jubilación por vejez y la posibilidad de realizar los trámites por internet, a partir de la Resolución 625/06 de la ANSES, denominada Jubilación Automática para Trabajadores Autónomos, tuvieron un impacto importante en el aumento de la cobertura de los adultos mayores y en los costos para el Estado nacional¹¹².

Los jubilados y pensionados eran el 55% de los adultos mayores en el año 2005 y crecieron al 90% en el año 2012, tal como se evidenció en la Figura 6 del Recuadro I.

¹¹¹ Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social: Trípodí, Aida y Otro c/ ANSES s/ acción meramente declarativa, 2011.

¹¹² La Ruffa y otros, señalan que se tramitaron: “más de medio millón de solicitudes de jubilación por moratoria en sólo tres meses (primer trimestre de 2007) y a un millón y medio en apenas quince meses (de octubre de 2006 a diciembre de 2007)”, La Ruffa, 2019, p. 67.

Un aspecto crítico de esta moratoria fue que se permitió la adhesión a beneficiarios que ya estaban percibiendo la prestación de pensión por fallecimiento; implicó la asignación de más de un beneficio por persona, en lugar de haber ofrecido la opción entre la pensión por fallecimiento que ya estaban percibiendo o la jubilación por vejez a través de la moratoria. La posibilidad del doble beneficio se repitió, como se analizará más adelante, en la moratoria del año 2014. Recién con la sanción de la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM) en el año 2016 se introdujo la cláusula que prohibió la percepción de más de un beneficio previsional. En el marco de recursos escasos, la duplicación de los beneficios previsionales significó un gasto adicional que se debería haber evitado¹¹³.

En el año 2005 se sancionó la Ley 25.994, que permitió la jubilación anticipada de las personas desempleadas al 30 de noviembre del año 2004, que tenían registrados 30 años de aportes previsionales. Estas podían jubilarse cinco años antes de las edades mínimas establecidas en la Ley 24.241 (60 años para las mujeres y 65 años para los hombres). El monto del haber era equivalente al 50% del correspondiente al beneficio de jubilación que tendría derecho al cumplir la edad requerida, y no podía en ningún caso resultar inferior al haber mínimo del Régimen Previsional Público de Reparto. La vigencia de esta ley se prorrogó, mediante el Decreto 1.451/06, hasta el 30 de abril de 2007, y accedieron a la jubilación sesenta mil afiliados al SIJP¹¹⁴.

II.4.4. Financiamiento

En este período sucedieron diversos acontecimientos que afectaron directamente el financiamiento del sistema previsional nacional. Para su análisis, estos eventos se agrupan a continuación en cuatro subsecciones: pactos fiscales entre la Nación y las provincias, emergencias previsionales, evolución de los ingresos y egresos del SIJP, default de la deuda pública en el año 2001 y canje de los bonos en cesación de pago en las carteras de los fondos de jubilaciones y pensiones administrados por las AFJP en el año 2005.

- Pactos fiscales Nación-provincias

¹¹³ IDESA estimó que el 20% del total de los beneficiarios de la ANSES recibía doble cobertura (jubilación y pensión), y representaba el 30% del gasto previsional. IDESA, 2018. La Ruffa y otros, 2019, p. 71.

¹¹⁴ Cetrángolo y Grushka, 2008, p. 21.

La Nación y las provincias firmaron sucesivos pactos o acuerdos fiscales que tuvieron como objetivos fortalecer el financiamiento del sistema previsional con recursos tributarios y promover la unificación de los parámetros previsionales de los regímenes provinciales respecto del SIJP.

En el año 1988, con la sanción de la Ley 23.548, de coparticipación federal de impuestos, se estableció que el gobierno federal retuviese el 42% de los impuestos recaudados, en tanto el 57% se distribuía entre las provincias y el 1% restante se destinaba a financiar crisis imprevistas en éstas últimas¹¹⁵.

A comienzos de la década, mediante la Ley 23.966 del año 1991, se estableció la afectación de impuestos y recursos al financiamiento de los regímenes previsionales nacionales y provinciales. El 11% del IVA (el 90% correspondía al Régimen Nacional de Previsión Social y el 10% se distribuía entre las provincias y la Ciudad de Buenos Aires). La recaudación del impuesto sobre los bienes personales no incorporados al proceso económico (el 90% correspondía al financiamiento del régimen nacional de previsión social administrado por el Instituto Nacional de Previsión Social y el 10% para las provincias y la Ciudad de Buenos Aires). El 30% de los recursos brutos de las privatizaciones y se transfirió al Instituto Nacional de Previsión Social la totalidad de las acciones pertenecientes al Estado Nacional de las sociedades licenciatarias Norte S.A. y Sur S.A. de los servicios de Telecomunicaciones.

Al año siguiente, con la sanción del DNU 879/92, se asignó el 20% de la recaudación del impuesto a las ganancias al mismo fin¹¹⁶. En ese año, con la Ley 24.130, se ratificó el acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales suscripto en agosto de ese año ("Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales"), que fue el primer entendimiento en materia previsional entre todas las jurisdicciones y estableció la cesión del 15% de la recaudación coparticipable al financiamiento del sistema previsional nacional¹¹⁷.

¹¹⁵ Apella, 2014, p. 21.

¹¹⁶ Los recursos restantes del impuesto a las ganancias se distribuían según los siguientes porcentajes: el 10% al Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, a ser ejecutado y administrado por la Provincia de Buenos Aires; el 2% a refuerzos de la Cuenta Especial Nº 550 "Fondo de Aporte del Tesoro Nacional de las Provincias", el 4% se distribuyó entre todas las jurisdicciones, excluida la de Buenos Aires conforme al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, y el 64% restante se distribuyó entre la Nación y el conjunto de las jurisdicciones provinciales conforme a las disposiciones de los artículos 3º y 4º de la Ley 23.548.

¹¹⁷ La cláusula primera del el Acuerdo suscripto en agosto de 1992 entre Nación y provincias (ratificado por Ley 24.130 de septiembre de ese año) establece que "(...) A partir del 1ro. de Setiembre de 1992, el Estado Nacional

En el año 1993 se firmó el segundo pacto entre la Nación y las provincias (“Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”), que incluyó una reforma en los tributos de ambas jurisdicciones y un compromiso de la Nación en aceptar la transferencia de regímenes previsionales Provinciales. En este sentido, mediante el Decreto 14/94, se fijaba la obligación del gobierno nacional: *“6) Aceptar la transferencia al Sistema Nacional de Previsión Social de las Cajas de Jubilaciones Provinciales —con exclusión de las de Profesionales que prevee el artículo 56 de la Ley Nº 18.038 (t.o. 1980)— en el caso de las Provincias que adhieran al nuevo Régimen Previsional que sancione la Nación, respetando los derechos adquiridos de los actuales jubilados y pensionados provinciales. Para el caso que con posterioridad a la fecha del presente alguna Provincia modificara su legislación en materia de jubilaciones y pensiones, el mayor costo que pudiera resultar de dichas modificaciones estará a cargo exclusivo de dicha Provincia. Esta transferencia se instrumentará a través de convenios particulares con cada jurisdicción provincial interesada, los que deberán suscribirse en un plazo de 90 días a partir de la sanción de la Ley Provincial respectiva.”*.

En el año 1996, mediante la Ley 24.699, se prorrogó el plazo para el cumplimiento de las cláusulas del Pacto Federal del año 1993 hasta el 31 de diciembre de 1998, y se asignó al financiamiento del SIJP el 21% de la recaudación de los gravámenes específicos a las naftas, gasolina natural, solvente, aguarrás, gasoil, diesel-oil, kerosene y el gas natural comprimido¹¹⁸.

A fines de la década, con el objetivo de compensar a las provincias que no habían transferido sus cajas previsionales, pero habían cedido el 15% de la pre coparticipación de impuestos, se sancionó la Ley 25.235 en el año 1999, que ratificó el Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal; en el punto doceavo del acuerdo, se estableció que: *“(…) El Estado Nacional financiará con recursos provenientes de Rentas Generales los déficits globales de los*

queda autorizado a retener un 15% (quince por ciento), con más una suma fija de \$43.800.000 mensual, de la masa de impuestos coparticipables prevista en el artículo 2do. de la Ley 23.548 y sus modificatorias vigentes a la fecha de la firma del presente, en concepto de aportes de todos los niveles estatales que integran la Federación para los siguientes destinos: a) El 15 % (quince por ciento) para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resulten necesarios (...).”

¹¹⁸ El 79% restante de la recaudación de los impuestos se distribuían entre el Tesoro Nacional, las provincias y el Fondo de la Vivienda; además, el producido del impuesto que gravare a los automotores, chasis con motor y motores de tales vehículos que utilicen como combustible gasoil, en lo que corresponda a una alícuota aplicable sobre la base imponible de hasta el 10%, también fue destinado al financiamiento del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones hasta el 31 de diciembre de 1998 (Art. 3º).

sistemas previsionales provinciales no transferidos hasta la fecha del presente convenio en función de los regímenes actualmente vigentes; como los de aquellos sistemas que arrojen déficit previsional originados en forma individual (personal civil, docente, policial, etc.). Las cajas continuarán administradas por las respectivas provincias, si así lo desearan o cláusulas constitucionales impidieran su transferencia, quienes armonizarán en un plazo de 180 días sus sistemas integrados de jubilaciones y pensiones para sus beneficiarios futuros en función de las pautas nacionales en cuanto al régimen de aportes y contribuciones, así como de los requisitos para acceder a beneficios en el futuro. Sin perjuicio de ello las provincias podrán constituir fondos compensadores para determinadas situaciones especiales asignándoles recursos específicos, por vía legal y con administración a cargo de la respectiva caja (...) El Estado Nacional financiará los déficits en forma escalonada y acumulativa en los siguientes porcentajes: para el año 2000 el 5%, el 2001 el 20% del déficit anual del sistema previsional de cada provincia. A tal efecto se sancionarán los Convenios correspondientes entre el Estado Nacional y cada Gobierno Provincial, que contemplarán una auditoría completa de la situación preexistente. En caso de prorrogarse los pactos fiscales o de dictarse la nueva ley a partir del vencimiento del presente se completará hasta llegar al 100% la atención por parte del Estado Nacional de los déficits fiscales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos, en los tres años subsiguientes (...)."

Los primeros convenios de armonización fueron firmados por las provincias de La Pampa, Santa Cruz y Santa Fe; a principios de la década de 2000, luego de la crisis del año 2001, se flexibilizaron los requisitos de armonización y se incorporaron las provincias de Córdoba, Chaco, Entre Ríos, Misiones, Formosa y Buenos Aires; quedaron al margen las provincias de Chubut, Corrientes, Neuquén y Tierra del Fuego. Los montos transferidos por la ANSES a las provincias entre los años 2002 y 2011 (en que se suspendieron) equivalieron en promedio anual al 6% de los gastos de ANSES.

El resultado neto para la ANSES comparando los ingresos recibidos por la pre-COPA (1,8% del PIB promedio anual) respecto a los egresos por el gasto previsional de las cajas provinciales absorbidas (0,24 del PIB) más los recursos transferidos en concepto de armonización a las

provincias que mantuvieron sus regímenes previsionales (0,08 del PIB) fue positivo, y equivalió al 1,4% del PIB promedio anual entre los años 1994 y 2012.¹¹⁹

Cabe señalar que tres de las provincias que suscribieron los convenio de armonización, Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Cruz, aun hoy no han realizado reformas paramétricas en sus regímenes previsionales.

En diciembre de 2000, con la sanción de la Ley 25.400, se ratificó el Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal y su adenda. Se prorrogaba la distribución del producido de los impuestos prevista en las leyes específicas¹²⁰ hasta el 31 de diciembre de 2005 o hasta la sanción de una nueva ley de coparticipación federal, según se estableció en la reforma constitucional del año 1994, en el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional¹²¹.

- Emergencias previsionales

En esta cuarta etapa se declararon tres emergencias previsionales en los años 1995, 2000 y 2001.

¹¹⁹ Apella, 2014, p. 31-6.

¹²⁰ Son las Leyes 24.977/98 y 25.067/99 (ambas relativa al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes), 24.464/95 (Sistema Federal de la Vivienda), 20.628/73 (Impuesto a las Ganancias), 23.966/91 (Financiamiento del Régimen Nacional de Previsión Social), 24.130/92 (Ratificación del Acuerdo suscripto el 12 de agosto de 1992 entre el gobierno nacional y gobiernos provinciales), 24.699/96 (Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento), 24.919/97, 25.063/98 y 25.082/98 con suspensión de su artículo 3° (estas tres leyes son relativas a Impuestos), 25.226/99 (Emergencia Social) y 25.239/99 (Reforma Tributaria, Régimen Especial Obligatorio de Seguridad Social para los Empleados del Servicio Doméstico) conforme al artículo 75 inciso 3 de la Constitución Nacional.

¹²¹ Constitución de la Nación Argentina, Capítulo IV. Corresponde al Congreso, artículo 75°, inciso 2: "(...) *Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias. No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso. Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición (...)*".

En el año 1995, solo un año después de la creación del SIJP, se declaró la emergencia previsional, con la sanción de la Ley 24.463, denominada de “solidaridad previsional”. A través de esta norma se suspendió la aplicación del AMPO y la movilidad de las prestaciones previsionales quedó sujeta a la disponibilidad de los recursos del presupuesto nacional: “(...) *1. la movilidad de las prestaciones de los sistemas públicos de previsión de carácter nacional, por períodos anteriores a la promulgación de la presente ley se regirán por los siguientes criterios: a) las prestaciones correspondientes a períodos anteriores al 1º de abril de 1991 se ajustarán según el índice definido en el anexo 1 de esta Ley; b) las prestaciones correspondientes a períodos comprendidos entre el 1º de abril de 1991 y la fecha de promulgación de la presente ley se ajustarán según las disposiciones oportunamente aprobadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación y por organismos de su dependencia; 2. a partir de la vigencia de la presente ley todas las prestaciones de los sistemas públicos de previsión de carácter nacional tendrán la movilidad que anualmente determine la Ley de Presupuesto. Dicha movilidad podrá ser distribuida en forma diferenciada a fin de incrementar las prestaciones mínimas; en ningún caso esta movilidad podrá consistir en una determinada proporción entre el haber de retiro y las remuneraciones de los activos*”. En el mismo sentido, se definió un haber previsional mínimo y un haber previsional máximo para las prestaciones a cargo del régimen previsional público; así, ningún beneficiario tenía derecho a recibir prestaciones por encima del tope máximo legalmente determinado.

Adicionalmente, se alteró el procedimiento de impugnación judicial de los actos administrativos de la ANSES y el mecanismo de pago de las sentencias judiciales: “*Las resoluciones de la Administración Nacional de Seguridad Social podrán ser impugnadas ante los Juzgados Federales en lo contencioso-administrativo de la Capital Federal y ante los juzgados con asiento en las provincias, dentro del plazo de caducidad previsto en el artículo 25, inc. a) de la Ley 19.549, mediante demanda de conocimiento pleno, que se tramitará por las reglas del proceso sumario previsto en el Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial de la Nación, con las modificaciones introducidas en la presente ley (Art. 15°); la Administración Nacional de Seguridad Social podrá articular en su defensa la limitación de recursos en el Régimen de Reparto para atender el mayor gasto que se derivaría del acogimiento de las pretensiones del actor y su eventual extensión a los casos análogos (Art.*

16°); las sentencias condenatorias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación contra la Administración Nacional de Seguridad Social serán cumplidas dentro de los noventa (90) días de notificadas, hasta el agotamiento de los recursos presupuestarios destinados a ello para el año fiscal en el que venciera dicho plazo, agotados dichos recursos se suspenderá el cumplimiento de aquellas sentencias pendientes de pago, reanudándose el cómputo de los plazos para su cumplimiento a partir del comienzo del año fiscal para el que se aprueben nuevos recursos presupuestarios destinados a atender sentencias judiciales y hasta su nuevo agotamiento. La Administración Nacional de Seguridad Social deberá respetar estrictamente el orden cronológico de notificación de las sentencias definitivas para su cumplimiento, salvo cuando queden sentencias pendientes de cumplimiento para el siguiente período fiscal, en cuyo caso dará prioridad a los beneficiarios de mayor edad. Serán de aplicación las Leyes 23.982 y 24.130; y supletoriamente la Ley 3.952 (Art. 22°) (...).”

En el año 1997, en el marco de la emergencia previsional, se sancionó el DNU 833/97, que modificó el criterio de movilidad de la Ley 24.241 (que estaba suspendido), reemplazando el AMPO por el MOPRE, este se determinaba anualmente, de acuerdo con las posibilidades del Presupuesto General de la Administración Nacional.

En el año 2000, la Ley 25.344 declaró la segunda “emergencia económico-financiera” del Estado nacional. En el Capítulo V de la ley se establecía el proceso de consolidación de deudas previsionales del Estado nacional surgidas entre el 31 de agosto de 1992 y el 1° de enero de 2000¹²².

En el año 2001, mediante la sanción del DNU 85/01, se declaró el estado de emergencia del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones por el lapso de un año y se estableció un nuevo

¹²² La emergencia económico-financiera declarada en 2000 por la Ley 25.344 establecía (Art. 13°) “(...) ARTICULO 13. — Consolídense en el Estado nacional, con los alcances y en la forma dispuesta por la ley 23.982 las obligaciones vencidas o de causa o título posterior al 31 de marzo de 1991 y anterior al 1° de enero de 2000, y las obligaciones previsionales originadas en el régimen general vencidas o de causa o título posterior al 31 de agosto de 1992 y anterior al 1° de enero de 2000 que consistan en el pago de sumas de dinero, o que se resuelvan en el pago de sumas de dinero, y que se correspondan con cualquiera de los casos de deuda consolidada previstos en el artículo 1° y se trate de obligaciones de los entes incluidos en el artículo 2°, ambos de la ley 23.982. ... Quedan excluidas de la presente ley las deudas previsionales consolidadas por la ley 23.982 que aún no hubieran recibido los Bonos de Consolidación ordenados en dicha ley. Dichas deudas al término de su proceso administrativo o judicial serán pagadas con los Bonos establecidos en la ley 23.982 (...).”

límite al haber máximo de las jubilaciones y pensiones del SIJP. En el mismo año, mediante el DNU 896/01 se aplicó un descuento del 13% a los haberes previsionales mensuales del SIJP.

Al año siguiente, a través de la sanción del DNU 262/02 se abrogó el DNU 85/01 y mediante el DNU 1.819/02 se eliminó el descuento del 13% sobre las jubilaciones y pensiones.

- **Evolución de los ingresos y de los ingresos del SIJP**

Por el lado de los ingresos, el régimen público de reparto estaba financiado por los aportes personales de los trabajadores afiliados a este sistema, más las contribuciones de los empleadores de los afiliados a ambos regímenes y los recursos tributarios asignados.

La contribución patronal había sido establecida en 16% del ingreso imponible en el año 1994 (Ley 24.241); no obstante, casi de inmediato, comenzó la segunda etapa de disminución de las contribuciones patronales que se extendió en el transcurso de la década de 1990 (Decreto 2.609/93; Decreto 385/94; Decreto 476/94; Decreto 859/94; Decreto 1.141/94; Decreto 1.791/94; Decreto 306/95; Decreto 372/95; Decreto 292/95; Decreto 492/95; Decreto 1.520/98).

Según estimaciones de la Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social (DNPSS) del Ministerio de Trabajo y Empleo, la contribución patronal promedio al SIJP se ubicaron alrededor del 10% entre los años 1996 y 1998 y fueron menores al 8% en el año 2000¹²³.

¹²³ En SAFJP, 2004, p. 1 a 4, se analizan los cambios ocurridos en las tasas de aportes personales y contribuciones patronales durante los años 1993 a 2005: "(...) Desde 1993, con el objeto de mejorar la competitividad de las empresas y promover el empleo y el crecimiento, el Poder Ejecutivo sancionó varios decretos que reducían el costo de las obligaciones previsionales de los empleadores. Estas reducciones no eran uniformes: variaban de acuerdo con la actividad y región del empleador. A modo de ejemplo, el Decreto 292/95 establecía reducciones del 10% al 60% según la región, para el bimestre septiembre-octubre, lo que implicaba que la alícuota aplicada variaba de 14,4% a 6,4%. De este modo, la contribución patronal promedio pagada por los empleadores era menor que el 16% establecido por la Ley 24.241. El Decreto 814/01 eliminó las reducciones señaladas, con la excepción de las establecidas en la Ley 25.250 (disminuciones del 33% y 50% para nuevos trabajadores contratados), restituyendo el nivel de las contribuciones patronales al 16% original. Posteriormente, la Ley 25.543 fijó en 20% la alícuota para los empleadores cuya actividad principal sea la locación y prestación de servicios, manteniendo la tasa de 16% para el resto de las actividades... Según estimaciones de la Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social (DNPSS), la contribución patronal promedio se ubicaba alrededor del 10%, entre 1996 y 1998, cayendo debajo del 8% en el 2000... La Ley 24.241 establece el aporte personal de los trabajadores en 11% de las remuneraciones, las que no deben ser inferior a los 3 MOPRE (\$240) ni superior a los 60 MOPRE (\$4.800). Esta tasa se mantuvo sin variaciones hasta noviembre de 2001, cuando entró en vigencia el Decreto 1387/01 que redujo al 5% el aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia del régimen de capitalización, en forma transitoria por un año, con el objetivo de reactivar el consumo interno. Pasado el año y ante el agravamiento de la crisis económica, el Poder Ejecutivo prorrogó la baja del aporte, hasta marzo de 2003, cuando subió al 7% de la remuneración. La tasa del 7% se mantiene vigente a la fecha, por lo menos hasta el 01/07/04 cuando, según lo

En el año 2001, mediante la sanción del Decreto 814/01, se eliminaron las reducciones de las contribuciones patronales vigentes y fueron establecidas en el 16% previsto en la Ley 24.241, aunque se permitió computar como crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado un porcentaje del pago de las contribuciones patronales (mayor para las jurisdicciones más alejadas de la Capital Federal); las excepciones (o sea el mantenimiento de los descuentos) fueron para las actividades previstas en la Ley 25.250 para la contratación de nuevos trabajadores por períodos indeterminados y en el Decreto 1.009/01 para las actividades de empleadores del sector de servicios y del sector de comercio con montos facturados anuales mayores a \$48 millones.

En el año 2004 se derogó la Ley 25.250 con la sanción de la Ley 25.877 y la reducción de las contribuciones a la seguridad social establecidas en esa norma fueron modificadas con la sanción del Decreto 817/04. Los nuevos descuentos aplicaban por el período de 12 meses para la incorporación de nuevos trabajadores en empresas con menos de ochenta empleados y con límites de facturación anual.

En el mismo año, a través de la Ley 25.453, denominada de equilibrio fiscal (déficit cero), se establecieron dos segmentos de contribuciones patronales a la seguridad social: 20% para los empleadores cuya actividad principal fuese la locación y prestación de servicios (con algunas excepciones) y 16% para las actividades restantes, y se mantuvo el crédito fiscal para el pago del IVA. Y a través de la Resolución General de la AFIP 1.750/04 se eliminó, a partir de octubre del año 2005, el límite máximo de la remuneración imponible sujeta al pago de las contribuciones patronales.

Las contribuciones patronales netas de los créditos fiscales, que variaban según actividad y región, vigentes desde el año 2001 hasta el año 2017, fueron menores a las previas al proceso de reforma iniciado a principios de la década de 1990¹²⁴.

En el año 2005, con la sanción de la Ley 26.063, se estableció para los empleadores de personal de servicio doméstico (Ley 25.239) la posibilidad de deducir de la determinación de la base

dispuesto por el Decreto 390/03, aumente al 9%, para retornar, finalmente, al 11% dispuesto por la Ley 24.241 en octubre del año próximo (...)”.

¹²⁴ Beccaria y Maurizio señalan que: “(...) las alícuotas de las contribuciones patronales a la seguridad social netas (esto es, contemplando el crédito fiscal al IVA) que se encuentran vigentes son aproximadamente entre 25% y 40% menores que las prevalecientes a principios de los 90s (...)”. Beccaria y Maurizio, 2017.

imponible del impuesto a las ganancias los importes abonados en concepto de contraprestación por los servicios prestados.

Entre los años 2017 y 2019 se ensayó nuevamente una política de reducción de las contribuciones patronales que será analizada en la Etapa V.

En ese año, mediante el Decreto 1.387/01, se redujo el aporte personal destinado al régimen previsional del 11% al 5% por el término de un año; este fue modificado por el DNU 1.676/01 para excluir los aportes personales de los afiliados al régimen de reparto. Posteriormente, mediante el Decreto 2.203/02, se aumentó el aporte personal destinado al régimen de capitalización individual del 5% al 7%, y se fijó un cronograma de aumentos en dos tramos de 2% para llevarlo al 11%. No obstante, este cronograma fue sucesivamente prorrogado hasta el 1° de enero del año 2008 mediante las siguientes normas: DNU 390/03, DNU 809/04, DNU 788/05, DNU 940/06, DNU 22/07. En el año 2007, con la sanción del Decreto 313/07, reglamentario de la Ley 26.222, el aporte personal de los afiliados al régimen de capitalización individual fue reestablecido en 11%.

El efecto inmediato de la política de la reducción de las contribuciones a la seguridad social, que tuvo el objetivo de expandir el empleo, significó una reducción de los ingresos contributivos (aportes y contribuciones) del SIJP, estos equivalían a 3,0% del PIB en el año 1995 y disminuyeron a 2,0% del PIB para el promedio anual de los años 1996 a 2001 (-35%)¹²⁵. La tasa de empleo se mantuvo con pocas variaciones: fue 36,3% en el año 1994 y 36,2% en el año 2001; la tasa de desempleo aumentó de 11,4% en el año 1994 a 17,4% en el año 2001, tal como se observa en el Figura 13; el empleo informal creció de 31% a 41% entre esos años¹²⁶.

La segunda etapa en la reducción de las contribuciones patronales tampoco tuvo efectos en la reducción del empleo debido a otros factores que afectaron el ciclo económico en estos años, tales como la inestabilidad en las variaciones del producto bruto interno (o la

¹²⁵ Cetrángolo y Grushka, 2008, Tabla I, p. 49

¹²⁶ Schleser muestra que el indicador de empleo no registrado aumentó casi de manera ininterrumpida entre los años 1980 y 2004 (en veintidós de los veinticuatro años transcurridos): "(...) *La conclusión que surge de la evolución de este indicador hasta el año 2004 es evidente: la problemática del trabajo no registrado ha presentado un crecimiento estructural en el mercado de trabajo argentino, cuya tendencia no ha podido ser revertida con las políticas y acciones implementadas a lo largo del período 1980-2004 (...)*". Más aún advierte que: "(...) *en las décadas del ochenta y noventa el trabajo no registrado era la categoría ocupacional que explicaba casi con exclusividad la generación de puestos asalariados (...)*". Schleser, 2007, p. 69 y 71.

sostenibilidad de los procesos de crecimiento económico); la evolución de la productividad del factor trabajo; la capacidad de sustituir empleo formal por empleo informal¹²⁷; la movilidad limitada de la fuerza laboral; la estructura regional de la mano de obra en el mercado en Argentina¹²⁸; los costos no laborales (otras regulaciones, juicios laborales), entre otros.

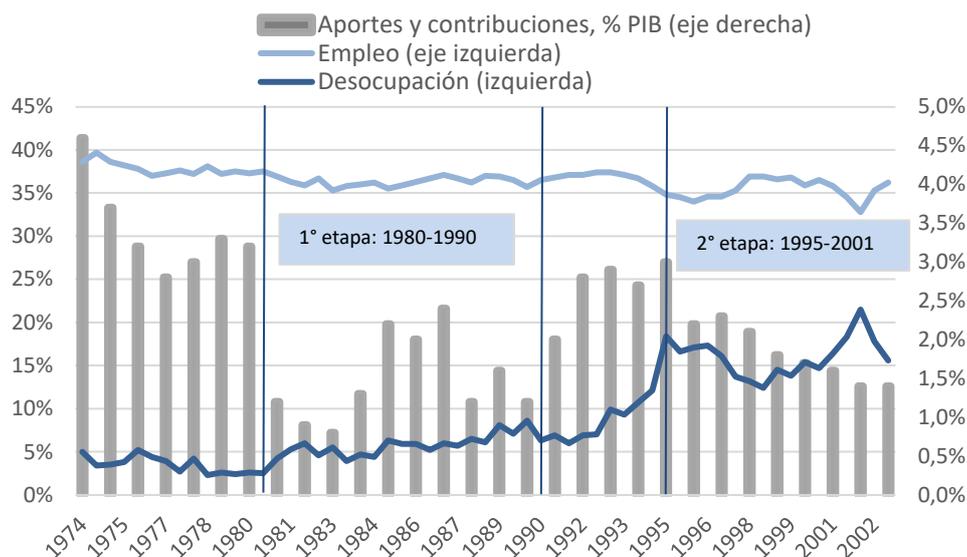
La combinación de la disminución de los aportes personales de los afiliados al régimen de capitalización individual y de las contribuciones patronales al SIJP más la absorción de las cajas previsionales provinciales aumentó el déficit previsional al 3,3% del PIB en el año 2020, similar al déficit del sector público no financiero¹²⁹.

Figura 13. Reducción de las contribuciones patronales y evolución de la tasa de empleo y desempleo, 1974-2003.

¹²⁷ Beccaria y Maurizio consideran que "(...) En los 90s, y luego de la disminución de las contribuciones patronales y en un contexto de elevado crecimiento, el incremento del empleo total fue muy bajo (reducida elasticidad) y más débil aún el del empleo formal. Por el contrario, la informalidad laboral se incrementó sostenidamente durante esa década. En particular, entre 1991 y 2004 la informalidad entre los asalariados del sector privado (excluyendo servicio doméstico) del Gran Buenos Aires se incrementó en aproximadamente 6 puntos porcentuales (p.p.) mientras que las contribuciones eran 10.5 p.p. inferiores (...) en primer lugar, que el crecimiento es una condición necesaria para una dinámica positiva de la ocupación, pero que también tiene que ver con ciertos rasgos de ese proceso; los noventa se caracterizó precisamente, y entre otros, por su marcada inestabilidad. En cambio, el crecimiento estable, con generación de empleo total, parece ser una condición necesaria para que se verifique el proceso de formalización, tal como sugiere lo verificado durante los 2000s (...)". Beccaria y Maurizio, 2017.

¹²⁸ Cruces y otros, afirman que "(...) El principal argumento que justifica los recortes fiscales introducidos en 1995-1999 en Argentina (a saber, que la reducción de los costos laborales aumentaría el empleo) no fue confirmada por los acontecimientos (...) los recortes de impuestos tuvieron un efecto significativo en las finanzas públicas: la recaudación de impuestos sobre la nómina, como porcentaje del salario total de los ingresos (considerando todo el país, pero excluyendo el sector público y los trabajadores agrícolas) cayeron casi la mitad desde mediados de la década de 1990 hasta principios de la década de 2000". Cruces y otros, 2010, p. 19-20. (Traducción propia).

¹²⁹ Cetrángolo y Grushka desagregan los componentes del déficit previsional del 3,3% del PIB en el año 2020 de la siguiente manera: "Este déficit puede atribuirse a la pérdida de los aportes transferidos al régimen de capitalización (1,5%), a la reducción de contribuciones patronales (1,3%) y al déficit de las cajas provinciales transferidas (el restante 0,5% del PIB)". Cetrángolo y Grushka, 2008, p. 17.



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Por el lado de los egresos, durante la década de 1990 y principios de la siguiente, en el marco de la Ley de Convertibilidad, no se realizaron ajustes periódicos ni para la determinación del haber inicial ni para los haberes previsionales correspondientes al régimen de reparto del SIJP.

Recién a partir del año 2008, mediante el Decreto 279/08 y la Resolución de ANSES 298/08, se comenzaron a actualizar las remuneraciones para la determinación del haber inicial, de acuerdo con la variación de los haberes previsionales dispuestos durante el período 2002 a 2008.

Los haberes previsionales tampoco fueron modificados, el haber mínimo se mantuvo en \$150 desde el año 1992 al año 2002. Posteriormente, entre los años 2002 y 2006 el Poder Ejecutivo dispuso incrementos del haber mínimo en siete oportunidades, solo en una de ellas extendió al aumento a los haberes por encima del mínimo, aunque con limitaciones (el incremento no podía superar los \$1.000 por haber). En consecuencia, la relación entre el haber máximo y el mínimo se retrajo de 20,6 (\$3.100 / \$159) en el año 2002 a 7,9 (\$3.100 / \$390) en el año 2006; entre ambas fechas el número de jubilados percibieron el haber mínimo aumentó de 26% del total en el año 2002 a 72% en el año 2006. Sólo a partir de entonces todas las jubilaciones y pensiones del SIJP se fueron ajustando periódicamente (Ver Recuadro VI).

Los efectos de los congelamientos en la determinación de ingreso base de referencia para la determinación del haber inicial y de los haberes previsionales del SIJP por encima del haber mínimo sumados a las consecuentes de las distintas emergencia del Estado nacional, que

alcanzaron también a los temas previsionales, expandieron la litigiosidad previsional desde comienzos de la década del 2000, promovida por los jubilados y pensionados que demandaron al Estado nacional por la falta de reajuste de los haberes previsionales y por la incorrecta determinación del haber inicial, tema que será desarrollado en la etapa siguiente.

En el año 2006, en un intento del Estado Nacional de atender las observaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el sentido de ejecutar las sentencias judiciales en favor de los beneficiarios previsionales demandantes, el Poder Ejecutivo derogó, mediante la sanción de la Ley 26.153, los artículos 16°, 17° y 20° de la Ley 24.463¹³⁰. Hasta entonces, a través de la interpretación de los artículos 16° y 17°, la ANSES podía argumentar falta de recursos para suspender el pago de sentencias; y apoyándose en el artículo 20, la ANSES podía rechazar in limine un recurso interpuesto, aun cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación se hubiere pronunciado reiteradamente en casos análogos. Además, se modificó el artículo 22° de esta ley de emergencia previsional del año 1995¹³¹, estableciendo que: *“Las sentencias condenatorias contra la Administración Nacional de la Seguridad Social serán cumplidas dentro del plazo de CIENTO VEINTE (120) días hábiles, contado a partir de la recepción efectiva del expediente administrativo correspondiente. Si durante la ejecución*

¹³⁰ “ARTICULO 17. — Sólo se admitirán los medios probatorios documentales, testimoniales, periciales, de informes y los que el tribunal dispusiere para mejor proveer, salvo que la Administración Nacional de Seguridad Social articulara la defensa de limitación de recursos en el Régimen de Reparto, en cuyo caso se admitirá también la prueba pericial correspondiente, a ser diligenciada por integrantes del cuerpo de peritos o funcionarios de la Auditoría General de la Nación, de acuerdo a la reglamentación que expida dicho organismo. ARTICULO 18. — La Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social, creada por Ley 23.473, se transformará en Cámara Federal de la Seguridad Social y conocerá en la materia enumerada en el artículo 39 bis del Decreto-Ley 1.285/58, con la salvedad de que en lo concerniente al inciso a) de dicho artículo intervendrá en grado de apelación contra las sentencias dictadas por los juzgados mencionados en el artículo 15. ARTICULO 20. — Cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación se hubiere pronunciado reiteradamente en casos análogos en favor de la aplicación de la presente ley, podrá rechazar in-limine el recurso interpuesto, sin otra fundamentación, en los casos en que se pretenda desconocer esa doctrina”.

¹³¹ Que sujetaba la ejecución de las sentencias a la existencia de partidas en el presupuesto nacional en cada año: “ARTICULO 22. — Las sentencias condenatorias contra la Administración Nacional de Seguridad Social serán cumplidas dentro de los noventa (90) días de notificadas, hasta el agotamiento de los recursos presupuestarios destinados a ello para el año fiscal en el que venciera dicho plazo. Agotados dichos recursos se suspenderá el cumplimiento de aquellas sentencias pendientes de pago, reanudándose el cómputo de los plazos para su cumplimiento a partir del comienzo del año fiscal para el que se aprueben nuevos recursos presupuestarios destinados a atender sentencias judiciales y hasta su nuevo agotamiento. La Administración Nacional de Seguridad Social deberá respetar estrictamente el orden cronológico de notificación de las sentencias definitivas para su cumplimiento, salvo cuando queden sentencias pendientes de cumplimiento para el siguiente período fiscal, en cuyo caso dará prioridad a los beneficiarios de mayor edad. Serán de aplicación las Leyes 23.982 y 24.130; y supletoriamente la Ley 3.952”.

presupuestaria, se agotara la partida asignada para el cumplimiento de dichas sentencias, el Jefe de Gabinete de Ministros podrá disponer ampliaciones o reestructuraciones presupuestarias con el objeto de asegurar el pago en el plazo indicado”.

Empero, en la práctica no hubo cambios significativos en el proceso de pago de las sentencias y las demandas judiciales con sentencia firme siguieron acumulándose. En la práctica, para cada año se establecía un cronograma de pagos en función de las partidas presupuestarias disponibles.

- **Default de la deuda pública y canje por nuevos bonos públicos**

El 23 de diciembre del año 2001 el Poder Ejecutivo Nacional declaró la cesación de pagos de la deuda pública emitida en los mercados de capitales locales e internacionales. Los fondos de jubilaciones y pensiones administrados por las AFJP fueron uno de los acreedores domésticos más afectados, junto a otros inversores institucionales locales e internacionales. Antes del canje de la deuda en default por bonos públicos, los fondos de jubilaciones y pensiones (FJP) tenían el 56% de sus activos invertidos en títulos públicos nacionales, el 82% de los cuales estaba colocado en títulos públicos nacionales que habían entrado en default en los años previos, mientras que el restante 18% correspondía a títulos públicos nacionales con pagos regulares¹³².

Entre los años 2003 y 2005 tuvo lugar el período preparatorio para renegociar la deuda nacional impaga¹³³, que concluyó a mediados de 2005, con el canje oficial de la deuda en default por nuevos bonos públicos.

¹³² Los FJP ingresaron al canje entregando valores nominales 17.500 millones: 88% estaba expresado originalmente en dólares, 8% correspondía a partidas nominadas en euros y el 4% restante en pesos.

¹³³ En el semanario El Economista se detalla los principales eventos del proceso: “(...) El 22 de septiembre de 2003 Argentina presenta una primera oferta para reestructurar deudas por 94.302 millones de dólares, sin reconocer los intereses, y propone a los acreedores una reducción del 75 por ciento sobre el valor nominal. El 1 de junio de 2004 Argentina mejora su oferta al aceptar incorporar a la reestructuración el monto de los intereses vencidos de la deuda en mora. El 17 de enero de 2005: Argentina pone en marcha el período de suscripción al canje, que concluye el 25 de febrero. El 9 de febrero de 2005 el Congreso de la Nación aprueba una ley que dispone que los acreedores que no acepten la oferta de reestructuración no podrán acceder al canje en el futuro. El 3 de marzo de 2005 Argentina anuncia que la oferta de reestructuración logró un nivel de adhesión del 76,07% entre sus acreedores, lo que le permitiría refinanciar bonos por 81.800 millones de dólares, sobre los que haría una quita de 65,4%. Acreedores con títulos por cerca de 20.000 millones de dólares no aceptan ingresar a la operación. Varios de ellos, entre los que se encuentran fondos de inversión especulativos, resuelven iniciar acciones legales contra Argentina. El 1 de abril de 2005 se concreta el canje y Argentina entrega a los acreedores que adhirieron a la oferta nuevos bonos por 35.261 millones de dólares (...)”. El Economista, 2010.

Luego del canje los fondos de jubilaciones y pensiones recibieron valores nominales por \$29.500 millones en tres bonos nuevos en moneda nacional: el 78% correspondió al bono Cuasi-Par, se cambió sin quita del capital original adeudado, con una tasa de interés inicial del 1,33%, que subía progresivamente hasta alcanzar el 5,25% a los 25 años de su emisión y con un plazo de 33 años (vencimiento año 2038). El 12% correspondió al bono Boden 2014 (Par), que incluyó una reducción del 30,1% del capital, con una tasa de interés del 3,31% más un coeficiente ligado al índice de precios al consumidor y tenía un plazo de 30 años. Y el 9% correspondió al bono Descuento (Discount), que tuvo una quita del 66,3%, pero una tasa de interés de 8,28% y tenía un plazo de 28 años (vencimiento año 2033). La metodología de valuación para la incorporación de estos activos a las carteras de los FJP determinó que el valor cuota de los fondos no sufriera ninguna alteración después del canje de la deuda. Los nuevos títulos públicos representaron alrededor del 60% del total de los FJP, con la siguiente composición relativa dentro de este segmento: los Cuasi-pares el 63% del total, los Boden 2014 (Par) en pesos el 10%, y los Discount el 9% del total de las carteras de los FJP¹³⁴.

¹³⁴ El informe anual de la Superintendencia de AFJP del año 2005 presenta una descripción detallada de la conversión de las tenencias de depósitos bancarios y títulos públicos como resultado de la crisis financiera del año 2001, la declaración del "default" de la deuda pública en el mismo año, y el posterior canje de la deuda en "default" por nuevos títulos públicos a mediados del año 2005. Se distinguen dos períodos: 1° período: "(...) Etapa comprendida entre octubre de 2001 y diciembre de 2004: el 30 de noviembre del 2001 se realizó el canje voluntario, denominado "mega canje", de los bonos públicos que tenían los Fondos de Jubilaciones y Pensiones (FJP) por préstamos garantizados del Estado Nacional. Los FJP resignaron tasa de interés intentando evitar el default soberano, y así preservar de pérdidas adicionales el valor de la cartera. El 5 de diciembre se realizó la suscripción "forzosa" de Letras del Tesoro: El Poder Ejecutivo impuso mediante los Decretos N°1572/01 y N°1582/01 y la Resolución N°807/01 del Ministerio de Economía¹, que los fondos provenientes de vencimientos de depósitos a plazo fijos en cartera al 30.11.01 se aplicaran a la suscripción de Letras del Tesoro (inicialmente denominadas en dólares y luego en pesos a partir de la devaluación y pesificación). Con la suscripción compulsiva de más de 1.350 millones de Letras en pesos y 1.500 millones en dólares, la participación de estos activos pasó de 0% al 30 de noviembre del año 2001 a cerca del 10% del portafolio consolidado del Sistema al 31 de diciembre del mismo año. El 20 de diciembre se desata la crisis institucional que concluye con la dimisión del Presidente Fernando De la Rúa, y la asunción de una serie de gobiernos provisionales. El 23 de diciembre se declara el "default" durante la presidencia provisoria de Rodríguez Saá, cuya formalización fue el 3 de enero del año 2002 con el incumplimiento de pago de una obligación externa. El 6 de enero se deroga el Régimen de Convertibilidad. El default de la deuda y la devaluación motivaron la Instrucción SAFJP N°10/02, que difirió la ganancia cambiaria de los activos nominados en dólares sin precio de mercado y congeló el devengamiento de intereses para la mayoría de estos títulos. El 3 de febrero el Poder Ejecutivo Nacional, dispuso la pesificación a 1,4 pesos por dólar de los depósitos a plazo fijo nominados en dólares (Decreto N° 314/02). El 8 de marzo, mediante el Decreto N° 471/02, se estableció que las obligaciones del Sector Público Nacional, Provincial y Municipal vigentes al 3 de febrero de 2002 nominadas en moneda extranjera, cuya ley aplicable fuera solamente la argentina, se convertirían a 1,4 pesos por dólar o su equivalente y se ajustarían por el coeficiente de estabilización de referencia (CER). El 7 de agosto, con la sanción del Decreto 530/03, se estableció la restitución de los activos entregados en canje en noviembre de 2001 para quienes no hubieran aceptado la pesificación (alcanzaba sólo a los instrumentos de legislación local). Como consecuencia de esta sucesión de hechos existieron cambios

El monto real de la quita de la deuda es difícil de estimar, ya que si bien se emitieron nuevos instrumentos de deuda por un valor menor al original, una parte de esa quita se compensará a futuro con el pago de la opción de los llamados cupones del PBI¹³⁵.

profundos en la cartera de los FJP: el impacto de la devaluación se reflejó en los instrumentos de emisores extranjeros, y la pesificación de los activos se contabilizó el 15 abril de 2002, registrándose un aumento del 40% en su valor en pesos. ... 2º) período: Etapa comprendida desde enero de 2005 a julio de 2005: En estos últimos siete meses, el evento que marcó la situación de los FJP fue la finalización de la reestructuración de la deuda pública, ocurrida el 6 de junio del año 2005. Los FJP recibieron los títulos de la nueva deuda y quedaron resueltos todos los incumplimientos del Estado. Este período de funcionamiento del régimen de capitalización individual, exhibió básicamente cuatro tendencias en lo que respecta a la composición de las carteras: 1) la continua reducción de la exposición a títulos públicos nacionales, 2) la consolidación de las acciones locales y extranjeras detrás de los títulos públicos, 3) importante crecimiento de los depósitos a plazo fijo y fondos comunes de inversión, 4) cambios cualitativos en la cartera de títulos públicos nacionales, consecuencia de la finalización de la reestructuración de deuda pública nacional. Tras la finalización del proceso de canje de deuda llevado a cabo por el Gobierno Nacional, los Títulos Públicos emitidos por el Estado Nacional, alcanzaban al 30 de junio de 2005 los \$33.934 millones. Si bien este monto es superior al que se registró en junio del 2004 (\$ 31.171 millones), la proporción de Títulos Públicos en el total del FJP fue del 58%, con un descenso de 7 puntos porcentuales en el año. Hasta el 6 de junio de 2005, cuando finaliza el proceso de canje, la evolución de los títulos públicos en cartera estuvo marcada por el dictado del Decreto 530/03, que restituyó los activos subyacentes de los Préstamos Garantizados a aquellos acreedores que no aceptaron la pesificación. Este decreto facultó a la SAFJP a valorar los activos restituidos de la misma manera que a los préstamos garantizados, resolviéndose entonces, mediante la Instrucción SAFJP N° 10/03, inmovilizar el valor de los títulos alcanzados por el citado decreto, y manteniendo el valor de estas inversiones al precio al que se encontraban contabilizados los Préstamos Garantizados que les dieron origen en su último día de valuación. Como consecuencia de estas medidas, al 30 de mayo de 2005 los Préstamos Garantizados representaban tan sólo un 4,6% de las inversiones del FJP consolidado, lejos del 62% que exhibían al mismo mes del año 2003, generando una rentabilidad nula. A su vez, el segmento de títulos públicos se redujo del 66% en mayo de 2003 a 51% en mayo de 2005 debido, por un lado, a la liquidación de algunos de estos títulos y, por otro, a su ausencia de rentabilidad. Los FJP entraron al canje entregando VN (valores nominales) 17.500 millones, cuyo 88% estaba expresado originalmente en dólares, un 8% correspondía a partidas nominadas en euros y el 4% restante en pesos. Como resultado del canje, ingresaron al FJP títulos públicos por VN 29.500 millones, en tres instrumentos financieros distintos: Bonos Cuasi Par (78%), Bonos Boden 2014 (12%), ambos denominados en pesos, y Bonos Discount (9%) también en pesos y Bonos Discount (1%) en dólares. La valuación de las partidas recibidas modificó la situación generada por el Decreto 530/03, ya que los Bonos Discount y Boden 2014 se valoraron a precios de mercado, mientras que para los Bonos Cuasi-pares se siguió el criterio similar (valuación a vencimiento) al utilizado para valorar los Préstamos Garantizados (PGN). Prácticamente la totalidad de la cartera de TGN quedó expresada en VN denominados en pesos actualizados por CER, cambiando la estructura de monedas previa al canje cuando la denominación dominante era el dólar. También se modificó su vida promedio ya que los vencimientos de los Bonos Discount y Cuasi - pares ocurrirán el 31.12.2033 y el 31.12.2045, respectivamente (...). Superintendencia de AFJP, 2015, pp. 82-7.

¹³⁵ Valenzuela, 2008, recoge la opinión de dos de las autoridades económicas y monetarias del año 2005, el Ministro de Economía Roberto Lavagna y el Presidente del Banco Central de la República Argentina Alfonso Prat-Gay: “... Casi no hubo quita. Ese es un mito construido políticamente, empieza Prat-Gay, y hace estos números: la quita nominal fue del 54%, pero si se suman los “regalos” que, según su opinión realizó el Gobierno (“regalo” cambiario, por el peso devaluado y el ajuste por CER, “regalo” por crecimiento y “regalo” por ejecución del cupón) la quita real sería de sólo el 9%. ... Había 102.500 millones de deuda por reestructurar y emitimos 35.300 millones –se defiende Lavagna-. Podemos agregar los holdouts: como máximo 6.000 millones. Eso da 41.300. Es muy sencillo sacar la quita: 42.300 de 102.500. No hay nada que discutir. Por supuesto que hubo una quita importante”.

Recuadro IV: Evolución del resultado previsional: 1944-2007.

Hacia fines de la década de 1970 aparece en la Argentina el déficit previsional contributivo o “puro”: los ingresos previsionales por aportes y contribuciones son menores que los pagos de las prestaciones previsionales de vejez e invalidez. Este déficit se transformaría en permanente, obligando al Estado a direccionar ingresos tributarios para financiarlo.

La crisis del sistema fue producto de varias causas, que se fueron acumulando en el tiempo:

a) Por el lado de los gastos, el proceso natural de madurez de los regímenes previsionales implicaba mayores pagos de jubilaciones y pensiones por:

i. El envejecimiento de la población: derivados de los graduales descensos de la fecundidad y de la mortalidad.

ii. El desbalance en el diseño de las prestaciones: beneficios generosos con relación al salario previo, extensión de la cobertura a sectores que no registraban una historia contributiva.

iii. Existencia de numerosos regímenes jubilatorios especiales con menores requisitos de edad y servicios y mayores tasas de sustitución respecto del régimen general.

b) Por el lado de los ingresos, alimentaban el déficit del sistema:

i. El debilitamiento del mercado laboral formal con el aumento de la informalidad laboral y la desocupación.

ii. Disminuciones periódicas de las tasas de aportes personales y de las contribuciones patronales.

iii. Los usos no previsionales de los fondos de reserva.

iv. La evasión y la elusión previsional.

v. Las deficiencias en la administración.

vi. Los efectos de la inflación sobre los fondos de reserva de las cajas previsionales.

En su conjunto, estos factores implicaron una caída en los recursos previsionales¹³⁶. Las sucesivas crisis financieras, las recurrentes emergencias permiten entender cómo los regímenes previsionales fueron

¹³⁶ Feldman y otros, 1988, p. 36 a 46 y MTEySS, 2003, p. 15.

perdiendo legitimidad en la población¹³⁷, al punto que hoy son muchas las personas que no esperan “poder vivir de las jubilaciones”.

Cetrángolo y Grushka realizaron una valiosa reconstrucción de los ingresos por contribuciones previsionales, los egresos por el pago de las prestaciones, y como diferencia, el resultado previsional “puro” de los regímenes previsionales nacionales, que en la actualidad administra la ANSES, para el período 1994 a 2017.

En el análisis de la evolución distinguen tres fases: “... *uno largo de excedente inicial, uno de relativo equilibrio y el último de fuerte desequilibrio*”¹³⁸:

Figura 14. Resultado contributivo del régimen previsional nacional: 1944-2017, % del PIB



Fuente: Cetrángolo y Grushka (2008 y 2020)

Figura 15. Síntesis de la Etapa IV.

¹³⁷ Bertranou y otros., 2011, p. 54.

¹³⁸ Cetrángolo y Grushka, 2008, p. 12 y 49.

IV. 1993-2007	
Tipo de régimen previsional	Instituciones
Reforma integral: estructura y parámetros. Aumento de las edades mínimas de 55 a 60 años para las mujeres y de 60 a 65 años para los hombres, con 30 años de aportes efectivos. Régimen previsional "mixto": capitalización individual + reparto. Unificación y "endurecimiento" de requisitos para jubilarse. Mantenimiento de regímenes especiales, provinciales y cajas de previsión profesionales. "Monotributo" y Régimen para el personal doméstico.	Acuerdos entre la Nación y las provincias para asignar ingresos tributarios al financiamiento previsional. Transferencia voluntaria de regímenes provinciales a la Nación. Unificación gradual entre el sistema nacional y los provinciales. Creación de la Justicia Federal en primera instancia de la Seguridad Social.
Cobertura previsional	Financiamiento
Caída de la cobertura por ampliación del mercado laboral informal y de la desocupación. Compensada parcialmente a través de la moratoria previsional, la "jubilación anticipada", y por los regímenes para "monotributistas" y para "personal doméstico"	Contributivo y tributario: asignación de nuevos impuestos al financiamiento de la seguridad social. Consolidación de deudas previsionales con bonos (1991 y 1993). Nuevas "emergencias previsionales", aumento de la "litigiosidad" por "licuación" de los haberes jubilatorios. Cesación de pagos (2001) y canje de la deuda (2005)

Fuente: elaboración propia.

II.5. Etapa V: 2008 - 2021

La reforma previsional del año 2008 fue precedida por varias medidas preparatorias, tal como había ocurrido con la reforma del año 1993. En esta oportunidad se fueron realizando cambios importantes en el funcionamiento del SIJP antes de llegar a su reemplazo por el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). La litigiosidad previsional continuó creciendo en estos años, e intervino la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) con fallos en contra del Estado nacional y favorables tanto a los jubilados y pensionados como a las provincias de Córdoba, Santa Fe, San Luis y Formosa, que habían recurrido a esa instancia para recuperar los ingresos de la denominada “pre-COPA”. La cobertura previsional mejoró en calidad y extensión: por un lado, se sancionó la ley de movilidad previsional, que estableció el mecanismo automático para el ajuste periódico de las jubilaciones y pensiones, luego de varios años de discrecionalidad en la determinación de los ajustes periódicos de estos beneficios; no obstante, esta regla cambió tres veces desde entonces, evidenciando la predominancia fiscal por encima del mantenimiento del poder adquisitivo de las prestaciones de la protección social. Por otro lado, el Estado nacional impulsó el Programa de Reparación Histórica para saldar las deudas de los jubilados con o sin juicio por las demandas en reclamos de las deudas previsionales acumuladas hasta el año 2006; y se promulgó la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM), que significó la extensión de la cobertura formal (80% del haber mínimo) a los adultos mayores que no reunían los 30 años de aportes exigibles.

II.5.1. Regímenes previsionales

El proceso de reforma previsional se realizó con la sanción de la Ley 26.425 en 2008 y la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) que reemplazó al SIJP. Interesa destacar que esta reforma fue estructural (de cambio de sistema) no paramétrica (se mantuvieron los requisitos vigentes).

La modificación principal fue la eliminación del régimen de capitalización, cuyos afiliados pasaron al régimen de reparto; los años aportados al régimen de capitalización se consideraron para la historia previsional de las personas. El haber por vejez del SIPA que instauró esta reforma sigue estando compuesto por la Prestación Básica Universal más la Prestación Complementaria y la Prestación Adicional por Permanencia. Las prestaciones por

vejez, invalidez definitiva y muerte de los beneficiarios del régimen de capitalización, que a partir de ese momento pasaron al régimen de reparto, y que estaban siendo percibidas bajo la modalidad de retiro programado ("x" cuotas al mes), se calcularon para hacer la conversión con el mejor valor cuota del período de enero a octubre del año 2008 y a partir de entonces siguieron el nuevo criterio de movilidad. Las prestaciones por vejez, invalidez definitiva y muerte que se estaban percibiendo bajo la modalidad de renta vitalicia previsional no tuvieron modificaciones y continúan a cargo de las compañías de seguros de retiro.

Respecto a los afiliados al régimen de capitalización individual que fueron transferidos al régimen de reparto, se reconoció los años aportados al primero para el cómputo de los años aportados para la determinación de los haberes previsionales en el régimen de reparto

Los ahorros previsionales voluntarios, bajo la modalidad de imposiciones voluntarias y/o depósitos convenidos, se podían transferir a la ANSES o a una Administradora de Fondos de Aportes Voluntarios y Depósitos Convenidos con el fin de mejorar su haber previsional. La Resolución de la ANSES 290/09 estableció el procedimiento para estas opciones aunque en la práctica no se implementó y generó demandas en la justicia por parte de los afiliados para la recuperación del ahorro previsional voluntario realizado entre los años 1994 y 2008 con sentencias favorables en varios de los casos presentados¹³⁹.

En cambio, los beneficios previsionales que es estaban abonando bajo la modalidad de renta vitalicia previsional debieron seguir siendo abonados a través de las compañías de seguros de retiro.

Si bien las AFJP tuvieron la opción de reconvertirse, eliminando la administración de ahorro previsional obligatorio como objeto único, en la práctica simplemente dejaron de funcionar como tales. Se estableció que las compensaciones que pudieran corresponder a las AFJP no podrían superar el valor máximo equivalente al capital social de las administradoras, liquidadas de acuerdo con lo que definiera la reglamentación de la misma ley 26.425, y se abonarían con la entrega de títulos públicos nacionales. En cambio, se preservó el empleo del personal de las AFJP que fueron ingresados a ANSES y a otras reparticiones del Estado nacional.

¹³⁹ Bertranuo y otros, 2011, p. 78.

Con la reforma se derogaron las desgravaciones impositivas sobre el impuesto a las ganancias que beneficiaban al ahorro previsional voluntario, realizadas hasta entonces bajo las formas de imposiciones voluntarias o depósitos convenidos; de modo que el pilar de capitalización del SIJP quedó eliminado en su totalidad.

Los fondos de jubilaciones y pensiones acumulados en las cuentas individuales de los afiliados fueron transferidos a la ANSES en la modalidad denominada “en especie”, es decir, se enviaron directamente los activos financieros sin necesidad de liquidarlos previamente en el mercado de capitales¹⁴⁰.

A través del Decreto 2.103/08 se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentina (FGS), que fusionó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto con los fondos de jubilaciones y pensiones administrados por las AFJP.

La composición de los recursos del FGS a partir de mencionado Decreto está integrada por: los recursos percibidos por la ANSES que resulten de libre disponibilidad; los bienes que reciba el Régimen Previsional Público como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización en cumplimiento del artículo 3º del Decreto 313/07, reglamentario de la Ley 26.222 (afiliados que retornaron del régimen de capitalización al régimen de reparto); las rentas provenientes de las inversiones que realice; cualquier otro aporte que establezca el Estado nacional mediante su previsión en la Ley de Presupuesto correspondiente al período de que se trate.

El Decreto 2.103/08, artículo 4º), restringió las inversiones del FGS en activos financieros nacionales: *“Los recursos del fondo deberán ser invertidos en activos financieros nacionales incluyendo entre otros instrumentos cuentas remuneradas del país y la adquisición de títulos públicos o títulos valores locales de reconocida solvencia”*; e incorporó una nueva finalidad a los objetivos de inversión del FGS, a través del artículo 2º): *“Procurar contribuir, con la aplicación de sus recursos, de acuerdo con criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, al desarrollo sustentable de la economía nacional, a los efectos de garantizar el círculo virtuoso*

¹⁴⁰ Superintendencia de AFJP, 2007, p. 83-4.

entre el crecimiento económico sostenible, el incremento de los recursos destinados al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y la preservación de los activos de dicho Fondo”..

En consecuencia, la combinación de la finalidad establecida en el artículo 2°) y la restricción de las inversiones del FGS del artículo 4°) solo en instrumentos domésticos, significó un cambio decisivo respecto tanto a las regulaciones previas sobre las inversiones que podían hacer las AFJP con los recursos de los afiliados al régimen de capitalización individual, como a las regulaciones internacionales para la gestión de los fondos de reservas de los sistemas previsionales públicos o privados, en términos de diversificación de las inversiones y administración de los riesgos financieros¹⁴¹.

La administración del FGS está a cargo de la ANSES, asistida por un Comité de Administración de Inversiones, integrado por el Director Ejecutivo de la ANSES, el Secretario de Finanzas y el Secretario de Hacienda, ambos del Ministerio de Economía. Mediante el Decreto 2.105/08 se creó la Subdirección de Operaciones del FGS en el ámbito de la ANSES para la administración del FGS. Y se extendió el objetivo este fondo para vincularlo con promoción de las inversiones en la economía real: *“e) Procurar contribuir, con la aplicación de sus recursos, de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, al desarrollo sustentable de la economía nacional, a los efectos de garantizar el círculo virtuoso entre el crecimiento económico sostenible, el incremento de los recursos destinados al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y la preservación de los activos de dicho Fondo”.*

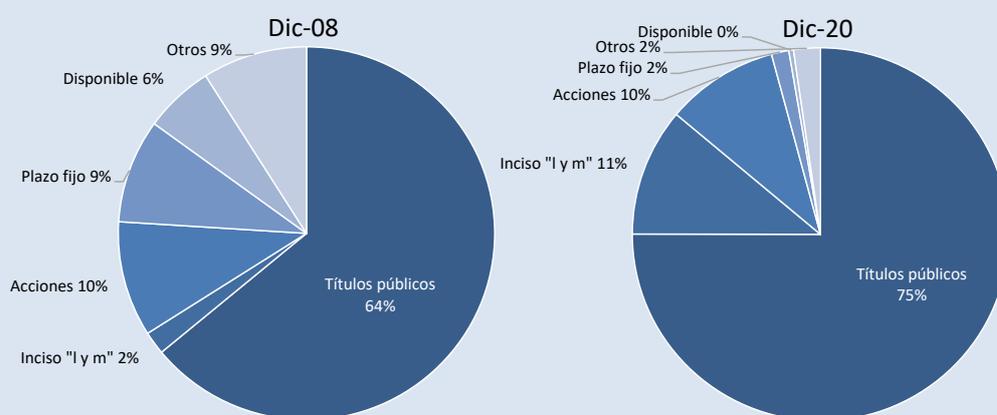
En el ámbito del Congreso de la Nación se creó una Comisión Bicameral de Control del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público, integrada por seis senadores y seis diputados, elegidos por los respectivos cuerpos; entre las funciones están las de realizar observaciones, propuestas y recomendaciones sobre el funcionamiento de los Fondos de la Seguridad Social.

Recuadro V: Evolución del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, 2008-2020.

¹⁴¹ ISSA, 2019. Musalem y otros, 2010. OECD/IOPS, 2011.

El Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), creado en el año 2007, recibió con la reforma previsional del año 2008 los fondos hasta entonces administrados por las AFJP. A fines de ese año los recursos del FGS eran de usd 28,4 mil millones y en agosto del año 2020 fueron de usd 38,7 mil millones (dólares corrientes). La composición de las inversiones del FGS muestra algunos cambios durante estos diez años: aumentó en la tenencia de títulos públicos de 64% a 75%, disminuyeron los depósitos a plazo fijo de 9% a 2% y se incrementó las inversiones en la “economía real”, denominadas incisos l) y m) de 2% a 11%. La tenencia de acciones se mantuvo relativamente estable en 10% del total del FGS.

Figura 16. Composición del FGS: 2008 y 2020.



Fuente: elaboración propia.

La rentabilidad de las inversiones desde la “estatización” de los fondos de pensiones hasta el año 2020 fue en términos reales del 39,5% (deflactada por el IPC), equivale a la tasa efectiva anual (TEA) de 3,1%; en términos de dólares fue 36,1% en estos diez años y a una TEA de 2,8%.

Figura 17. Rentabilidad del FGS:2008 a 2020.

FGS, variaciones nominales y reales					
	dic-08	dic-20	Variación	Δ real y en usd	TEA real* y en usd
FGS (miles de millones \$ corrientes)	98,1	3.500,6	3.402,5		
FGS, constante a precios de 2020**	2.439,3	3.500,6	1.061,3	39,5%	3,1%
FGS, (miles de millones de dólares)	28,4	38,7	10,3	36,1%	2,8%
Índice de inflación: IPC**	15,4	383,5	2387%		
Valor del dólar (Banco de la Nación Argentina):	3,5	90,5	2523%		

* TEA: Tasa efectiva anual
 ** Deflactor: Índice de precios de Provincias ponderado desde diciembre 2008 a a abril 2011. Índice de inflación publicado por el Congreso de mayo 2011 a abril 2016. IPC INDEC a partir de mayo 2016.

Fuente: elaboración propia con base en ANSES

Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES.

A través de la Ley 26.425 se estableció que las comisiones médicas, que dictaminan la invalidez de las personas fueran transferidas de la Superintendencia de AFJP a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, con financiamiento a cargo de la ANSES y de las aseguradoras de riesgos del trabajo (ART).

- [Regímenes especiales, 2008-2021](#)

En el año 2007, a través del Decreto 1.474/07, se creó el Régimen Especial para los Trabajadores de Yacimientos Carboníferos Río Turbio y de los Servicios Ferroportuarios con Terminales en Punta Loyola y Río Gallegos, se estableció una contribución adicional de 2 p.p. a las correspondientes al SIJP y aumentó la tasa de sustitución al 82% de la remuneración total sujeta al pago de aportes y contribuciones a la fecha del cese definitivo de sus tareas en el Yacimiento y en el Complejo Ferroportuario.

En el año 2009, con la sanción de la Ley 26.494, se instituyó un régimen previsional diferencial para los trabajadores en relación de dependencia de la industria de la construcción, que permitió la jubilación a los 55 años para ambos géneros a partir del cuarto año de la sanción de la ley (el cronograma de convergencia fijó la edad mínima en 60 años durante el primer año, 57 años en el segundo, 56 años en el tercer año), con la acreditación de 300 meses de servicios con aportes computables, de los cuales al menos el 80% deben ser en los últimos 180 meses; el haber previsional se determina con las reglas del SIPA; los empleadores deben hacer una contribución adicional de 2 p.p. a las vigentes para el régimen previsional general durante el primer año de vigencia de la ley y llegará a 5 p.p. a partir del cuarto año.

Por medio de la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) 268/09 recuperó vigencia el Convenio de enero de 1990 entre el Ministerio de Trabajo y la Federación Argentina de Trabajadores de Luz y Fuerza y el Sindicato de Trabajadores de Luz y Fuerza de Capital Federal. El Convenio establece que los trabajadores de Luz y Fuerza del país que aportan al SIPA realizan un aporte adicional de 2 p.p. y reciben, de acuerdo con la correspondiente edad de retiro (60 años para las mujeres y 65 años para los hombres) entre el 70% y el 82% del sueldo en actividad al cese. Las entidades incluidas son: la Asociación de Profesionales Universitarios del Agua y la Energía Eléctrica, la Asociación del Personal Jerárquico del Agua y la Energía, el Sindicato Luz y Fuerza de Mar del Plata, el Sindicato

Regional de Luz y Fuerza de la Patagonia, la Mutual de Jubilados y Pensionados de E.P.E.L.A.R. La Rioja; y por el Convenio MTEySS 144, suscripto en el año 2011, se incorporó al personal de la Federación Argentina del Personal Superior de la Energía Eléctrica., la Asociación del Personal de Conducción de la Energía del Chaco y la Asociación del Personal Superior de Empresas de Energía¹⁴².

En el mismo año, se sancionó la Ley 26.508 que incluyó al personal docente de las universidades públicas nacionales en el régimen previsional para investigadores científicos y tecnológicos, Decreto-Ley 22.929. La edad mínima para la jubilación es de 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres, con veinticinco años de servicios de los cuales diez como mínimo continuos o discontinuos deben ser al frente de alumnos; el haber previsional es equivalente al 82% del cargo o sumatoria de cargos desempeñados al cese durante un período mínimo de sesenta meses continuos o discontinuos de su carrera docente universitaria.

Durante los años 2007 y 2010 varias provincias suscribieron con la ANSES actas complementarias a los convenios de transferencia de las cajas previsionales provinciales al Estado nacional con el objeto de incorporar a los magistrados y funcionarios del Poder Judicial provincial al régimen previsto por la Ley 24.018¹⁴³: Mendoza para los Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial y los Miembros del Tribunal de Cuentas, Decreto 1.626/2007 y para el Fiscal de Estado y el Asesor de Gobierno, Decreto 1.401/08; San Juan para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial, Decreto 2.193/08; La Rioja para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial, Decreto 448/09; Salta para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial y Ministerio Público, Decreto 933/09; Tucumán para ex Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial, Resolución de la ANSES 257/09; Jujuy para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial, Decreto 29/10 y Santiago del Estero para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial, Decreto 30/10.

En el año 2010, a través de la Resolución 1.444 del Ministerio de Trabajo, Empleo y la Seguridad Social, se extendieron los beneficios del régimen diferencial para estibadores portuarios, capataces y gincheros que prestan servicios bajo relación de dependencia (Decreto 5.912/72) a los trabajadores portuarios que desempeñan tareas idénticas por cuenta propia

¹⁴² OPC, 2020b, p. 10-1.

¹⁴³ Bertranuo y otros, 2011, p. 167.

o asociados a cooperativas de trabajo. La edad de retiro para es de 52 años para los estibadores portuarios y de 55 años para los capataces de estibadores portuarios y guincheros portuarios.

En el año 2013, con la sanción de la Ley 26.844, se instauró el nuevo régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares (ex servicio doméstico). Los nuevos beneficios sociales para sus afiliados son la restricción del denominado período de prueba en el nuevo trabajo a treinta días y no puede ser usado para una persona más de una vez; se estableció la jornada laboral máxima y el período de descansos mínimos para las distintas modalidades; el salario mínimo por tipo, modalidad y categoría profesional es fijado periódicamente por la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares prevista en la misma ley; se extendió la licencia por vacaciones y la licencia por enfermedad; se establecieron las licencias por nacimiento de hijo en el caso del trabajador varón y las licencias por maternidad, por matrimonio, por fallecimiento del cónyuge o conviviente, de hijos o de padres, por fallecimiento de hermano y para rendir exámenes; se determinó que en los casos de despido dispuesto por el empleador sin causa, habiendo o no mediado preaviso, este deberá abonar al empleado una indemnización equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses; y se reglamentó la cobertura por accidentes de trabajo para el personal de casas particulares cubriendo el vacío que existía hasta entonces.

En el año 2020 el Poder Ejecutivo Nacional promovió la reforma en dos de los denominados regímenes especiales (Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial y Ministerio Público de la Nación y del Servicio Exterior de La Nación) evidenciando, por un lado, los costos que erogaban los mismos y, por otro lado, las mejoras en la equidad y en la sustentabilidad que se derivaron de estos cambios.

En efecto, el Poder Ejecutivo Nacional advertía en el mensaje de elevación del proyecto de ley que el régimen de los Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial y Ministerio Público de la Nación tenía 17.600 afiliados aportantes y casi 7.000 beneficiarios, la tasa de sostenimiento demográfico era 2,5. El aporte promedio mensual era de \$32,6 mil y el beneficio promedio de \$ 289,2 mil. El régimen funcionaba con un déficit anual de \$9.200 millones (equivalente a \$102 mil por beneficiario o el 35% del haber mensual). Respecto al régimen de los funcionarios del Servicio Exterior informaba que tenía 1.100 activos y 700 pasivos, siendo la tasa de

sostenimiento demográfico de 1,57. El aporte promedio era de \$39 mil por mes y la jubilación promedio de \$ 396 mil por mes. El régimen tenía un déficit anual de \$1.700 millones (equivalente a \$181 por beneficiario o el 46% del haber mensual). El déficit estimado para el año 2019 de ambos regímenes era de \$11.000 millones por año, que se financiar con recursos tributarios.

Los cambios paramétricos introducidos por la Ley 27.546 consistieron en aumento en las tasas de aportes personales del 11% al 19% (Servicio Exterior) y de 12% a 19% (Poder Judicial y el Ministerio Público de la Nación); convergencia gradual de la edad mínima en el régimen del Poder Judicial y el Ministerio Público de la Nación a los 65 años en el año 2025; disminución de la tasa de sustitución en el régimen para el personal del Servicio Exterior de la Nación de 85% a 82%; determinación del haber inicial en ambos regímenes según las remuneraciones actualizadas de los haberes de los 10 años previos al cese de actividad (el haber no podrá ser superior a la remuneración total, sujeta a aportes y contribuciones, previa al cese de la actividad); las personas que ingresen al Servicio Exterior de la Nación a partir de la reforma previsional son incorporados al SIPA.

Según estimaciones de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación la reforma disminuirá a la mitad el déficit del régimen del Poder Judicial y el Ministerio Público de la Nación en el primer año y en 72% en el año 2040. La disminución del déficit del régimen del Servicio Exterior será del 20% en el primer año y del 32% en el año 2040¹⁴⁴.

Los cambios paramétricos en estos regímenes previsionales especiales alteraron sustancialmente sus tasas internas de retorno ubicándolas por debajo de las correspondientes al SIPA, tal como se presentó en el Recuadro II.

En el año 2021, a través de la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 478/21, se incorporó a los profesionales y técnicos de apoyo del Conicet al Estatuto de las Carreras del Investigador Científico y Tecnológico y del Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo de la Ley 20.464 y al régimen previsional especial de los investigadores científicos de la Ley 22.929, debiendo realizar un aporte de 2 p.p. adicional al 11% previsto en el SIPA y

¹⁴⁴ Poder Ejecutivo Nacional, 2020, p. 2-3.

percibirán un haber equivalente al 85% de las remuneraciones correspondientes al cargo que ocupaban al momento de la cesación del servicio.

- **Regímenes previsionales para actividades riesgosas e insalubres, 2008-2021**

En estos años se crearon los siguientes regímenes especiales para actividades riesgosas e insalubres: para trabajadores de la industria de la construcción (Ley 26.494 del año 2009); personal de plantas procesadoras de aves (contacto directo con los animales) (Resolución MTEySS 759/10); trabajadores agrarios (Ley 26.727 del año 2011); cuentapropistas y cooperativistas que desempeñan tareas portuarias como estibadores, capataces y guincheros (Resolución MTEySS 1.444/10); personal que realiza exploración y saneamiento vinculado a la explotación petrolífera o gasífera (Resolución MTEySS 897/15)¹⁴⁵.

II.5.2. Institucionalización

En esta quinta etapa en la evolución del régimen previsional argentino destaca, en el plano institucional, la creación por Ley 26.853 de 2013 de la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social, que entiende en los recursos de casación, inconstitucionalidad y revisión interpuestos contra las sentencias dictadas por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo y la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social. La misma norma creó el cargo de Fiscal General ante la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social. Las sentencias definitivas, o equiparables, dictadas por la Cámara de Apelación de la Seguridad Social son susceptibles de recurso ante la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social.

A continuación se describirán los dos conflictos institucionales sobre cuestiones previsionales que involucraron a la Nación con las provincias y con el Poder Judicial.

- **Conflicto entre la Nación y las provincias**

Después de la reforma previsional del año 2008, con la eliminación del régimen de capitalización y el ingreso de los que habían sido sus afiliados al régimen de reparto, varias provincias, entre ellas Córdoba y Santa Fe, exigieron a la Nación que dejase de transferir el

¹⁴⁵ OPC, 2020a, p. 84-86. Rofman, 2021a, p. 12-3.

15% de la denominada “pre-COPA” a la ANSES y lo girase periódicamente a las provincias. El argumento esgrimido fue que la ANSES volvía a recibir los aportes personales de los afiliados que pasaron de capitalización a reparto.

El conflicto se agravó cuando la ANSES suspendió de manera discrecional el financiamiento de los déficits de los regímenes previsionales provinciales¹⁴⁶: primero a la provincia de Santa Fe desde el año 2006, luego a Córdoba a partir del año 2011, a pesar de que en ambas provincias habían realizado reformas tendientes a igualar los parámetros de sus regímenes previsionales con los equivalente del SIPA. En el año 2012 ANSES no realizó ninguna transferencia en concepto de armonización previsional con las provincias que mantenían regímenes previsionales propios.

En el año 2009, Santa Fe¹⁴⁷ y Córdoba¹⁴⁸ interpusieron reclamos ante la Corte Suprema de Justicia para recuperar estos recursos tributarios¹⁴⁹. El proceso judicial se extendió por varios años. En el mes de noviembre del año 2015, después de la elección presidencial, pero antes de asumir el nuevo presidente en su cargo, la CSJN falló en favor de las tres provincias¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Entre los años 2002 y 2004, antes de comenzar la suspensión de las transferencia a las provincias en concepto de armonización, las transferencias de ANSES representaban alrededor del 20% del gasto previsional de las provincias. Cetrángolo y Grushka, 2008, p. 16.

¹⁴⁷ CSJ 538/2009 (45-S)/CS1: “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad. CSJ 539/2009 (45-S): CS1 “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”.

¹⁴⁸ CSJ 786/2013 (49-C) /CS1: “Córdoba, Provincia de c/ Estado Nacional y otros/ medida cautelar”.

¹⁴⁹ San Luis fue la tercera provincia en interponer un recursos ante la CSJN pero por un motivo diverso, dado que ya había transferido su régimen previsional a la Nación con el Decreto 63/97, el reclamo estuvo vinculado con la asignación de una parte de la “pre-COPA” a la AFIP. CSJ 1039/2008 (44-S)/CS1: “San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional y otra s/ cobro de pesos”. CSJ 191/2009 (45-S)/CS1: “San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos”. Formosa hizo lo propio en el año 2015. CSJ 4783/2015: “Formosa Provincia de c/ Estado Nacional”.

¹⁵⁰ La parte sustantiva de estos fallos establece (se ejemplifica con el caso de Santa Fe, los fallos restantes fueron del mismo tenor): “(...) Declarar la inconstitucionalidad de los artículos números 1º, inciso a, y 4º del decreto 1399/01 del Poder Ejecutivo Nacional. 11. Disponer que la Administración Federal de Ingresos Públicos se abstenga de retener a partir de la notificación de esta sentencia, de la cuenta recaudadora del impuesto de la ley 23.349, el porcentual resultante de la aplicación del decreto 1399/2001 que a la Provincia de Santa Fe le asigna la ley 23.548, ..., Condenar al Estado Nacional a pagar a la Provincia de Santa Fe, con los alcances establecidos en el presente pronunciamiento, la suma que resulte del cálculo de las cantidades detraídas en virtud del decreto 1399/2001, con más los intereses según la legislación que resulte aplicable. A fin de hacer efectiva la condena, una vez determinado el monto, se fijará un plazo de ciento veinte días para que las partes acuerden la forma y plazos en que se reintegrarán las sumas debidas, bajo apercibimiento de determinarlo la Corte en la etapa de ejecución de la sentencia (...)”

La parte sustantiva de estos fallos establece (se transcribe el fallo a favor de la provincia de Santa Fe, dado que los restantes son similares): *"(...) I. Declarar la inconstitucionalidad del artículo 76 de la ley 26.078, en lo atinente a la detracción del 15% de la masa de impuestos coparticipables pactada en la cláusula primera del "Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales" del 12 de agosto de 1992 -ratificado por la ley nacional 24.130-. II. Disponer el cese de la detracción en la proporción que le corresponde a la Provincia de Santa Fe, de acuerdo a la distribución y a los índices fijados en la ley-convenio 23.548, bajo apercibimiento de ordenar al presidente del Banco de la Nación Argentina que cumpla con la manda en el término de diez días., ..., IV. Condenar al Estado Nacional a pagar a la Provincia de Santa Fe, con los alcances establecidos en el presente pronunciamiento, la suma que resulte del cálculo de las cantidades detraídas en virtud del decreto 1399/2001, con más los intereses según la legislación que resulte aplicable. A fin de hacer efectiva la condena, una vez determinado el monto, se fijará un plazo de ciento veinte días para que las partes acuerden la forma y plazos en que se reintegrarán las sumas debidas, bajo apercibimiento de determinarlo la Corte en la etapa de ejecución de la sentencia (...)"¹⁵¹.*

En consecuencia, el fallo de la CSJN obligaba a la Nación a suspender esta fuente de ingresos que recibía la ANSES y restituirla a estas provincias.

El Poder Ejecutivo reglamentó el fallo de la CSJN, mediante el DNU 2.635/15, pero extendiendo la devolución de los recursos de la "pre-COPA" a todas las provincias, aún a las que no habían iniciado demandas judiciales. No obstante, el Poder Ejecutivo que asumió el 10 de diciembre de 2015 derogó esta norma a través de la sanción del DNU 73/16.

En el año 2016, con la sanción de la Ley 27.260, que creó el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, incluyó, entre otros cambios, el mecanismo para suplantar los recursos de la "pre-COPA" como fuente de financiamiento de la ANSES; en el artículo 26 se definía que: *"(...) El Tesoro Nacional, con cargo a rentas generales, deberá cubrir un importe equivalente a las sumas que se dejen de detraer como consecuencia de lo convenido en los Acuerdos ratificados en el presente Título, importe que seguirá siendo considerado como referencia a los fines del cálculo de la movilidad dispuesta por la ley 26.417*

¹⁵¹ CSJ 538/2009 (45-S)/CS1: "Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", p. 40.

(...)”. Así, se cerró el conflicto que por más de una década había involucrado a la Nación con todas las provincias luego de la reforma previsional del año 2008. No obstante, cabe señalar que hubiese sido fecundo incluir en las negociaciones entre las partes el nuevo gasto en la protección social asumido por la Nación con las moratorias previsionales de los años 2005 y 2014, la AUH del año 2009 y la PUAM del año 2016, dado que los beneficiarios de estos programas residen en todas las provincias del país.

- **Conflicto de la Nación con el Poder Judicial**

Las emergencias previsionales declaradas en los años previos y la decisión del Poder Ejecutivo de aumentar solo el haber mínimo durante los años 2002 al 2006, dejando el resto de los haberes casi en los niveles de la década de 1990 (solo aumentaron 10% pero con un límite de \$1.000 por haber en el año 2004, DNU 1.195/04), aumentó la litigiosidad previsional en esos años. Las demandas estaban referidas a la falta de movilidad de los haberes previsionales y a la incorrecta determinación del haber inicial. El Poder Ejecutivo circunscribía el pago de las sentencias firmes a la disponibilidad de recursos que se establecía cada año en el presupuesto nacional. La ANSES apelaba todos los casos con sentencia en primera y en segunda instancia, de modo que los juicios previsionales llegaban a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Las presentaciones judiciales de los beneficiarios fueron múltiples y la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) falló a favor de los afiliados en varios casos, cuatro de los correspondía a la denominada “ley vieja”, Ley 18.037 (Casos: Chocobar, Fallos: 319:3241, 27 de diciembre de 1996; Itzcovich, Fallos: 328:566, 29 de marzo de 2005; Sánchez, Fallos: 328:1602, 17 de mayo de 2005 y Badaro, Fallos: 329:3089, 8 de agosto de 2006) y tres a la “ley nueva”, Ley 24.241 (Casos: Elliff, Fallos: 332:1914, 11 de agosto de 2009; Barrios, Fallos: 336:1224, 21 de agosto de 2013 y Blanco, Fallos: 341:1924, 18 de diciembre de 2018). La CSJN determinó en todos los casos el reajuste de las prestaciones previsionales de los demandantes.

En el caso Chocobar, a diferencia de los fallos posteriores, la CSJN había interpretado que la ley de convertibilidad (Ley 23.928) había derogado el mecanismo de movilidad previsto en la

Ley 18.037; no obstante, ordenó el ajuste del 13,78% en el haber previsional para el período entre el 1° de abril de 1991 y el 31 de marzo de 1995¹⁵².

A partir del caso “Sánchez” del año 2005, la CSJN, con composiciones distintas de sus miembros, determinó que la ley de convertibilidad del año 1991 no había derogado a los mecanismos de movilidad previstos en la Ley 18.037.

En el caso “Itzcovich” del mismo año, la CSJN declaró la inconstitucionalidad del Art. 19 de la ley 24.463, de Solidaridad Previsional, en tanto esta norma preveía la competencia ordinaria de la Corte para entender en los casos previsionales, transformándola, en la práctica, en un tribunal de tercera instancia, que desdibujaba su rol de Tribunal Constitucional; por otra parte, generaba un dispendio jurisdiccional al aumentar su volumen de trabajo, que había pasado a ser de aproximadamente diez mil recursos ordinarios cada año, más de cinco veces los casi dos mil recursos extraordinarios específicos de su jurisdicción en el mismo período. Además, resolvieron que esta norma era inconstitucional porque violaba sin fundamento el derecho de los jubilados a obtener una decisión judicial en un tiempo razonable y recibir, así, las prestaciones previsionales de acuerdo con lo establecido en la Constitución Nacional.

En el caso Badaro, la CSJN reconoció en el año 2006 las facultades del legislador para organizar, dentro de límites razonables, el sistema previsional sin afectar los derechos garantizados por la Constitución Nacional. Ratificó los principios básicos de interpretación acerca de la naturaleza sustitutiva que tienen las prestaciones previsionales, rechazando toda concepción restrictiva de la obligación que impone al Estado de otorgar "jubilaciones y pensiones móviles", según el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Expresó que los tratados internacionales vigentes, lejos de limitar o condicionar dichos principios, obligan a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el progreso y la plena efectividad de los derechos humanos, compromiso que debe ser inscripto, además, dentro de las amplias facultades legislativas otorgadas por el artículo 75°, inc. 23, de la Ley Fundamental, con el fin de promover mediante acciones positivas el ejercicio y goce de los derechos constitucionales reconocidos, en particular, a los ancianos. Dispuso la inconstitucionalidad del artículo 7°, apartado 2, de la Ley 24.463, que supeditaba las pautas de movilidad a la asignación de partidas

¹⁵² CSJ: “Chocobar, Sixto Celestino c/ INPS-Caja Nacional de Previsión Social para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/Reajuste por movilidad”, p. 24.

presupuestarias. Además estableció que el haber previsional del demandante se ajustase a partir 1 de enero de 2002 (fecha de alta del beneficio) hasta el 31 de diciembre de 2006 según las variaciones anuales del índice de salarios nivel general (INGR), elaborado por el INDEC, y a partir de entonces con las variaciones de las prestaciones previsionales dispuestas por la ANSES.

En el caso Elliff, Ley 24.241, el fallo de la CSJN del año 2009 determinó el ajuste el ingreso de referencia para la determinación del haber inicial según el Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción (ISBIC) hasta fecha de cese laboral y extendió el criterio utilizado en el caso "Badaro" para la actualización del haber previsional); en los fundamentos del fallo expresó que las consideraciones efectuadas en el fallo "Badaro" resultaban aplicables a esa causa, dado que la situación de quienes obtuvieron su beneficio previsional al amparo de la Ley 24.241 no diferían de los que lo habían hecho por el sistema anterior de la Ley 18.037; en la práctica, significó actualizar el beneficio previsional con el índice (INGR) de INDEC para el período entre el 15 de enero de 2004 (fecha de adquisición del beneficio) hasta el 31 de diciembre de 2006, desde 2007 hasta la entrada en vigor de la Ley 26.417 con las variaciones dispuestas por la ANSES para esos años y a partir de entonces con el índice de la nueva ley de movilidad (Fallos: 332:1914).

En el caso Barrios, Ley 24.241, el reclamo había sido por la falta de actualización de los haberes previsionales y por la restricción en el reconocimiento de los años de aportes de la prestación compensatoria (PC). La CSJN consideró en el año 2013 que la restricción establecida en el artículo 24° de la Ley 24.241 respecto a lo establecido en el artículo 14 bis, *"(...) es una suerte de castigo para aquellos sujetos de preferente protección constitucional que más trabajaron y aportaron en forma efectiva al sistema de la seguridad social (...)"*, porque la mayoría de los aportes no fueron realizados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 24.241. En efecto, el cálculo de la Prestación Compensatoria (PC) limita el reconocimiento de los años aportados antes de la Reforma del año 1994 a 35 años, mientras que no fija un límite para el cómputo de la Prestación Adicional por Permanencia (PAP) por los años aportados a partir de la mencionada reforma. En consecuencia, declaró: *"(...) que el tope legal impugnado (art. 24 de la ley 24.241), resulta inconstitucional e inaplicable... toda vez que una solución contraria implicaría convalidar una limitación cuyo origen tuvo lugar en una norma que no atiende a la*

finalidad de los derechos en juego y contradice las garantías que tutelan la protección del trabajo en todas sus manifestaciones y los beneficios de la seguridad social con carácter integral e irrenunciable (arts. 14 bis, 17 y 28 de la Constitución Nacional) (...)". En consecuencia, la CSJN ordenó: *"(...) a la ANSES que al calcular la prestación compensatoria, considere la totalidad de los años aportados por el actor con anterioridad a la entrada en vigencia del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, y disponer que la movilidad por el lapso indicado en el fallo "Badaro" se practique de conformidad con el índice allí fijado, salvo que los incrementos dispuestos por los decretos del Poder Ejecutivo durante igual período arrojasen una prestación superior, en cuyo caso deberá estarse a su resultado (...)"*. En este caso, el período de ajuste de la movilidad fue entre el 07 de septiembre de 1994 (fecha de adquisición del beneficio) y el 31 de diciembre de 2006.

En el año 2016, mediante el Decreto 807/16 y la Resolución de la Secretaría de la Seguridad Social 6/16, se estableció el índice para la actualización del ingreso base para la determinación del haber inicial y para las prestaciones previsionales del régimen de reparto con fecha de alta el 1° de agosto de ese año; el índice combinó el Nivel General de las Remuneraciones (INGR) hasta el 31 de marzo de 1995, las variaciones del Índice de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) desde esa fecha y hasta el 30 de junio de 2008 y a partir de entonces las variaciones resultantes de las movilidades establecidas por la Ley N° 26.417.

No obstante, en el caso "Blanco", la CSJN dispuso en diciembre del año 2018 la actualización del cálculo del ingreso de referencia para el cálculo del haber inicial de las prestaciones del régimen de reparto con la utilización del Índice de Salarios Básicos de la Industria y la Construcción (ISBIC). Consideró que no era aplicable el criterio de movilidad esgrimido por la ANSES, basado en el Decreto 807/16, por entender que este correspondía a los períodos posteriores al mes de agosto del año 2016 y declaró la inconstitucionalidad de la Resolución de la ANSES 56/18 y de la Resolución de la Secretaría de Seguridad Social 1/18, que ratificaban la aplicación de la Resolución de la Secretaría de Seguridad Social 6/16.

- [Programa Nacional de Reparación Histórica de Jubilados y Pensionados](#)

En el año 2016, con la sanción de la Ley 27.260, se buscó cerrar al menos parcialmente los juicios previsionales abiertos con la implementación del Programa Nacional de Reparación Histórica de Jubilados y Pensionados.

Una parte de este programa estuvo destinado a cancelar las deudas previsionales judiciales existentes usando el criterio establecido en la Resolución de la Secretaría de Seguridad Social 6/16 para los reajustes en el cómputo del haber inicial y en la actualización de los haberes previsionales.

El alcance del programa fue amplio, dado que incluyó a los beneficiarios que tuviesen un juicio iniciado, con o sin sentencia firme, y también en los casos en que no se hubiera interpuesto una demanda judicial. Podían ingresar al Programa de Reparación Histórica (Art. 3° de la Ley 27.260), “... *Los titulares de un beneficio previsional cuyo haber inicial se hubiera calculado por los métodos previstos en el artículo 49 de la ley 18.037 (t.o. 1976) y sus modificatorias, o en los artículos 24, 97, o 98 de la ley 24.241 y sus complementarias y modificatorias; b) Los titulares de un beneficio previsional adquirido con anterioridad al 1° de diciembre de 2006, cuya movilidad se rigiera por el artículo 53 de la ley 18.037 (t.o. 1976) y sus modificatorias, o por el artículo 38 de la ley 18.038, hasta el 31 de marzo de 1995, y/o por el artículo 7° inciso 2 de la ley 24.463 entre el 1° de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2006*”. Los jubilados y pensionados con demandas presentadas en la Justicia tuvieron, también, la opción de no adherir a este programa y continuar el juicio contra el Estado nacional.

Al inicio del programa había 2,3 millones de personas que no estaban cobrando correctamente sus haberes: 250 mil tenían juicios iniciados, 50 mil tenían sentencias firmes y 2 millones no habían iniciado juicio. La aceptación de la propuesta implicaba el aumento del haber percibido en un promedio estimado del 40% y la posibilidad de cobrar el retroactivo según el siguiente criterio: quienes tenían sentencia firme percibirían retroactividades desde la fecha prevista en la ley (dos años para atrás desde la notificación de la demanda de juicio a la ANSES), quienes tuviesen juicio pero no sentencia firme, recibirían hasta un tope de 48 meses de retroactividad y quienes no hubieran iniciado juicio sólo recibirían el reajuste del haber mensual desde la fecha de ingreso al programa¹⁵³.

¹⁵³ Programa de Reparación Histórica: www.casariosada.gov.ar.

Dos años después de la puesta en marcha del programa de reparación histórica, 1,1 millón de jubilados habían cobrado el retroactivo y el aumento del haber mensual.

El costo del programa se estimó en el equivalente a 1,02% del PIB en el año 2020 (0,08% en concepto de retroactivo + 0,94% del PIB por reajuste de haberes), luego descenderá a 0,58% del PIB en el año 2030, a 0,28% del PIB en el año 2040 y a 0,04% del PIB en el año 2050¹⁵⁴.

De acuerdo con lo informado por la ANSES al Congreso de la Nación en el año 2018, el programa se financiaría hasta el año 2019 con los recursos provenientes del programa de Sinceramiento Fiscal y a partir de entonces con recursos del FGS; en este sentido, se estimó que si el FGS obtuviese un rendimiento en dólares anual del 1,51%, en términos reales, los recursos de este Fondo resultarían suficientes para afrontar los pagos proyectados de la Reparación Histórica¹⁵⁵.

Posteriormente, en el año 2020, las nuevas autoridades de ANSES informaron al Congreso de la Nación, en oportunidad del tratamiento del proyecto de ley de defensa de los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, de la Ley 27.574, que se modificaría el orden establecido originalmente en el uso de los recursos financieros para financiar el pago de las sentencias judiciales (primero los recursos de programa de sinceramiento fiscal, después pasaba sucesivamente a las utilidades del FGS, a los recursos del FGS y finalmente con los recursos del SIPA) por un nuevo orden de prioridad que consistía en equiparar el pago de las sentencias judiciales con el pago de las prestaciones periódicas y ambas se financiarían con los recursos del SIPA y con los recursos asignados anualmente en el presupuesto nacional, solo en caso de déficit se usarían los recursos del FGS. El cambio en la estrategia de financiamiento se fundamentó en que el FGS era un fondo de reservas del SIPA que pertenecía a todos sus afiliados y beneficiarios, estimado en más de siete millones de personas; en cambio, el pago de las sentencias judiciales estaba vinculado a un colectivo más restringido definido en esa ocasión en 900 mil beneficiarios, además se señaló sobre la inconsistencia de financiar un flujo (el pago de las sentencia periódicas) con un stock (el FGS)¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Grushka, 2016, p. 35 y 53

¹⁵⁵ ANSES, 2018, p. 12.

¹⁵⁶ Cámara de Diputados del Congreso de la Nación, 2020.

II.5.3. Organización y extensión de la cobertura previsional

El análisis de las políticas previsionales relacionadas con la cobertura previsional será presentado en tres secciones: movilidad de las prestaciones previsionales; moratorias previsionales, beneficios no contributivos y jubilaciones anticipadas; pactos fiscales entre la Nación y las provincias.

- **Movilidad de las prestaciones previsionales**

La cobertura del sistema previsional nacional, en esta quinta etapa de su estructuración, experimentó un avance importante en el año 2008 con la sanción de la Ley 26.417, denominada “de movilidad de las prestaciones previsionales”.

La norma establecía que todas las prestaciones previsionales otorgadas en virtud de la Ley 24.241, de regímenes nacionales generales anteriores a esa norma y sus modificatorias, de regímenes especiales derogados o por las ex-cajas o institutos provinciales y municipales de previsión cuyos regímenes fueron transferidos a la Nación pasaron a ajustarse semestralmente por un índice que combinaba la variación salarial con la variación de la recaudación tributaria que recibía la ANSES por beneficio.

El coeficiente, denominado índice “m”, estuvo integrado por la combinación dos coeficientes:

$$a = 0,5 * RT + 0,5 * w$$

donde: RT: variación semestral de recursos tributarios por beneficio, w = variación del índice general de salarios del INDEC o la variación del índice RIPTE, remuneración imponible promedio de los trabajadores estables publicado por la Secretaría de Seguridad Social, la que resulte mayor) y

$$b = 1,03 * r$$

r: variación anual de los recursos totales por beneficio de la ANSES (tributarios más los aportes personales y las contribuciones patronales).

Se aplicaba “a” si $a \leq b$ y “b” si $a > b$, o sea la menor variación de los dos coeficientes.

El ajuste de los haberes se realizaba semestralmente, aplicándose el valor de “m” para los haberes que se devengaban en los meses de marzo y septiembre. El valor de “m” se

determinaba dos veces al año, de la siguiente manera: enero-junio para el ajuste de septiembre del mismo año y julio-diciembre para el ajuste a aplicar en marzo del año siguiente.

En el año 2010 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 26.649 que establecía el valor de la jubilación mínima del SIPA equivalente al 82% del SMVM¹⁵⁷ y reemplazó el índice de movilidad vigente por uno seguía al Índice de Salarios Nivel General del INDEC o el índice RIPTE, el que resultase mejor; promovía la recomposición de los haberes previsionales para el período entre abril de 1991 y marzo de 1995 según el índice general de remuneraciones (INGR) y para el período entre enero del año 2001 y diciembre del año 2006 según el índice de salarios nivel general, ambos del INDEC; no obstante, el Poder Ejecutivo observó la totalidad del proyecto mediante la sanción del Decreto 1.482/10, sosteniendo que *"su promulgación implicaría prácticamente la quiebra no sólo del Sistema Previsional Argentino sino del propio Estado, prestaciones que llevarían sin más a prontos futuros incumplimientos, frustrando el cumplimiento de las finalidades propias de la previsión social, constituyendo una estafa a los jubilados"*, y esta reforma no entró en vigencia.

En el año 2017, con la sanción de la Ley 27.426, se modificó la fórmula y la frecuencia para el ajuste periódico de las prestaciones previsionales. Las jubilaciones y pensiones aumentaban cuatro veces por año, y el índice de variación se calcula mediante la sumatoria ponderada de dos índices: 70% por el Índice de Precios al Consumidor del INDEC y 30% por la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

En el mes de diciembre del año 2019 se sancionó la Ley 27.541, de solidaridad social y reactivación productiva, en el marco de la emergencia pública, que suspendió por 180 días la

¹⁵⁷ Bertranuo y otros señalan que: *"(...) el proyecto que contemplaba el otorgamiento del 82% móvil de la remuneración en actividad a todos los jubilados y pensionados poseía un costo fiscal de \$140.000 millones (lo que implicaba para la ANSES un déficit anualizado de 11,4% del PIB); el proyecto que contemplaba fijar el haber mínimo en un nivel equivalente al salario mínimo vital y móvil (SMVyM) y recomponer el resto de los haberes tenía un costo de \$77.000 millones (déficit anualizado de 6,1% del PIB); el proyecto que buscaba fijar la prestación mínima en el 82% del SMVyM implicaba un costo de \$22.000 millones (déficit anualizado del 2% del PIB); el proyecto de ley que buscaba actualizar las prestaciones para el período diciembre de 2001 - diciembre de 2007 en función del RIPTE tenía asociado un costo de \$10.000 millones (déficit anualizado de 0,9% del PIB); y, finalmente, el proyecto de equiparar la prestación mínima con el salario mínimo (SMVyM) y de recomponer los haberes previsionales para el período 2001-2007 representaba un costo de \$30.000 millones (déficit anual de 2,5% del PIB en la ANSES) (...)"*. Bertranuo y otros, 2011, p. 81.

aplicación del índice de movilidad vigente hasta entonces (luego se prorrogó hasta fin del año 2020, Decreto 542/20).

En el año 2020 el Poder Ejecutivo aplicó una movilidad diferenciada, mayor para el haber mínimo respecto a las restantes jubilaciones, hubo cuatro decretos que aumentaron las jubilaciones, entre un 24,3% (haber máximo) y un 35,3% (haber máximo)¹⁵⁸. Este criterio generó, una vez más, presentaciones ante la justicia en demanda de la aplicación de la legislación suspendida (Ley 27.426), con fallos favorables a los demandantes¹⁵⁹.

A fines de ese año, la Cámara Federal de Paraná, en el caso “Cabrera, Roque Agapito c/ ANSeS sobre reajustes varios” declaró la inconstitucionalidad de los decretos 163/20 y 495/20 (de aumento de haberes correspondientes a los meses de marzo y junio respectivamente), considerando que los incrementos por movilidad jubilatoria allí establecidos resultaron inferiores a los que hubiese correspondido por aplicación de las pautas de la Ley 27.426, cuya aplicación estuvo suspendida durante todo este año, y de la que hubiera resultado un reajuste anual de haberes de 42%, en lugar de las subas de entre 24,3 y 35,3% que en la práctica obtienen en este 2020 los jubilados; además, el fallo sostuvo que es inconstitucional la prórroga de la suspensión de la fórmula de movilidad de la ley 27.426 (Decreto 542/20), una medida que originalmente había sido aprobada por el Congreso de la Nación

Durante el año 2021 hubo otros fallos relacionados con las demandas planteadas por la movilidad de los haberes previsionales. Así, por ejemplo, la Sala A de la Cámara Federal de Mendoza ordenó, en el caso “Guerra Alfredo Antonio c/ ANSeS, s/ reajustes varios”, a esta que reajuste el haber del jubilado a enero de 2021 “con las movilidades que le hubiese correspondido de haberse aplicado la ley suspendida 27.426, convalidándose para los periodos anteriores los decretos cuestionados” más la tasa de interés del BCRA desde el mes de enero del 2021 y hasta su efectivo pago. La sentencia significó el ajuste del haber previsional del demandante por la diferencia entre el 42,13% según la movilidad suspendida y los incrementos mencionados del año. Cabe destacar que en este fallo la Cámara Federal de

¹⁵⁸ La inflación interanual del período fue 36,1%

¹⁵⁹ Otros dos fallos fueron dictados por la Cámara Federal de Paraná (“Cabrera, Roque Agapito c/ ANSeS s/ reajustes varios” y “Davelles, Javier Federico c/ ANSeS, s/ reajustes varios”) y uno por la Cámara Federal de Salta (“Caliva, Roberto Daniel c/ ANSeS s/ reajustes varios”).

Mendoza reconoció la validez de la suspensión de la movilidad jubilatoria establecida en el Art. 55° de la ley 27.541, pero definió que la misma había concluido con la sanción de la nueva ley de movilidad del año siguiente y que se debía compensar las diferencias respecto a la aplicación de la ley suspendida. En el mismo sentido, se expidió la Cámara Federal de Bahía Blanca en el caso “Martínez, Eduardo Rubén, c/ ANSeS, s/ Reajustes varios”.

En el mismo año, la Cámara Federal de Mar del Plata, en los casos “Cier, Nilda c/ ANSeS s/Reajuste de haberes” y “Ochoa Leonor María s/ Reajuste de haberes”, sostuvo en el año 2021 que “los aumentos otorgados por Decreto no han dado cabal cumplimiento a la garantía constitucional que enuncia el art. 14 bis de la ley fundamental, en tanto no respetan el principio de progresividad que nutre de virtualidad al derecho de la Seguridad Social”; además, declaró “la inconstitucionalidad de los Decretos 163/2020; 495/2020, 692/2020 y 899/2020 y ordenó a la ANSES que abone la diferencia que surgió entre los aumentos percibidos por la actora y lo que hubiere percibido de aplicarse el art. 32 de la ley 24.241, modificado por la ley 27.426”. En la práctica, estos dos fallos ordenaron aumentar los haberes por la diferencia entre el 42,13% que surgió de según la movilidad suspendida y los aumentos por decreto (del 24,3% el haber máximo y el 35,3% el haber mínimo) por el incremento diferenciado que se otorgó en marzo de 2020.

En el mes de diciembre del año 2020 se sancionó la Ley 27.609, que estableció el índice de movilidad como una combinación de salarios (según el índice RIPTE) y los recursos totales por beneficio de la Administración Nacional de la Seguridad Social, pero se estableció un límite anual para la actualización periódica de las prestaciones de la protección social (“tope”) en función de la variación anual de la recaudación que recibe ANSES (contributivos y tributarios).

Así, la decisión de establecer la movilidad de las prestaciones de la protección social por ley del Congreso de la Nación a partir del año 2009, más allá de todos los cambios observados en un período reducido de tiempo hasta el año 2021, fue otro de los hitos que fortalecieron la calidad de la cobertura previsional.

Recuadro VI: La movilidad previsional, 1958-2021.

Movilidad, reglas y discreción: 1958-2000

En el año 1946, mediante el Decreto-Ley 12.903, se estableció una bonificación por un año para los haberes previsionales para compensar las variaciones en el costo de vida; esta se prorrogó al año siguiente con la sanción de la Ley 13.025.

En el año 1948, a través de la Ley 13.478 del año 1948, se estableció un suplemento variable para las jubilaciones y pensiones de las cajas previsionales para compensar las oscilaciones del costo de la vida; la norma definía que: *“el suplemento variable se establecerá en función de un índice del nivel general de remuneraciones suficientemente representativo a juicio del Poder Ejecutivo”*.

En el año 1954, con la sanción de la Ley 14.370, se facultaba al Poder Ejecutivo a establecer un suplemento por movilidad o bonificación, la actualización de las prestaciones se definía anualmente mediante la aplicación del índice del costo de vida definido por la Dirección Nacional de Estadística y Censos.

En el año 1958, con la sanción de la Ley 14.499, la actualización de las prestaciones estuvo vinculada a la evolución de los salarios de las respectivas actividades; inicialmente se estableció que: *“A partir del mes de setiembre de 1958, inclusive, incrementanse en m\$*n* 900 y m\$*n*. 700, respectivamente, los actuales haberes de jubilados y pensionados, en carácter de anticipo hasta que se reajusten las prestaciones que fija la presente Ley”*.

En el año 1969, con la sanción del Decreto-Ley 18.037, el criterio de movilidad de los beneficios previsionales se definió con un índice elaborado por el Poder Ejecutivo que estuvo vinculado con la variación del nivel general de las remuneraciones.

En el año 1986 se declaró la emergencia previsional con la sanción del DNU 2196/86, que suspendió la aplicación de la movilidad y pasó a depender de lo establecido en el presupuesto nacional. Al año siguiente, mediante la Ley 23.568, finalizó la emergencia previsional y se volvió a aplicar el criterio previo.

En el año 1993, con la sanción de la Ley 24.241, que entró en vigor a mitad del año siguiente, se creó el aporte medio previsional obligatorio (AMPO), que actualizaba dos veces por año las prestaciones a cargo del régimen de reparto del SIJP (PBU, PC y PAP), de acuerdo con la variación del coeficiente entre la recaudación de los aportes personales de los afiliados al régimen de capitalización por la cantidad de afiliados con aportes.

En el año 1995, a través de la Ley 24.463, denominada de “solidaridad previsional”, se declaró la emergencia previsional, se suspendió la aplicación del AMPO y la movilidad previsional quedó sujeta nuevamente a la disponibilidad de recursos en el presupuesto nacional.

En el año 1997, con la sanción del DNU 833/97, el AMPO fue reemplazado por el MOPRE, cuyo valor se determinaba anualmente en función de los recursos previstos en el presupuesto nacional, en ese año, el valor del MOPRE fue fijado en \$80 mediante la Resolución 661/97 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Resolución 1.114/97 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. El valor del MOPRE se mantuvo en el valor mencionado hasta el año 2000 a través de resoluciones conjuntas de ambos ministerios.

En el año 2000, con la promulgación del Decreto DNU 1.306/00, se estableció el MOPRE en función de la variación del índice de salarios promedios que debía elaborar el INDEC, pero sujetaba su aplicación a la existencia de recursos presupuestarios específicos; en la práctica, nunca se aplicó (el decreto fue abrogado por la Ley 26.222, artículo 18, publicada en el mes de marzo del año 2007).

En el mismo año, se declaró emergencia la situación económico-financiera del Estado nacional, mediante la Ley 25.344, que determinó la no aplicación de la movilidad a las jubilaciones y pensiones.

En el año 2001, con la sanción del DNU 85/01, se declaró la emergencia del Sistema Integrado de Jubilaciones y pensiones y se redujeron los haberes previsionales en 13%. Al año siguiente, se sancionó la del DNU 216/02 se derogó el DNU 85/01 y se restituyó el 13% a las jubilaciones y pensiones del SIJP. El haber mínimo se mantuvo en \$150 desde el año 1992 hasta fines del año 2002.

En las dos décadas del presente milenio se alternaron cinco períodos en los que se aplicaron criterios discrecionales y reglas para la determinación de las variaciones de los beneficios previsionales del régimen previsional público nacional.

Movilidad discrecional I, 2000-2006:

Durante estos años, las jubilaciones mínimas fueron incrementadas en siete oportunidades, solo en una de ellas alcanzó a todos los haberes aunque con límites (en el año 2002 aumentó de \$150 a \$200, Decreto 1.275/02; en el año 2003 se fijó en \$220, DNU 391/03; en el mismo año aumentó en tres tramos: primero a \$240, luego a \$260 y finalmente a \$280, DNU 1.194/03; en el año 2004 el haber mínimo fue establecido en \$308 y los restantes haberes se incrementaron en 10%, pero con límite de \$1.000 por haber, DNU 1.195/04; en el año 2005 la mínima fue establecida en \$350, DNU 748/05 y luego en \$390, DNU 1.273/05. En consecuencia, el haber mínimo aumentó de \$150 en el mes de enero de 2000 a \$390 en setiembre de 2005 (+160%). Las jubilaciones máximas permanecieron en \$3.100,

por lo que la relación entre ambas disminuyó de 20,7 a 7,6 veces. La inflación del período fue 78% (IPC), de modo que en términos reales la variación de las jubilaciones mínimas fue de +46% y los haberes máximas de -44%.

En la figura siguiente se observa el denominado “achataamiento” de la pirámide en la distribución del ingreso entre los jubilados como resultado de esta estrategia de movilidad focalizada de las jubilaciones y pensiones. En el año 2001 el 16% de los jubilados percibían el haber mínimo, el 32% el equivalente a dos haberes mínimos y el 18% una prestación mayor a tres haberes mínimos. En el año 2009, antes de regular la movilidad a través de una ley del Congreso de la Nación, sin contemplar a los beneficiarios que se incorporaron con la moratoria del año 2005, el 58% de los jubilados percibía el haber mínimo, el 10% el equivalente a dos haberes mínimos y el 7% una prestación mayor a tres haberes mínimos; cabe destacar que en esta distribución todos los jubilados habían completado los treinta años de aportes para acceder a la jubilación por vejez y explica, en gran parte, la nueva etapa de judicialización previsional que surgió a partir de entonces. Si se incluyen los afiliados que entraron a la moratoria con el haber mínimo, el 73% estaba en este segmento, el 7% con un haber equivalente a dos veces el haber mínimo y solo 5% de los jubilados percibían un haber mayor a tres veces la jubilación mínima.

Figura 18. Distribución de haberes previsionales 2001 y 2009.



Fuente: Cohan y otros, 2010. “Lineamientos para una reforma previsional”.

Movilidad discrecional II, 2007-2008:

En estos años se concedieron cinco aumentos porcentuales para todas las jubilaciones y pensiones, también mediante decretos y leyes del presupuesto nacional (11% en el año 2006 y un porcentaje mayor para el haber mínimo (\$470), Decreto 764/06; 13% en el mes de enero del año 2007, Ley 26.198 y 12,5% en septiembre del mismo año, Decreto N° 1.346/07; 7,5% en marzo y 7,5% en julio de 2008, Decreto 279/08). La jubilación mínima pasó de \$390 al \$690 (+77%) y el haber máximo de 3.100\$ a \$5.055 (+63%). La inflación fue 54%, por lo que en términos reales las variaciones de los haberes mínimos y máximos fueron de +15% y +6% respectivamente.

Movilidad con reglas I, 2009-2017:

En este período se aplicó la movilidad establecida en la Ley 26.417, que surgía de la comparación entre dos índices (salarios y recaudación) a todas las jubilaciones y pensiones, con frecuencia semestral. La jubilación mínima varió de \$690 a \$7.247, y la máxima de \$5.055 a \$53.090. Los haberes previsionales se incrementaron en 950%, la inflación fue de 734%, y los beneficios previsionales en términos reales crecieron en +28%.

Movilidad con reglas II, 2017-2019:

En diciembre del año 2017, con la sanción de la Ley 27.426, cambió la regla de movilidad por un índice que combinaba inflación con salarios y la frecuencia del ajuste fue trimestral. La jubilación mínima aumentó de \$7.247 a \$14.067 y la máxima de \$53.090 a \$103.064, los haberes previsionales se acrecentaron en 94%, y la inflación fue de 127%, de manera que las variaciones reales fueron de -13%.

Movilidad discrecional III, marzo a diciembre de 2020:

En el mes de diciembre del año 2019 se sancionó la Ley 27.541, de solidaridad social y reactivación productiva, en el marco de la emergencia pública, que suspendió por 180 días la aplicación del índice de movilidad vigente hasta entonces (luego se prorrogó hasta fin del año 2020, Decreto 542/20). Los aumentos fueron establecidos por el Poder Ejecutivo, con frecuencia trimestral (en el mes de marzo fue de 2,3% más \$1.500, dado el impacto diferencial de la suma fija, el haber mínimo se incrementó en 12,97% y los restantes haberes en 3,75%, Decreto 163/20; en el mismo mes se concedió un bono extraordinario de \$3.000 para las personas que perciban la jubilación mínima y que esta sea el único haber, las restantes personas percibieron un ingreso monetario hasta alcanzar el monto de \$18.891, Decreto 309/20; en el mes de junio el incremento fue de 6,12% para todos los haberes, Decreto 495/20; en el mes de setiembre fue de 7,15%, Decreto 692/20 y en el mes de diciembre fue de 5% también para todos los haberes previsionales, Decreto 899/20). La jubilación mínima aumentó de \$14.067 en febrero a \$19.034 en el mes de diciembre (+35,3%) y la máxima de \$103.064 a \$128.083 (+24,3%), la inflación acumulada entre los meses de marzo a diciembre se estimó de 30%, de modo que los haberes en términos reales fluctuaron en +5% y -4% respectivamente. La movilidad nominal de la Ley 27.426 hubiese sido de +42% para todas las prestaciones de la protección social. La suspensión de la movilidad y la aplicación de coeficientes diferenciados para el haber mínimo y los restantes generó, una vez más, presentaciones ante la justicia en reclamo por el reajuste parcial de los haberes y la aplicación de la legislación precedente (Ley 27.246).

Movilidad con reglas III, a partir del 2021:

En diciembre del año 2020 se sancionó la Ley 27.609, que estableció el índice de movilidad como una combinación de salarios y recaudación, pero se estableció un límite anual para la actualización periódica las prestaciones de la protección social en función de la variación anual de la recaudación que recibe ANSES.

En el año 2021, en el contexto de la emergencia pública (Ley 27.541), atendiendo las necesidades emergentes de la pandemia del COVID-19 y considerando el deterioro en términos reales de los haberes previsionales que surgieron de la aplicación de la nueva ley de movilidad, el Poder Ejecutivo, a través del Decreto 481/21, abonó un bono por única vez de \$5.000 para las prestaciones previsionales del SIPA; a los beneficiarios y las beneficiarias de la Pensión Universal para el Adulto Mayor; a los beneficiarios y las beneficiarias de las pensiones no contributivas por vejez, invalidez y madres de siete hijos o hijas o más, y demás pensiones no contributivas y pensiones graciables cuyo pago se encuentra a cargo de la ANSES; y para las personas que percibían un importe superior al precitado monto, el subsidio extraordinario será igual a la cantidad necesaria hasta alcanzar la suma de \$51.129,40.

La tasa efectiva anual durante estas dos décadas en términos reales fue de +3,2% para los haberes mínimos y de -2,0% para el resto de los haberes previsionales. La relación entre el haber máximo y el haber mínimo disminuyó de 21 a 7 entre estos años¹⁶⁰.

Figura 19. Movilidad de las prestaciones previsionales: 2000-2021.



Fuente: H. Bertín. 2021. "La movilidad en el Sistema Integrado Previsional de Argentina: 2000-2021".

Fuente: Bertín, H. 2020. "La movilidad en el Sistema Integrado Previsional de Argentina: 2000-2020".

¹⁶⁰ Bertín, 2020, p. 122-7.

- **Moratorias previsionales, beneficios no contributivos y jubilación anticipada**

En el año 2014, a través de la Ley 26.970, se implementó una nueva moratoria previsional para los trabajadores autónomos inscriptos o no en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y para los monotributistas que hubieran cumplido a esa fecha las edades jubilatorias previstas en la Ley 24.241 o que la cumplieren dentro del plazo de dos años desde la vigencia de la Ley 26.970. La moratoria combinó características similares a las establecidas en el año 2005 y elementos nuevos vinculados con la focalización de ingresos y manifestaciones de riqueza. La moratoria permitió extender la regularización del período de aportes no realizados desde el año 1993 hasta el año 2003; esta moratoria está vigente y se puede pagar a partir de la percepción del haber jubilatorio, con algunas restricciones, y es compatible con la percepción de otro haber, con la limitación de que este no puede ser mayor a la jubilación mínima. El acceso al plan de cuotas estuvo condicionado por una serie de requisitos: no percibir ingresos brutos anuales superiores a \$180.000; no haber presentado una declaración al impuesto a los bienes personales por un monto superior a \$720.000; no haber declarado bienes a la Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad Automotor y de Créditos Prendarios por un monto superior a \$270.000; no tener bienes informados por la Administración Nacional de Aviación Civil o embarcación de más de nueve metros de eslora informada por la Prefectura Naval Argentina; no registrar gastos y/o consumos con tarjetas de crédito y/o débito anuales superiores a \$234.000.

En el año 2016 se sancionó la ley 27.260, denominada Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, que introdujo avances importantes tanto en la calidad como en la extensión de la cobertura previsional.

En el marco este programa se amplió la cobertura previsional con la creación de la pensión universal para el adulto mayor (PUAM), que asegura un ingreso mensual, cobertura médica y asignaciones familiares a los mayores de 65 años que no tienen aportes. Los requisitos para el acceso son tener 65 años (tanto para hombres como para mujeres), ser ciudadano argentino, naturalizado o extranjero con más de 10 años de residencia, no cobrar ni tener derecho a jubilación, retiro o cualquier otra pensión, ni cobrar la prestación por desempleo. El haber

mensual y vitalicio equivale al 80% de la jubilación mínima que perciben los beneficiarios contributivos del SIPA.

En el año 2019, a través de la Ley 27.476 (del presupuesto nacional) se estableció el requisito de realizar una evaluación socioeconómica y patrimonial para el acceso a la PUAM, como así la determinación de la incompatibilidad de esta con cualquier actividad laboral, excepto la de los monotributistas sociales. En la misma norma se definió el importe de la jubilación mínima contributiva del SIPA como equivalente al 82% del salario mínimo vital móvil

La PUAM significó un avance permanente en la extensión de la cobertura, respecto de las moratorias anteriores que estuvieron siempre acotadas en el tiempo para su acceso. Otra de las mejoras de su diseño fue que se igualaron las edades de mujeres y hombres en 65 años, y se prohibió expresamente la percepción simultánea de dos o más prestaciones previsionales (por ejemplo, pensión de viudez con PUAM). El Programa de Reparación Histórica y, especialmente, la PUAM tienen un impacto significativo sobre el desequilibrio actual del resultado previsional, que se analizará en la sección siguiente.

En este sentido, se advierte que al momento de crear la PUAM (o en realidad con la moratoria previsional del año 2005) hubiese sido necesaria la división formal del SIPA en dos componentes: el régimen contributivo para los afiliados y beneficiarios que cumplen los requisitos de edad y años de aportes y el régimen no contributivo para los beneficiarios de esta prestación. De esta forma, el SIPA habría sido más transparente en la exposición de sus fuentes de financiamiento y de sus erogaciones, facilitando también la evaluación de su sustentabilidad, así como la capacidad de realizar un diagnóstico más acabado sobre potenciales reformas.

En el año 2021, mediante DNU 674/21, se introdujo nuevamente la jubilación anticipada por desempleo, similar a la vigente entre los años 2005 y 2007 (Ley 25.994, prorrogada por un año con el Decreto 1.451/06), que permitió la jubilación a las personas desocupadas al 30 de junio de 2021, con edades entre 55 y 59 años para las mujeres y 60 a 64 años para los hombres, con acreditación de treinta años de aportes al SIPA o a regímenes con reciprocidad. El haber previsional fue establecido en el 80% del que correspondería a las edades mínimas establecidas en la Ley 24.241 (60 años para las mujeres y 65 años para los hombres) y

comenzarán a percibir el haber completo cuando alcancen estas edades. Se estima que alcanzará alrededor de 30 mil personas que perdieron el empleo, mayoritariamente en el sector privado, en los años previos. La vigencia de la ley es por dos años, similar a la precedente.

- Pactos fiscales entre la Nación y las provincias

En el Consenso Fiscal firmado entre la Nación y las provincias en noviembre del año 2017 se estableció el monto de la jubilación mínima equivalente al 82% del salario mínimo, vital y móvil para las personas que accedieron al beneficio con 30 años de aportes, no a través de las moratorias.

Al mismo tiempo, entre 2016 y 2018, la Nación y las provincias realizaron avances importantes en el proceso operativo de la armonización previsional definida en el Consenso Fiscal mencionado. Varias provincias reconstruyeron la historia previsional de sus beneficiarios en medios digitales para que ANSES pudiese calcular el beneficio que les hubiese correspondido con la aplicación de los parámetros previsionales del SIPA. El financiamiento de la Nación a las provincias en concepto de armonización previsional surgía de estos cálculos (como si se hubiesen jubilado y pensionado en el SIPA), quedando a cargo de las provincias el financiamiento de las diferencias respecto a los montos efectivamente abonados a sus jubilados y pensionados¹⁶¹. El grado de avance de este programa quedó supeditado a la

¹⁶¹ El proceso operativo de armonización está establecido en el Decreto 894/16 que reglamenta la Ley 27.260/16: "(...) TITULO IV - Armonización de sistemas previsionales provinciales: Art. 26 – En los ejercicios 2017 y siguientes, la asistencia financiera se determinará en base a: 1. el resultado financiero corriente global que determinen las auditorías que realice ANSES. del ejercicio anterior; y 2. el grado de avance alcanzado por cada jurisdicción provincial en el proceso de armonización normativa de su legislación con la vigente en la Nación. Por armonización normativa se entiende la convergencia de la legislación provincial con la nacional en cuanto a los siguientes conceptos: i. edad de acceso a una jubilación ordinaria; ii. alícuotas de aportes personales y contribuciones patronales; iii. cantidad de años de servicio con aportes efectivos; iv. determinación del haber inicial; y v. mecanismo sustentable de movilidad de los haberes jubilatorios. Cada uno de dichos conceptos tendrá una ponderación del veinte por ciento (20%). Art. 27 – Partiendo de la situación actual de armonización a la normativa previsional nacional, se requerirá a las provincias completar el proceso de armonización normativa en un plazo no mayor a cuatro años. En tal sentido, el Estado nacional suscribirá convenios bilaterales anuales con cada provincia por los que, a través de ANSES se otorgará la asistencia financiera de los ejercicios 2017 a 2020, inclusive. Dicho financiamiento de los resultados financieros globales auditados, se realizará tomando en consideración el grado de avance alcanzado por cada provincia, en los conceptos citados en el artículo precedente. Art. 30 – En caso de no verificarse ningún avance en materia de armonización durante la vigencia del convenio, para la asistencia del año siguiente ANSES. podrá aplicar una quita de diez puntos porcentuales acumulativos respecto del monto que le correspondería según el esquema propuesto. De este modo, cada provincia podrá ver aumentada o reducida la asistencia financiera que recibe, según sean el esfuerzo y voluntad

capacidad de cada una de las provincias de reconstruir los expedientes digitales de las historias previsionales para cada uno de los beneficiarios y presentarlos a ANSES para calcular los montos involucrados en la armonización previsional.

En el año 2021, a través de la sanción del DNU 475/21, se reconoció períodos de aporte para la mujer vinculados con la maternidad, a razón de un año de aportes por cada hijo, como regla general; dos años en caso de hijo adoptado; dos años si se trata de un hijo con discapacidad; tres años si se accedió al pago de la Asignación Universal por Hijo (AUH) por 12 meses, hayan sido consecutivos o no consecutivos. Además, el texto aclara que es computable para acreditar tiempo de servicios para las prestaciones del sistema previsional el período correspondiente a la licencia por maternidad fijado por las leyes y los convenios colectivos. Esta norma debe ser complementada con otros instrumentos que promuevan la participación de la mujer en el mercado laboral y que eviten la “cristalización” de estas tareas bajo la responsabilidad de la mujer, la “feminización del cuidado”. Con la misma lógica este beneficio debería ser extendido a los hombres para incentivar que las tareas sean compartidas en los hogares y que alcance también a los hogares monoparentales.

de armonización demostrados. Art. 31 – A partir del ejercicio 2021, inclusive, no se asistirá financieramente a los regímenes provinciales que no hayan armonizado a la normativa nacional los cinco conceptos mencionados en el art. 26. En el caso de aquellos regímenes provinciales que vieran reducida o suprimida su asistencia financiera producto de los escasos o nulos esfuerzos de armonización durante el período 2017 a 2020, inclusive, el Estado nacional podrá reiniciar la asistencia financiera de acuerdo con un esquema de armonización a convenir con cada provincia. Art. 32 – En el caso de que cláusulas constitucionales impidan el proceso de convergencia normativa con la legislación nacional, en alguno de los ítems comentados precedentemente, la provincia de que se trate, deberá proponer un esfuerzo mayor en otro concepto, con el fin de garantizar la equidad en el esfuerzo fiscal de cada jurisdicción provincial. El mayor gasto resultante no será financiado por el Estado nacional y estará a cargo exclusivo de la provincia. Art. 33 – La asistencia financiera a los sistemas previsionales provinciales precedentemente mencionada será financiada por el Tesoro Nacional e instrumentada a través de ANSES (...). Consenso Fiscal, 16/11/2017: “(...) Régimen previsional: j) Impulsar inmediatamente, dadas las reformas propuestas en el régimen tributario y en la distribución de recursos públicos, la modificación de la fórmula de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público (ley 26.417) para que ellas se ajusten trimestralmente garantizando aumentos por encima de la evolución de la inflación. k) Garantizar haberes equivalentes al 82% del salario mínimo vital y móvil para aquellas personas que hayan cumplido los 30 años de servicios con aportes efectivos. El SMVM es \$8.860, o sea que la jubilación –con 30 años de aportes- debería ser al menos \$7.265. En la Provincia la jubilación mínima es \$5.057. En el SIPA es \$7.247. l) Impulsar la eliminación de las inequidades generadas por los regímenes de jubilaciones de privilegio. (...)”. Decreto 730/18. Asistencia financiera a las provincias por armonización previsional. Consenso fiscal. Leyes 27.260 y 27.429: “(...) Art. 1 – Apruébese el Régimen de Asistencia Financiera para las provincias cuyos regímenes previsionales no fueron transferidos al Estado Nacional que hayan ratificado en sus respectivas legislaturas el Consenso Fiscal de fecha 16 de noviembre de 2017, que como Anexo I (IF-2018-37431742-APN-MT) forma parte integrante de la presente medida. (...)”.

II.5.4. Financiamiento

A partir de la reforma previsional de octubre del año 2008, con la creación del SIPA y la eliminación del régimen de capitalización individual, el régimen público de reparto se fortaleció financieramente con el flujo mensual de la recaudación de los aportes personales de los afiliados que estaban en el régimen de capitalización y con el stock de los fondos acumulados en las cuentas de capitalización individual que administraban las AFJP, que se integraron en el Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

En sentido contrario operaron tres decisiones: la primera emergió de los fallos de la CSJN de noviembre de 2015, que ordenaron la restitución de los fondos de la “pre-COPA” a las provincias de Córdoba, San Luis, Santa Fe y Formosa.

La segunda estuvo vinculada con la decisión del Poder Ejecutivo, mediante el Decreto 406/16, de restituir en forma gradual los ingresos de la “pre-COPA” a todas las provincias (en el marco de los acuerdos firmados por la Nación con todas las provincias¹⁶²), a razón de 3% por año, desde el año 2016 hasta el año 2021. En la práctica, la recaudación por la “pre-COPA” representaba a fines del año 2015 el 15% de los recursos totales de la ANSES y a partir de ese momento está siendo reemplazada con recursos provenientes de rentas generales del Tesoro nacional.

La tercera disposición fue insistir con la disminución de las contribuciones patronales a la seguridad social para fomentar el empleo.

¹⁶² El Decreto 406/16 que crea el Programa Acuerdo para un Nuevo Federalismo en ámbito Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, al que las provincias y la Capital Federal adhieren, establece además: *Artículo 2° – Créase el Consejo Argentino para el Nuevo Federalismo como órgano de aplicación del “Programa Acuerdo para el Nuevo Federalismo” creado por el art. 1 de la presente medida, el que estará integrado por: Artículo 3° – El Consejo Argentino para el Nuevo Federalismo, creado por el art. 2 de la presente medida, deberá arribar a una propuesta para la eliminación de la detracción del quince por ciento (15%) de la masa de impuestos coparticipables pactada en la Cláusula primera del “Acuerdo entre el Gobierno nacional y los Gobiernos provinciales”, del 12 de agosto de 1992, ratificado por la Ley 24.130 durante el tercer trimestre del año 2016. Presentada la propuesta, el Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán suscribir y formalizar el “Acuerdo para el Nuevo Federalismo”, en forma previa a la presentación formal del proyecto de “Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2017”, por ante el Honorable Congreso de la Nación. Artículo 4° – El “Acuerdo para el Nuevo Federalismo”, referido en el segundo párrafo del art. 3 de la presente medida, deberá respetar la forma, el plazo y las condiciones que se indican a continuación: La eliminación de la detracción del quince por ciento (15%) de la masa de impuestos coparticipables pactada en la Cláusula primera del “Acuerdo entre el Gobierno nacional y los Gobiernos provinciales”, del 12 de agosto de 1992, ratificado por la Ley 24.130, se hará en forma progresiva y escalonada durante los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020, estableciéndose como fecha límite para su eliminación definitiva el 1 de enero del año 2021.*

En el año 2014, con la sanción de la Ley 26.940, denominada de promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral, se estableció un descuento por tiempo determinado (hasta veinticuatro meses) en las contribuciones a la seguridad social para los empleadores de hasta ochenta trabajadores por el término de veinticuatro meses contados a partir del mes de inicio de una nueva relación laboral por tiempo indeterminado. Los descuentos no alcanzaban a las contribuciones para las obras sociales y para el régimen de riesgos del trabajo¹⁶³.

En el año 2017 el Poder Ejecutivo implementó una reforma impositiva integral, que incluyó la reducción gradual de las contribuciones patronales para fomentar el empleo, tal como había ocurrido en las décadas de 1989 y de 1990. En el mensaje de elevación del proyecto de ley se afirmaba que : *“(...) no debe dejar de reconocerse que el sistema tributario y de protección social imperante hasta la fecha no ha logrado generar empleo de calidad aún en períodos de crecimiento económico. Esto se ha reflejado en altos niveles de informalidad laboral, en la subdeclaración de remuneraciones para eludir el pago de obligaciones tributarias y de seguridad social, y en una reducida creación de empleo registrado. En efecto, uno de los problemas principales que encuentran las empresas en nuestro país a la hora de contratar trabajadores es el elevado costo laboral que implican las cargas sociales, que en Argentina representan un nivel muy por encima del promedio de América Latina (...)”*¹⁶⁴.

A través de la reforma impositiva, sancionada con la Ley 27.430, se dispuso de un nuevo mecanismo, consistente en: 1) la convergencia gradual de las alícuotas al Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) (SIJP, PAMI, Fondo Nacional de Empleo y asignaciones familiares) de los niveles vigentes en el año 2017 (20,7% y 17,5% según actividad) a la alícuota única al SUSS del 19,5% en el año 2022¹⁶⁵; 2) se establecía un cronograma para alcanzar un mínimo no

¹⁶³ “El beneficio consistirá, para los empleadores con una dotación de personal de hasta quince (15) trabajadores, en que, durante los primeros doce (12) meses de la relación laboral, no se ingresarán las citadas contribuciones y, por los segundos doce (12) meses, se pagará el veinticinco por ciento (25%) de las mismas. Para los empleadores que tengan entre dieciséis (16) y ochenta (80) trabajadores, el beneficio consistirá en que durante los primeros veinticuatro (24) meses de la relación laboral se ingresará el cincuenta por ciento (50%) de las citadas contribuciones. Las reducciones mencionadas no podrán afectar el financiamiento de la seguridad social, ni los derechos conferidos a los trabajadores por los regímenes de la seguridad social. El Poder Ejecutivo nacional adoptará los recaudos presupuestarios necesarios para compensar la aplicación de la reducción de que se trata”.

¹⁶⁴ Poder Ejecutivo Nacional, 2017, p. 21.

¹⁶⁵ Las contribuciones totales, sumándole la destinada a Obras Sociales, pasaban del 26,7 /23,5% al 25,5%.

imponible (MNI) para las contribuciones patronales de \$ 12.000 de la remuneración bruta mensual del trabajador en el año 2022, el monto se actualizaba anualmente con la variación del IPC; 3) se eliminaba gradualmente la posibilidad de computar una proporción del pago de las contribuciones patronales como crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado (que dependía de la localización del establecimiento y que favorecía a las más alejados de la Ciudad de Buenos Aires); 4) se eliminaba el límite máximo de la remuneración a considerar como la base imponible del aporte correspondiente al componente de pensiones del SUSS (que era de \$82.000 en el año 2017); 5) se reemplazó la asignación del 20% del impuesto a las ganancias para el financiamiento de la seguridad social (Art. 104 del Decreto 694/97) por la asignación del 100% de la recaudación del impuesto a los débitos y créditos bancarios, con la sanción de la Ley 27.432 en el mismo año.

La reducción de las contribuciones se complementó con otras relacionadas con el mercado laboral: un plan de regularización (“blanqueo”) de trabajadores no registrados, que implicó la extinción de las acciones penales y la liberalización de las infracciones, multas y sanciones previstas en la legislación; la condonación de las deudas por capital e intereses derivadas de la falta de pago de las contribuciones al SUSS (excepto las referentes a obras sociales) para las empresas, que no alcanzó a los trabajadores de personal de casas particulares.

La estrategia de reducción de las contribuciones patronales generales, para todo tipo de empleo, se diferenciaba de las usadas en las décadas previas, que estuvieron más focalizadas en los nuevos empleos o en regiones y sectores de actividad seleccionados.

El impacto de esta reducción dependía del tamaño de la empresa y del salario promedio; Beccaria y Maurizio realizaron el cálculo para el salario bruto promedio de las empresas privadas (que era \$25.000 para el mes de mayo del año 2017) con la alícuota del 19.5% y el MNI de \$12.000; los autores señalan que la reducción de las contribuciones al SUSS fue del 20,7% y 17,5% según actividad al 10,1% en el año 2022 y el costo de este programa hubiese sido equivalente a 1% del PIB, una vez que estuvieran vigentes en su totalidad¹⁶⁶.

En los dos años siguientes, se adelantó la aplicación del total del mínimo no imponible para las actividades de los sectores textil, de confección, de calzado y de marroquinería (Decreto

¹⁶⁶ Beccaria y Maurizio, 2017.

1.067/18); a los empleadores del sector primario agrícola e industrial (Decreto 128/19); y a los servicios, establecimientos e instituciones relacionadas con la salud (Decreto 688/19).

En el año 2020 se sancionó la Ley 27.541, de solidaridad social y reactivación productiva, que derogó el cronograma de convergencia de las contribuciones patronales hacia una tasa única del 19,5% (art. 173 de la Ley 27.430) y estableció: 1) las contribuciones patronales en 20,4% para las actividades del sector de servicios, 18% para las restantes, incluidas las del sector público; 2) el mínimo no imponible en \$ 7.003,68 pero no fijó un mecanismo de actualización periódica; 3) permitió computar un porcentaje (variable por actividad y jurisdicción) del pago de las contribuciones patronales como crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado; no obstante, se definió un mínimo no imponible de \$17.509,20 para las actividades definidas en el Decreto 1.067/18, Decreto 128/19 y Decreto 688/19 detalladas previamente y para los empleadores concesionarios de servicios públicos, en la medida que el capital social de la sociedad concesionaria pertenezca en un porcentaje no inferior al ochenta por ciento (80%) al Estado nacional; de la misma manera, se definió un mínimo no imponible de \$10,000 para los empleadores que tengan una nómina de hasta veinticinco empleados; y exceptuó del porcentaje de estas contribuciones patronales a los empleadores titulares de establecimientos educativos de gestión privada que se encontraran incorporados a la enseñanza oficial, que continuaron con las alícuotas vigentes antes de la entrada en vigor de esta ley.

En el año 2021, con la sanción del Decreto 493/21, se estableció un descuento en el pago de las contribuciones patronales para los empleadores del sector privado que contratasen nuevos trabajadores que participen o hayan participado en Programas Educativos, de Formación Profesional o de Intermediación Laboral por el término de doce meses contados desde el alta laboral¹⁶⁷.

¹⁶⁷ *“a. Una reducción del NOVENTA Y CINCO POR CIENTO (95 %) de las contribuciones patronales correspondientes a los primeros DOCE (12) meses contados a partir del mes de inicio de la nueva relación laboral, inclusive, para el caso de contratarse una persona mujer, travesti, transexual, transgénero o una persona con discapacidad acreditada mediante certificado expedido en los términos de las Leyes N° 22.431, N° 24.901 o norma análoga provincial. b. Una reducción del NOVENTA POR CIENTO (90 %) de las contribuciones patronales correspondientes a los primeros DOCE (12) meses contados a partir del mes de inicio de la nueva relación laboral, inclusive, para el caso de contratar a una persona varón”.*

Por otra parte, también en este período, se introdujeron varias modificaciones para el uso de los recursos del FGS, a través de la sanción de la Ley 27.574 del año 2019, de defensa del Fondo de Garantía de Sustentabilidad: 1) el nuevo criterio para el financiamiento de las sentencias judiciales del programa de reparación histórica, examinado previamente; 2) la asistencia del FGS para financiar el pago de los beneficios del SIPA con el fin de compensar el impacto eventual en los recursos previsionales ocasionados por la pandemia de COVID-19 durante el ejercicio 2020; 3) modificación en el alcance del régimen de inversiones del FGS, 4) autorización para la renegociación de los contratos de préstamos con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; 4) autorización para que la ANSES-FGS no efectúe capitalización de intereses en los créditos vigentes cuyos cobros hayan sido suspendidos a partir del 1º de enero de 2020; 5) constitución de un fondo fiduciario público denominado Programa de Inversiones Estratégicas, cuyo objeto será invertir en sectores estratégicos para el Estado nacional; 6) asignación a la ANSES de la responsabilidad en la determinación y ejecución de las políticas y acciones relacionadas con el ejercicio de los derechos societarios de las participaciones accionarias, tenedores de deuda de empresas, fideicomisos y/o fondos comunes de inversión, donde tenga tenencias accionarias el FGS.

Figura 20. Síntesis de la Etapa V.

V. 2008 - 2021	
Tipo de régimen previsional	Instituciones
Reforma estructural (no paramétrica). La "vuelta a reparto": eliminación de la capitalización individual.	Creación de la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social.
Cobertura previsional	Financiamiento
Ley de movilidad de las prestaciones previsionales: 2009 y cambios en 2017, 2019 y 2020. Pensión universal para adulto mayor (PUAM). Plan de reparación histórica. Reforma de los regímenes especiales para magistrados y para funcionarios del servicio exterior. Reconocimiento de aportes a la mujer vinculados con la maternidad.	Creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional. Fallo de la CSJN: devolución de la Pre-COPA a Córdoba, Santa Fe, San Luis y Formosa. Acuerdo Nación provincias para la devolución de los ingresos provenientes del 15% de la COPA.

Fuente: elaboración propia.

II.6. Algunas enseñanzas de la evolución de la previsión social nacional

El legado que emerge del análisis de la historia previsional de la Argentina se puede sintetizar en las tendencias que se fueron señalando en este trabajo y que se recapitulan brevemente a continuación.

II.6.1. Régimen previsional único vs diferenciados

En primer lugar, una de las cuestiones que atraviesa la evolución de la previsión social en Argentina, y que permanece aún abierta, es la controversia entre tener un sistema previsional único (con iguales obligaciones y derechos para todas las personas) o mantener regímenes especiales, que en la mayoría de los casos no reflejan riesgos diferenciados en las respectivas actividades laborales (penosas, riesgosas o insalubres), sino que se consolidaron en más de doscientas reglas distintas para jubilar a las personas, derivadas de la capacidad que tuvieron estos colectivos para lograr plasmar reglas más ventajosas que las implícitas en el SIPA, aunque terminan afectando a la equidad, la eficiencia y la sustentabilidad fiscal de la previsión social en Argentina¹⁶⁸.

Los regímenes especiales fueron instaurándose a lo largo de la historia y muestran una resistencia a la unificación. En el año 1991 varios de ellos fueron eliminados con la sanción de la Ley 23.996 aunque en el mismo año fueron reestablecidos con la Ley 24.019. En el año 1994 fueron derogados con la Ley 24.241 y el Decreto 78/94; posteriormente, en el año 1999, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del Decreto 78/94 (Caso "Craviotto"). En el año 2002 fueron derogados con la sanción de la Ley 25.668 y en el mismo año fueron reestablecidos con la promulgación del Decreto 2322/02 reglamentario de la ley.

A modo de ejemplo de estas resistencias, las asignaciones vitalicias para determinadas jerarquías eclesiásticas (arzobispos, obispos y obispos auxiliares del Culto Católico Apostólico Romano) fueron instaurada en el año 1977 con el Decreto-Ley 21.540 y el Decreto-Ley 21.950; luego fueron derogadas en el año 1991 con la Ley 23.966 aunque en el mismo año fueron reestablecidas mediante la Ley 24.019; posteriormente fueron derogadas en el año 2002 a través de la Ley 25.668 pero fueron restituidas con el Decreto 2.322/02 y mantiene su

¹⁶⁸ Bertín, 2021, p. 5-6. Rofman, 2021, p. 28.

vigencias desde entonces con un haber equivalente entre el 70% y el 80% del correspondiente a un juez nacional de primera instancia.

El parámetro crítico de la diferencia entre el SIPA y los regímenes especiales está vinculado con la tasa de sustitución entre la jubilación y el salario; en efecto, en de los regímenes especiales, nacionales y provinciales, es de al menos el 82%, mientras que la tasa de sustitución del régimen general disminuyó del 70% en el Sistema Previsional de Previsión Social en el año 1967 a alrededor del 60% en el SIPA en la actualidad.

Figura 21. Determinación del haber jubilatorio, 1954-2021.

Determinación del haber inicial de la jubilación ordinaria para trabajadores en relación de dependencia, 1954-2021	
Ley 14.370, 1954: Cajas previsionales	Decreto-Ley 18.038, 1968: SNPS
Hasta m\$ ⁿ 1.000: 100% del sueldo*	70 % del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas* más 1% por cada año que exceda a los 30 años de aportes mínimos.
De \$ 1.000 a \$ 2.000: \$ 1.000 más el 75% del excedente de \$ 1.000.	* Promedio de los mejores 3 años en los últimos 10 años antes del cese.
De \$ 2.000 a \$ 5.000: \$ 1.750 más el 60% del excedente de \$ 2.000.	Ley 24.241, 1993: SIJP
De \$ 5.000 a \$ 10.000: \$ 3.550 más el 45% del excedente de \$ 5.000.	Reparto: PBU + PC + PAP* Capitalización: PBU + PC + JO**
De más de \$ 10.000: \$ 5.800 más el 15% del excedente de \$ 10.000	* PBU: 2, 5 veces el AMPO. Luego se estableció como suma fija actualizable.
* promedio de sueldos de los doce mejores meses consecutivos.	PAP: 1,5% del haber de referencia x cada año de aportes entre 30 y 35 antes de 1994, la tasa de reemplazo es 45% con 30 años y 52,5% con 35 años.
Ley 14.499, 1958: Cajas previsionales	PC: 0,85% del haber de referencia x cada año de aportes entre 30 y 35 después de 1994, la tasa de reemplazo es 25,5% con 30 años y 29,75% con 35 años-
Hasta m\$ ⁿ 5.000: 82% móvil*	Haber de referencia: promedio de las remuneraciones actualizadas de los 10 años previos al cese de la actividad.
De \$ 5.000 a \$ 7.000: \$ 5.000 más el 70% del excedente de m\$ ⁿ . 5.000.	** JO: saldo de la cuenta de capitalización individual.
De \$ 7.000 a \$ 9.000: pesos 6.400 al más el 50% del excedente de m\$ ⁿ . 7.000.	Ley 26.222, 2007: SIJP y Ley 26.425: SIPA, a partir del año 2008
De \$ 9.000 en adelante: \$ 7.400 más el 20% del excedente de m\$ ⁿ . 9.000.	Reparto: PBU + PC + PAP*
* De la remuneración mensual asignada al cargo, s/ promedio de los doce mejores sueldos.	* PAP: 1,5% del haber de referencia x cada año de aportes, la tasa de reemplazo es 45% con 30 años de aportes.
	La tasa de reemplazo contributiva pura es de alrededor del 60% en el año 2021.

Fuente: Bertín. 2019. *Hacia una historia de la previsión social nacional de la Argentina, 1904-2018*.

II.6.2. Descapitalización de la previsión social

En segundo lugar, la descapitalización de la seguridad social ha sido otra de las constantes desde la década de 1940 hasta nuestros días. Las causas son múltiples y se han ido acumulando: las gestiones deficientes que otorgaron beneficios previsionales sin los requisitos correspondientes; la licuación de los beneficios previsionales y de los fondos de reservas de las cajas previsionales en contextos de inflaciones moderadas y altas; el tamaño reducido del mercado laboral formal; la existencia de regímenes especiales que funcionan con

desequilibrios financieros; los impactos de las sucesivas moratorias previsionales; los procesos de consolidación de deudas con tasas de interés negativas en términos reales; la transición de la seguridad social contributiva a la protección social con componentes no contributivos; el gradual envejecimiento de la población como resultado de la combinación de la caída en la tasa de natalidad y el aumento en la esperanza de vida de las personas; la evasión y la elusión previsional, entre otros aspectos. Una de las consecuencias es el déficit previsional crónico y la necesidad de recurrir a la asistencia tributaria permanente, que condiciona la capacidad del Estado de realizar otras inversiones, como las necesarias en el primer ciclo de vida de las personas.

En particular, la política de disminuir las contribuciones patronales para fomentar el empleo fue ensayada en tres períodos: entre los años 1980 a 1991, del año 1995 al año 2001 y entre los años 2017 y 2021; en todas las oportunidades implicó el desfinanciamiento inmediato de la previsión social con recursos genuinos y no tuvo impacto en la creación de empleo formal, tal como se mostró en la figura 13. La creación de empleo formal es un proceso decididamente más complejo y desafiante que recurrir en forma aislada a la disminución de este costo laboral sin emprender un programa integral que promueva la disminución de la inflación, el ahorro doméstico, el crédito, la inversión, las exportaciones destinadas a aumentar la productividad y el crecimiento económico estable en el mediano plazo¹⁶⁹; así como revisar el régimen impositivo integral y el específico para las microempresas; los costos no laborales vinculados con los juicios laborales y por riesgos del trabajo; la remoción de los obstáculos para la creación de empleo formal y para facilitar la participación de la mujer en el mercado laboral; e insistir con las acciones de fiscalización coordinada entre la Nación y las provincias.

II.6.3. Emergencias previsionales y litigiosidad

En tercer lugar, las soluciones de compromiso frente a las restricciones fiscales a lo largo de estos años, bajo la forma de “emergencias previsionales” recurrentes en cada una de las décadas desde 1960 hasta el presente, afectaron sistemáticamente los derechos de los jubilados y pensionados, que reaccionaron a través de juicios masivos contra el Estado. El Poder Judicial, en todas sus instancias, fue elaborando una jurisprudencia consistente que

¹⁶⁹ Beccaria 2015, p. 186-90. Beccaria y Mauricio, 2017. Bertranuo y otros, 2015, p. 285-90. Maurizio, 2018.

respaldó los derechos adquiridos por los beneficiarios previsionales. Ante ello, el Estado recurrió a los procesos de consolidación de las deudas mediante la emisión de bonos públicos (trasladando el costo a las generaciones futuras) o a través del pago de la deuda acumulada comprometiendo los recursos fiscales corrientes.

II.6.4. El fracaso del SIJP

Por último, parece oportuno detenerse en la reforma previsional del año 1993 (que fue la última reforma integral, paramétrica y estructural) para extraer lecciones de ese proceso de cambio que no fraguó, tanto por deficiencias en la legitimidad de origen como en la legitimidad de medios o de ejercicio.

El proyecto original tuvo cambios importantes introducidos por el Congreso de la Nación hasta los momentos inmediatos a su aprobación y, posteriormente, el Poder Ejecutivo observó varios artículos al promulgar la ley. La reforma no fue el producto del consenso entre las distintas fuerzas políticas con representación en el Congreso de la Nación, sino el resultado de ajustadas votaciones en general y en particular, que dejaron abierta la controversia sobre la reforma previsional misma, que impactaron sobre la legitimidad de origen¹⁷⁰.

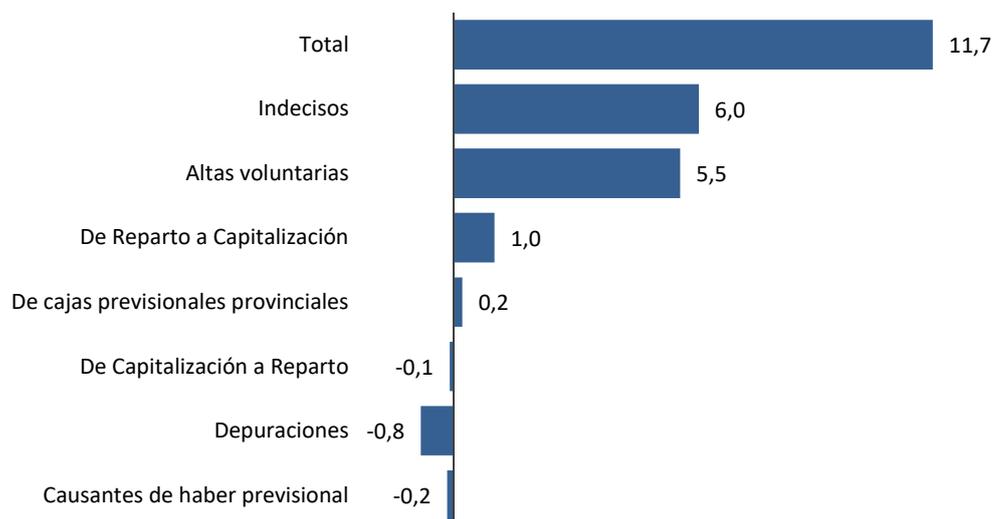
En este sentido, cabe destacar al menos dos comportamientos de las personas respecto al funcionamiento del régimen de capitalización. Por un lado, como fuera mencionado, la regulación que establecía que los afiliados que no ejercieran la opción del régimen previsional al momento de incorporarse al mercado laboral formal fueran asignados al régimen de capitalización individual fue la causa principal que explica el crecimiento de este régimen antes de la implementación de la Ley 26.222¹⁷¹, casi la mitad de las incorporaciones al régimen de capitalización individual entre los meses de junio de los años 1994 y 2007 (47%) provino de personas que no ejercieron la opción entre capitalización y reparto (denominados “indecisos”) y fue equivalente al 82% del total de altas en el año 2007; solo la otra mitad fue el resultado

¹⁷⁰ Isuani y San Martino, 1995, p. 41

¹⁷¹ Luego de la reforma previsional del año 2007, se traspasaron del régimen de capitalización al régimen de reparto de manera voluntaria un millón de afiliados y de manera automática, por tener edades mayores a 50 años las mujeres y 55 años los hombres, con saldos de sus cuentas de capitalización individual menores a \$ 20 mil, otro millón de afiliados adicionales. Superintendencia de AFJP, 2007, p. 147-9 y Cetrángolo y Grushka, 2008, p. 21-2.

de opciones voluntarias de las personas de ingreso al mercado laboral o traspasarse del régimen de reparto al régimen de capitalización individual.

Figura 22. Composición de las variaciones de afiliados al Régimen de capitalización individual, 1994-2007, en millones de personas.



Fuente: Superintendencia de AFJP, El Régimen de capitalización y el sistema previsional, 2007.

Por otro lado, fue significativo el contraste entre el movimiento de protesta ciudadana, especialmente en los grandes centros urbanos, ocurrido entre fines del año 2001 y la primera parte del año 2002, cuando se limitaron los retiros de los depósitos bancarios y se pesificaron los depósitos en dólares que existían en las entidades financieras respecto al silencio en oportunidad de la derogación del régimen de capitalización individual en el año 2008 y el envío de los fondos previsionales acumulados en las cuentas de capitalización individual en las AFJP al FGS administrado por la ANSES.

El desempeño del régimen de capitalización estuvo condicionado por cuestiones intrínsecas a su funcionamiento y por el contexto macroeconómico de esos años que, en la práctica, afectaron al segundo y tercer pilar este régimen previsional.

Los costos de funcionamiento de las AFJP fueron objeto de crítica desde el inicio del sistema. El esquema de comisiones sobre los aportes mensuales (y no sobre el saldo de fondos de pensiones administrados) les permitieron a las AFJP recuperar en un lapso menor a diez años el capital inicial invertido, a pesar de administrar fondos a largo plazo. A partir del segundo año de funcionamiento del régimen de capitalización individual, el resultado operativo

consolidado de las AFJP fue positivo y a partir del tercer año el resultado neto también fue superavitario. En el mes de junio de 2001 la comisión promedio total era equivalente al 3,4% del salario (31% del aporte personal), la comisión por administración, neta del costo del seguro, era 2,2% del salario (20% del aporte). Las AFJP funcionaron con niveles altos de gastos de comercialización (entre 30% y 45% de los costos operativos totales) para financiar la denominada “guerra de traspasos” de afiliados con bajo valor agregado para el funcionamiento del régimen¹⁷².

El mecanismo de garantía de la rentabilidad de los fondos administrados por las AFJP indujo a los administradores de los fondos de jubilaciones y pensiones a configurar carteras de inversiones similares (efecto “manada”) para evitar caer por debajo del límite inferior de la banda de garantía y tener que compensarla con recursos propios; de modo que no lograron ofrecer a sus afiliados portafolios de inversión con relaciones entre rentabilidad y riesgos diferenciadas.

El denominado “déficit de la transición” (derivado de la remisión de los aportes individuales de los afiliados a sus cuentas de capitalización individual, que dejaron de financiar al régimen de reparto), la disminución de las contribuciones patronales, la transferencia de cajas previsionales provinciales a la Nación¹⁷³ más los propios desequilibrios financieros del Estado y los cambios regulatorios introducidos para atender esta predominancia fiscal fueron en desmedro de una eficiente diversificación entre instrumentos financieros locales y externos, y generaron que más del 50% de sus recursos de los fondos estuviesen invertidos en títulos públicos; posteriormente, el “default” de la deuda pública declarado en el año 2001 terminó de afectar el valor real del ahorro previsional obligatorio de los afiliados al régimen de capitalización.

La creciente fragmentación del mercado laboral (derivada de las reformas estructurales de esa década) y el aumento en la tasa de desocupación impactaron sobre la cobertura activa (con densidades de aportes menores a las previstas) y sobre la cobertura pasiva futura.

¹⁷² SAFJP, 2001: 93-101.

¹⁷³ Cetrángolo y Grushka estiman que estas política generaron un déficit previsional del 3,3% del PBI en el año 2000: “(...) Este déficit puede atribuirse a la pérdida de los aportes transferidos al régimen de capitalización (1,5%), a la reducción de contribuciones patronales (1,3%) y al déficit de las cajas provinciales transferidas (el restante 0,5% del PIB) (...)”. Cetrángolo y Grushka, 2008, p. 17.

En suma, estos elementos contextuales, sumados a los derivados del diseño original, afectaron la eficiencia del proceso de ahorro individual obligatorio para la vejez.

III. Presente: ¿cuál es el estado del régimen previsional de Argentina?

La eficacia de los regímenes previsionales, como se señaló en la introducción, se determina por la medida en que se alcanzan tres metas: la cobertura previsional de las personas expuestas a los riesgos que conllevan el cese de la actividad y la mayor edad; la suficiencia y la movilidad de los beneficios otorgados respecto de los niveles de consumo (y la asistencia sanitaria); y la sustentabilidad del sistema, comparando tanto la situación actual de ingresos y egresos, así como las proyecciones de estas variables en el mediano y largo plazo. En los países que existen varias reglas para jubilar a las personas en la vejez, se agrega un objetivo referido a la equidad y eficiencias entre los regímenes previsionales existentes.

De acuerdo con la descripción “multipilar” del sistema previsional nacional realizada en la sección I.3., la estructura actual del SIPA es la siguiente:

Figura 23. Estructura del SIPA.

Estructura del nuevo sistema previsional nacional		
Trabajadores del mercado informal o con baja densidad de aportes	Trabajadores del mercado formal	
	Ingresos bajos	Ingresos medios y altos
Pilar 0: No obligatorio, alivio de la pobreza. PUAM = 80% jubilación mínima (2016)	Pilar I: Obligatorio, redistributivo. PBU (1994)	
	Pilar I: Obligatorio, proporcional. PC (1994)	
	Pilar III: Voluntario, proporcional (1987 a 2008)	
	Jubilación mínima garantizada = 82% del SMVM (2017)	
	Ingreso de referencia para el haber inicial ajustado por Ley de Movilidad (2008)	
	Reparación histórica (2016)	
	PAMI (1971)	
	Movilidad automática periódica (2008)	

Fuente: elaboración propia.

III.1. Cobertura previsional

- **Cobertura laboral (densidad de las contribuciones): insuficiente**, solo el 47% de los afiliados completarían los 30 años mínimos a los 65 años (y el 52% a los 70 años). Si se exigiese 20 años de aportes el 65% lo alcanzaría a los 65 años (y el 67% a los 70) ¹⁷⁴. En trabajos más reciente, la Corporación Andina de Fomento estimó que un trabajador está registrado y realiza contribuciones a la seguridad social el 35 % del tiempo que dura su trayectoria laboral en Argentina y, en consecuencia, corre el riesgo de no acumular el mínimo de años de contribución para tener acceso a una pensión contributiva en el retiro; y la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación de la Argentina estimó que sólo el 25% de las madres logra alcanzar los años de aportes requeridos por la normativa, mientras que el porcentaje es de 41% cuando se analizan las mujeres que no tienen hijos/as¹⁷⁵.

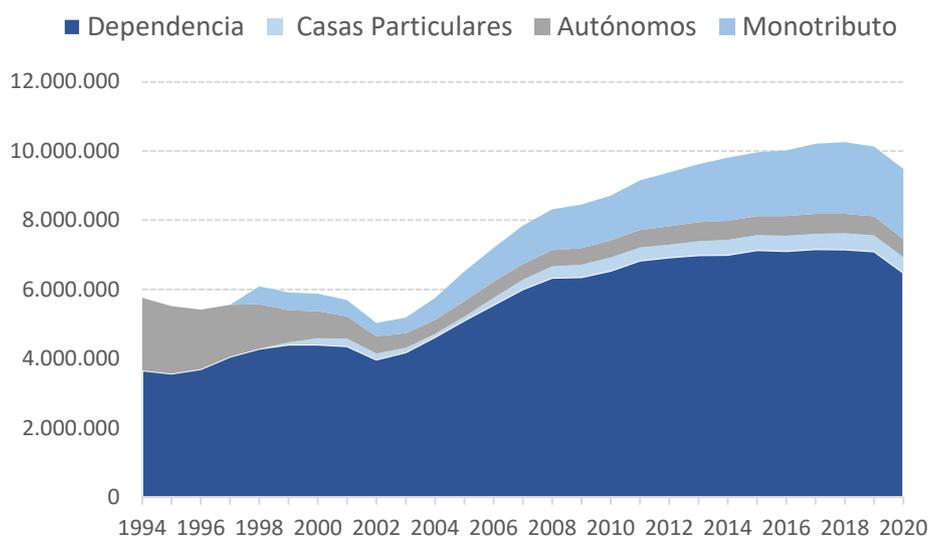
Las dificultades en la cobertura activa son mayores para las mujeres que para los hombres; para las personas que pertenecen a los primeros quintiles en la distribución del ingreso respecto a los que están en los últimos; las que tienen educación primaria completa respecto a las que completaron el tercer nivel de educación; las que trabajan por cuenta propia respecto a las que tienen trabajos en relación de dependencia.

En la figura siguiente se observa la evolución de los cotizantes al SIPA y a los regímenes de monotributo y empleados de casa particular. A fines del año 2020 había 9,4 millones de cotizantes, de los cuales 69% correspondía a trabajadores en relación de dependencia, 5% eran autónomos, 21% monotributistas y 4% pertenecían al régimen de casa particular. Los aportantes en relación de dependencia pasaron de 3,6 millones en el año 1994 a 7,1 millones en el año 2020 (+77%), aunque la cantidad de aportantes en edad activa (no jubilados) está estancada en los últimos diez años (fueron 6,4 millones en el año 2010 y en el año 2020). La disminución de los trabajadores autónomos de 2,1 millones en el año 1994 a 0,5 millones en el año 2020 fue un poco más que fue compensada con el aumento de los monotributistas, cuyo régimen se creó en el año 1998, y que alcanzaron a 2,0 millones en el año 2020.

Figura 24. Evolución de los aportantes al SIPA, 1994-2020

¹⁷⁴ Apella, 2010, p. 17. Bertranuo y Sanchez, 2003, p. 42-6. De Biase y Grushka, 2003, p. 66-72. Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social. 2003, p. 27-34.

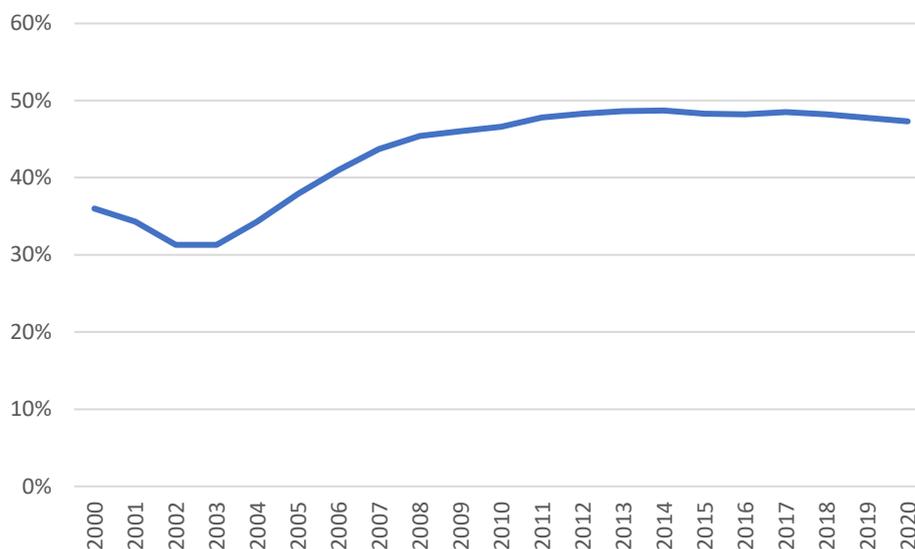
¹⁷⁵ CAF, 2020, p. 113-20. OPC, 2021a, p. 4.



Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico de la Seguridad Social.

La relación entre los aportantes al SIPA y la PEA había caído a 31,3% en la recesión de principios del milenio, luego se recuperó pero siempre se mantuvo por debajo del 50%, tal como se observa en la siguiente figura.

Figura 25. Evolución de los aportantes al SIPA en % de la PEA



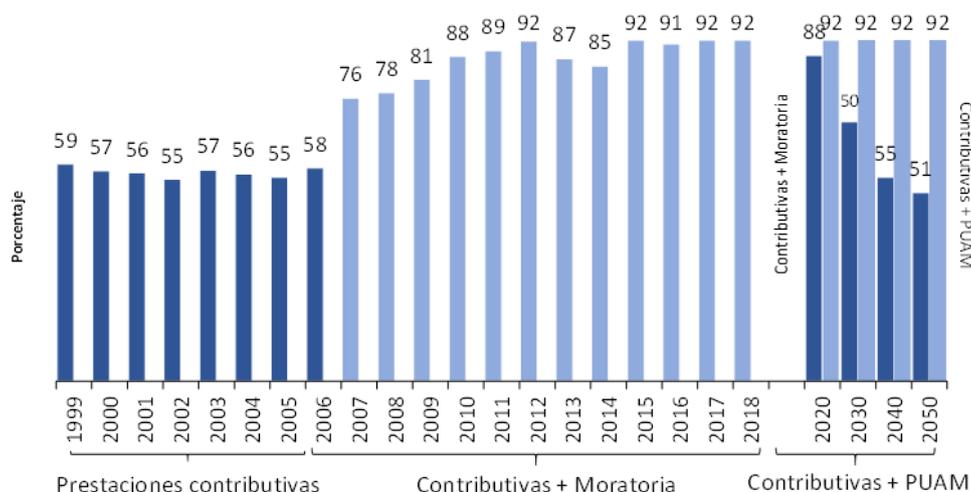
Fuente. Cetrángolo y Grushka, 2018, Boletín Estadístico de la Seguridad Social e INDEC

Esta evolución muestra, por un lado, la dificultad de la economía argentina para generar empleo registrado, normalmente mejor asociado con el empleo productivo; por otro lado, como se examinará más adelante, aún con esta baja relación, el resultado contributivo del

SIPA (aportes y contribuciones menos beneficios contributivos) se encuentra en equilibrio y, en consecuencia, podría mejorar si aumentase el tamaño del mercado laboral formal.

- **Cobertura previsional: amplia**, más del 90% de los mayores adultos. En las últimas décadas Argentina pasó de la seguridad social (con niveles de cobertura menores al 60%) a la protección social. Sin embargo, hay que resaltar que el aumento de la cobertura previsional no fue el resultado de mejoras en el mercado laboral (mayor formalización y nuevos empleos) sino de reglas sancionadas por el Congreso de la Nación (moratorias y PUAM). En la figura siguiente se proyecta el comportamiento esperado de la cobertura previsional con las “reglas del Congreso” (barras en celeste) y sin estas reglas (barras en azul) y se evidencia que sin estas la cobertura previsional volvería a los niveles previos a la transición de la seguridad social a la previsional social y a mostrar el impacto del mercado laboral dual sobre la cobertura de los mayores adultos en Argentina¹⁷⁶.

Figura 26. Evolución de la cobertura previsional del SIPA.

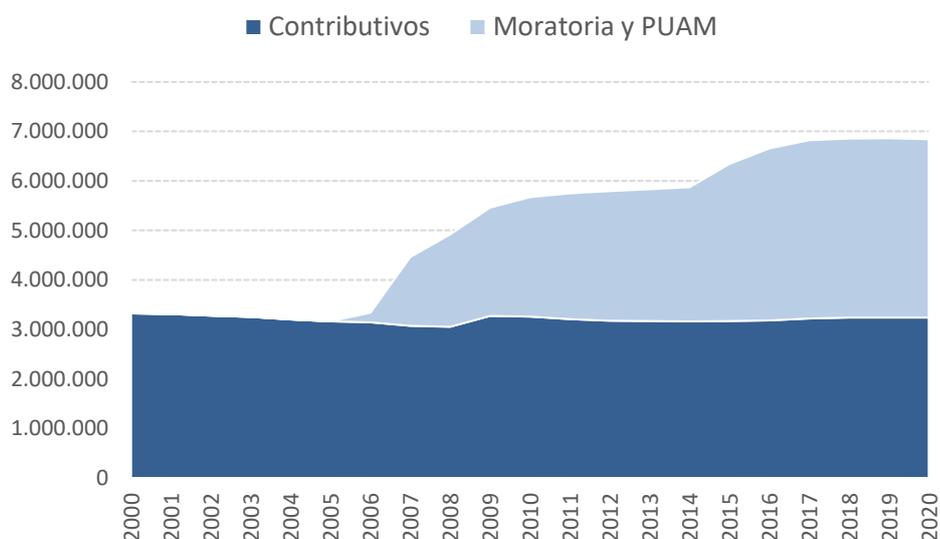


Fuente: 1999-2018: elaboración propia; 2020-2050: Grushka, 2016.

En el año 2000 la cantidad de beneficiarios era de 3,1 millones (solo contributivos con 30 años de aportes), con las moratorias de los años 2005 y 2014 y la introducción de la PUAM en el año 2016, los beneficiarios aumentaron a 6,8 millones en el año 2020, de los cuales 47% eran contributivos (fueron 3,3 millones, casi la misma cantidad que en el año 2000) y 53% con moratoria o PUAM (3,5 millones).

¹⁷⁶ Arenas de Mesa, 2020. Bertín, 2019a. CAF, 2020.

Figura 27. Evolución de los beneficiarios del SIPA, 2000-2020



Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Estadístico de la Seguridad Social.

III.2. Suficiencia y movilidad:

- **Suficiencia:** adecuada¹⁷⁷, en el SIPA la tasa de reemplazo promedio (incluida moratorias) en el mes de junio de 2021 era de 40% y 65% para los beneficios contributivos puros (66% para hombres y 63% para mujeres)^{178 179}. La jubilación mínima con 30 años de aportes registrados equivale al 82% del salario mínimo vital y móvil. La PUAM representa el 80% de la jubilación mínima. En cambio, en los regímenes especiales nacionales y en los regímenes provinciales para la administración pública la tasa de sustitución es alta, mayor al 82%, y no se financia solo con los ingresos contributivos sino que tienen que recurrir a transferencias de los estados¹⁸⁰.

En la figura se observa la evolución de los haberes mínimos y máximos en términos reales (a precios de setiembre de 2021¹⁸¹) durante este milenio. El haber mínimo aumentó de \$13.641 en el año 2000 a \$25.922 en setiembre de 2021 (+90%) y el haber máximo disminuyó de \$281.904 a \$174.365 (-38%) entre ambas fechas; tal como se mostró en el Recuadro VI con el análisis de los criterios de movilidad de las prestaciones previsionales.

¹⁷⁷ OIT, 1967, Convenio 128, artículo 29, Cuadro anexo a la parte V: fija la tasa de reemplazo recomendada a 45% del salario de referencia para el caso de hombre con cónyuge en edad de pensión.

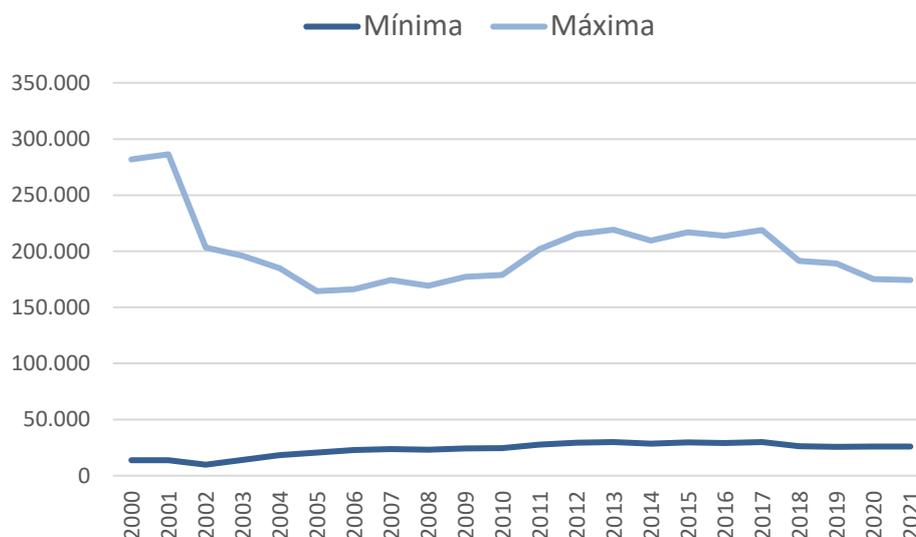
¹⁷⁸ En base a: Secretaría de Seguridad Social, 2021.

¹⁷⁹ Similar a la tasa teórica computando la PBU + PC con el mínimo de 30 años promedio de aportes: 60%.

¹⁸⁰ Bertín, 2017 y 2019. OPC, 2020a.

¹⁸¹ Secretaría de la Seguridad Social. 2021.

Figura 28. Evolución de los haberes previsionales, 2000-2021



Fuente: elaboración propia

- **Movilidad: inestable y procíclica.** La regla de movilidad fue modificada en cinco oportunidades entre los años 2009 y 2020, reflejo de la predominancia del criterio fiscal para ajustar periódicamente las prestaciones de la protección social. Si bien a partir del año 2009 se dio un paso importante al legislar un criterio para ajustar periódicamente los beneficios previsionales, los continuos cambios realizados en este breve plazo de tiempo impactaron sobre los haberes previsionales reales, la jubilación mínima se ajustó con una tasa efectiva anual en términos reales de +3,4%, pero el resto de los haberes lo hicieron con una TEA real de -2,0% (ver: Recuadro VI, figura 19). En contextos de inflación moderada o alta, la regla de la movilidad es uno de los factores más importantes para mantener el poder adquisitivo de las prestaciones de la protección social. La última modificación a la regla de movilidad realizada en el año 2020 (Ley 27.609) apunta a dos objetivos simultáneos: mantener el poder adquisitivo y controlar el impacto fiscal. El nuevo criterio de ajuste periódico de las prestaciones de la protección social es adecuado, en la perspectiva fiscal, a un escenario de estanflación, como el actual. En cambio, si Argentina se inserta en un proceso de crecimiento económico e inflación decreciente generará mayor compromiso para las finanzas públicas nacionales. La contrapartida es que la actualización periódica de las prestaciones de la protección social es menor en el primer escenario y será mayor en el segundo. La movilidad vigente es procíclica para las partes (beneficiarios y Estado), por ello es probable que, antes o después, haya que revisarla una vez más. No obstante, como hemos visto en la teoría, en las

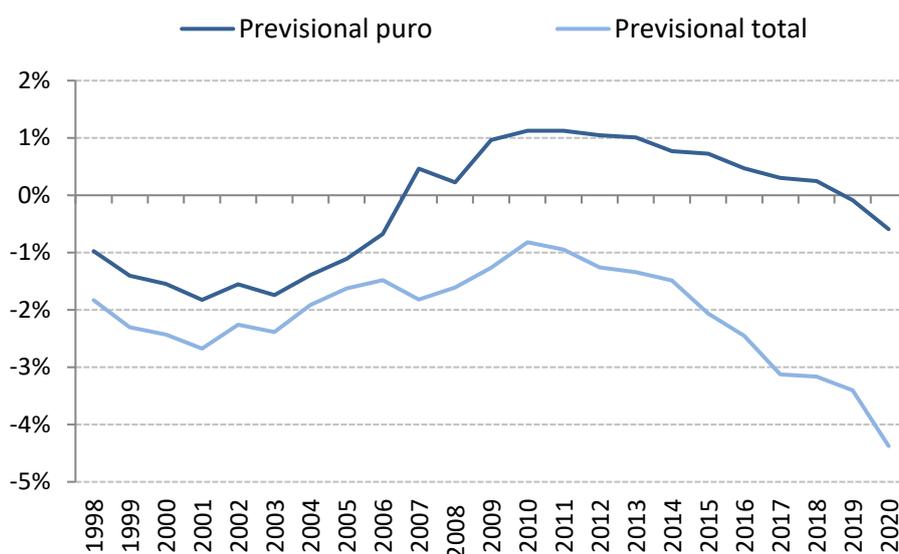
diversas experiencias internacionales y en las recomendaciones de los organismos internacionales especializados, sería deseable que el nuevo instrumento de movilidad de la protección social apuntase al objetivo de mantener su poder adquisitivo; mientras que la solvencia del régimen de protección social se persiguiese a través de la modificación de los parámetros que la determinan¹⁸².

III.3. Sustentabilidad financiera

- **Sustentabilidad financiera:** se pueden distinguir cuatro cuestiones referidas a: i) el resultado financiero en el corto plazo; ii) el “peso” del gasto previsional en la economía; iii) cómo se está consumiendo el “bono demográfico” en el mediano plazo y iv) los efectos de la demografía sobre los resultados previsionales en el largo plazo.

i. **Corto plazo: equilibrio contributivo.** El resultado contributivo puro del SIPA (aportes y contribuciones menos beneficios contributivos) está en torno al equilibrio desde el año 2006 hasta el presente, aún en el contexto de estanflación de la última década. El resultado previsional total (incluidas las prestaciones semi contributivas como las derivadas de las moratorias y las no contributivas como la PUAM) es deficitario, equivalente a -4,4 PIB en el año 2019.

Figura 29. Resultados del SIPA: 1998-2020, en % del PIB.

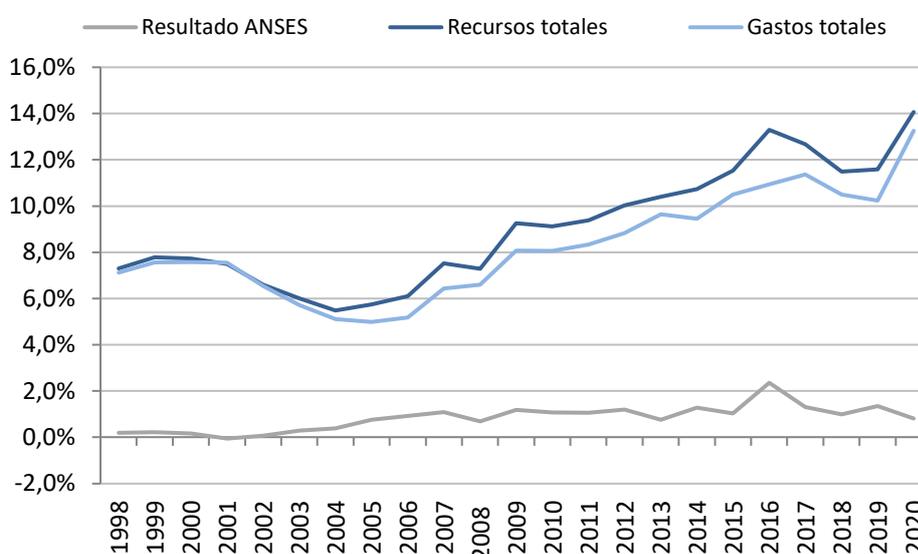


Fuente: Bertín, 2019a. “ANSES: de la seguridad social a la protección social, 1998-2019”.

¹⁸² Bertín, 2020, p. 134-5.

El resultado total de ANSES (incluyendo las jubilaciones de los regímenes especiales, las jubilaciones de los regímenes previsionales provinciales transferidos a la Nación, los programas de asignaciones familiares contributivas y no contributivas, las pensiones no contributivas y otros programas sociales) es superavitario porque recibe ingresos tributarios de asignación específica más otros recursos del Estado para financiar todas las prestaciones de la protección social.

Figura 30. Resultado de ANSES: 1998-2020, en % del PIB.



Fuente: Bertín, 2019a. "ANSES: de la seguridad social a la protección social, 1998-2019".

No obstante, la devolución gradual de los recursos de la denominada "pre-COPA", definida en el Pacto Fiscal del año 2016, que representaban alrededor del 15% de los recursos totales de ANSES en el año 2015, significó una mayor vulnerabilidad para la protección social, toda vez que fueron reemplazados por recursos provenientes de rentas generales del Tesoro nacional.

Al respecto, cabe señalar que si bien el origen de la derivación de la "pre-COPA" a la ANSES en el año 1992 estuvo relacionado con el financiamiento de la transición previsional, que se abrió con la reforma previsional del año 1993 (para reemplazar la recaudación correspondiente a los aportes personales de los afiliados al régimen de capitalización que se depositaban en sus propias cuentas y no financiaban al régimen de reparto) y que se cerró con la reforma previsional del

año 2008 (con la eliminación del régimen de capitalización individual); en estos últimos años la seguridad social se expandió hacia la protección social al incluir prestaciones no contributivas en la primera y tercera etapa del ciclo de vida, que alcanzaron a ciudadanos residentes en las distintas provincias de la Argentina. Por ello, hubiese sido oportuno financiar parte de este nuevo gasto con los recursos de la “pre-COPA” definidos por una ley del Congreso de la Nación, dado que los beneficiarios residen en todas las provincias de la República.

Los regímenes especiales nacionales, que también administra ANSES, son deficitarios, excepto el correspondiente a docentes universitarios, así como los regímenes de “monotributo” y “empleados de casa particular”.

Los regímenes previsionales provinciales funcionan con déficits financieros, excepto el régimen de la provincia de Misiones; en alguno de los casos los desequilibrios son exponenciales, como el correspondiente a la provincia de Buenos Aires¹⁸³.

- ii. El “peso” relativo del régimen previsional argentino es alto: 12,8% del PIB. Los regímenes previsionales provinciales no transferidos representan 2,8% del PIB y todos los regímenes nacionales el 10% del PIB. Dentro de estos, el gasto en las pensiones no contributiva (PNC) equivale a 1% del PIB, los regímenes diferenciales por actividades riesgosas e insalubre al 1% del PIB, los regímenes de retiro de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad de la Nación representan el 0,6% del PIB y los gastos del SIPA el 7,4% del PIB. Dentro del SIPA la distribución es: 1% del PIB para los regímenes especiales, 3,4% para las jubilaciones y pensiones contributivas, 3% del PIB para las moratorias y las PUAM.¹⁸⁴

Figura 31. El “peso” de los regímenes previsionales en Argentina, % del PIB.

¹⁸³ Bertín y Rosales, 2019, Capello y otros, 2019. Cetrángolo y Folgar, 2018. Garriga y otros, 2018. OPC, 2020b. Rosales, 2019

¹⁸⁴ Rofman, 2021b, p. 23.

Gastos de los previsionales en % del PIB	
Regímenes previsionales	12,8%
1. Provinciales	2,8%
2. Nacionales	10,0%
2.a. PNC (pensiones no contributivas)	1,0%
2.b. Regímenes de retiro	0,6%
2.c. Diferenciados	1,0%
2.d. SIPA	7,4%
2.d.1. Contributivo	3,4%
2.d.2. Moratorias y PUAM	3,0%
2.d.3. Especiales	1,0%

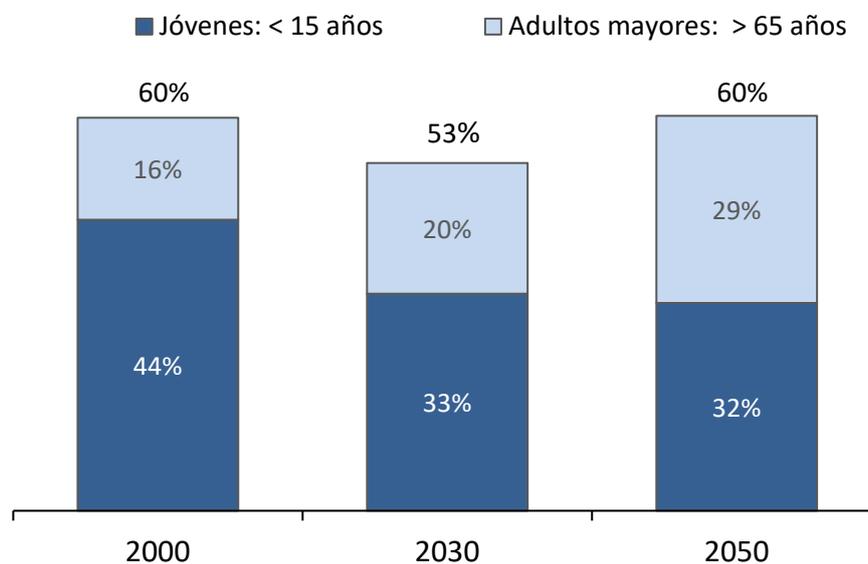
Fuente: Rofman, R. 2021b. “¿Cobertura, adecuación o sustentabilidad?”.

- iii. **Mediano largo plazo: cómo se está consumiendo el “bono demográfico”:** Argentina está en la etapa de poder usufructuar el “bono demográfico” hasta finales de la década de 2030. En esta fase, el efecto de la caída en la tasa de natalidad es mayor al impacto del aumento en la esperanza de vida. Las personas en edad de trabajar superan a las personas dependientes de la primera y tercera etapa del ciclo de vida (1° dividendo); sin embargo, no está aprovechando esta “ventana de oportunidades”, en términos de generar trabajo formal, productivo, mayor ahorro y su canalización a la inversión (2° dividendo)¹⁸⁵. A este ritmo, parece poco probable que “nos podamos volver ricos antes de volvernos viejos”, a menos que se pueda mejorar el capital humano, tecnológico y la infraestructura que permitan aumentar en forma sostenida la productividad y el

¹⁸⁵ Fanelli, 2018, señala que: “La Argentina está cursando el bono demográfico. Saldrá del mismo para comenzar a envejecer a mediados de la década de 2030. Y no lo está aprovechando. Repasemos los tres puntos anteriores. Primero, como crece poco, no genera demanda de trabajo en cantidad y calidad para aprovechar la mayor oferta que brinda el bono. Un tercio de los trabajadores tienen un trabajo informal. Segundo, la tasa de ahorro es muy baja y, adicionalmente, parte del ahorro se coloca en activos externos que generan empleo e inversión... en otro país. Así hay crisis externas recurrentes: cada vez que aumenta la inversión como en 2017, falta ahorro y opera la restricción externa. Tercero, la inversión en capital humano es mediocre. Pero el peor dato es que casi la mitad de los niños son pobres y, por ende, los trabajadores del futuro están hoy mal alimentados, educados y socializados. Hay muchas tareas pendientes. Una esencial es llegar a consensos políticos básicos y sostenibles sobre cómo aprovechar el bono. Imperdonablemente lo estamos desperdiciando, las políticas consistentes a largo plazo son de gran ayuda. Las grietas no lo son”. En el mismo sentido, Rofman y Apella, 2021, p. 76-81.

crecimiento de la economía y que, en particular, se cambien las regulaciones vinculadas con las tareas de cuidado en el hogar para fomentar la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral (“bono de género”). En la figura siguiente se observa el comportamiento esperado de la tasa de dependencia demográfica (proporción de la población pasiva sobre la población activa): las personas que pertenecen al primera y tercera etapa del ciclo de vida representaban el 60% de la población total en el año 2000, se estima que representarán el 53% en el año 2030) y la tasa de dependencia demográfica volverá a ser equivalentes al 60% de la población total en el año 2050.

Figura 32. Bono demográfico en Argentina.



Fuente: MTEySS, 2003, con base en INDEC-CELADE, 1995

A mediano plazo surge el interrogante de cómo gestionar el balance entre los gastos vinculados con el envejecimiento de la población, en los servicios sociales asociados con el cuidado de las personas y en la cobertura de la salud de los

adultos mayores^{186 187} con los otros gastos públicos relacionados con la inversión en capital humano de las nuevas generaciones, el gasto en salud, en seguridad o la inversión en infraestructura, entre otros¹⁸⁸.

- iv. **Largo plazo: el envejecimiento plantea desafíos financieros.** El envejecimiento de la población (relación entre los ≥ 65 años respecto a la población total) aumentará del 11% actual al 18% en el año 2050. En el año 2010 había alrededor de 6 personas en edad de trabajar por cada adulto mayor: se prevé que serán 3 en 2050 y 2 en 2100.

Figura 33. Envejecimiento poblacional en Argentina.

Demografía			
	1950	2000	2050
Población (millones)	17	37	55
≥ 65 años (millones)	0,7	3,7	10
≥ 65 años / población	4%	10%	18%
≥ 65 años / PEA	7%	19%	32%
Fecundidad (n° hijos)	3,2	2,5	1,9
Esperanza vida al nacer	63	74	82
Esperanza vida a 65 años	13	18	21

Fuente: Cetrángolo y Grushka. 2020. "El sistema de pensiones en la Argentina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera".

¹⁸⁶ Gragnolati y otros señalan que: "(...) Si se intentara mantener los niveles de cobertura actuales, el gasto ascendería al 15% y 22% del PIB en 2050 y 2100. Ello evidencia la dificultad que tendría el sistema de pensiones en el mediano y largo plazo. En un escenario alternativo, se simula una serie de reformas que implicaría adaptar el nivel de los beneficios a los vigentes en los países de altos ingresos. Incluso en este escenario optimista, el gasto se incrementará al 13% y 17% en 2050 y 2100, siguiendo su dominancia sobre el contexto fiscal de Argentina (...)". Gragnolati y otros, 2014, p. 46.

¹⁸⁷ No obstante, Rofman y Apella advierten que: "El aumento del gasto en salud a menudo es atribuido al envejecimiento de la población. Sin embargo, el envejecimiento por sí solo no es el principal impulsor del gasto en salud. Por el contrario, hay una variedad de factores no demográficos, como los niveles de ingresos, los precios relativos del sector, los avances tecnológicos y los diferentes marcos institucionales de los sistemas de salud, que generan incentivos particulares y estructuras operativas". Rofman y Apella, 2021, p. 103.

¹⁸⁸ Ibid., p. 45. Los autores señalan que: "(...) En 2010, el gasto público total en educación, pensiones y salud ascendió a aproximadamente al 20% del PIB. Aunque el pronóstico de los cambios tanto demográficos como del beneficio tiene que ser interpretados con cautela, algunas conclusiones robustas pueden esgrimirse. El escenario de statu quo, en el que las prestaciones en curso (para educación y pensiones) y los gastos por edad (en el sector salud), mantienen los valores de 2010 se traduciría en un aumento del gasto social total de casi 27% del PIB en 2050 y del 34% en 2100 (...)".

En la Figura siguiente se expone la evolución proyectada de los resultados del SIPA divididos en tres componentes: “resultado contributivo puro”, “resultado previsional” y “resultado previsional total”.

En la primera columna se detalla el “resultado contributivo puro” del SIPA (calculado como la diferencia entre los ingresos por aportes y las contribuciones patronales menos el pago de las prestaciones previsionales de los beneficiarios que cumplieron los requisitos del SIPA: 30 años de aportes). El “resultado contributivo puro” fue positivo en el año 2015, equivalente a 0,50% del PIB, se estima que estará en equilibrio hasta comienzos de la década del 2030 y luego alcanzará un déficit del 2,78% del PIB en el año 2050. En el corto plazo se prevé que el régimen contributivo “puro” sea superavitario y podría mejorar con la expansión del mercado laboral formal, que es su fuente de financiamiento.

En la segunda columna se expone el “resultado previsional” (computado como el “resultado contributivo puro” menos el gasto para el pago de las prestaciones previsionales de la moratoria). El “resultado previsional” fue deficitario en el año 2015: -2,31% del PIB, luego tiende a disminuir porque las moratorias “están cerradas” y los beneficiarios disminuirán por causa de muerte.

Finalmente, en la tercera columna se analiza la evolución del “resultado previsional total” (que se obtiene del “resultado previsional” menos los gastos proyectados para el pago de la PUAM). El “resultado previsional total” fue deficitario en el año 2015: -2,31% del PIB, aumentará el desequilibrio a -3,36% del PIB en el año 2030 y a -5,30% del PIB en el año 2050.

Desde una perspectiva más general, examinando los ingresos y gastos totales de la ANSES, se observa que en los últimos años la ANSES financia alrededor del 50% del pago de las prestaciones de la protección social con recursos contributivos, el resto con impuestos de asignación específica y recursos del Tesoro Nacional, tal como se expuso en el Recuadro III, figuras 9.

Figura 34. Proyección de los resultados del SIPA. 2020-2050.

Proyecciones SIPA			
% del PIB	Resultado contributivo puro ⁽¹⁾	Resultado previsional ⁽²⁾	Resultado previsional total ⁽³⁾
2015	0,50	-2,31	-2,31
2020	0,58	-2,14	-3,41
2025	0,40	-1,82	-2,50
2030	0,02	-1,67	-3,36
2035	-0,46	-1,61	-3,10
2040	-1,18	-1,85	-3,94
2045	-2,05	-2,36	-4,54
2050	-2,78	-2,88	-5,30

Fuente: Cetrángolo y Grushka. 2020. "El sistema de pensiones en la Argentina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera".

Vivir más años es una buena noticia que encierra desafíos y oportunidades. La mejor calidad de vida permitirá extender la vida laboral de las personas en la medida que el mercado laboral lo consienta ("bono de longevidad") pero implicará asumir más gastos vinculados a la salud y al cuidado de los adultos mayores.

III.4. La transición de la seguridad social a la protección social

- i. **La transición de la seguridad social a la protección social en las tres etapas del ciclo de vida de las personas aumentó la cobertura y el gasto.** La cantidad de personas cubiertas en las tres etapas del ciclo de vida pasó de 12,6 millones en el año 2008 a 21,4 millones en el año 2019 (69%). Las prestaciones no contributivas son las que explican este comportamiento, crecieron de 4,8 millones a 10,1 millones (110%) entre ambas fechas. Los beneficios semi contributivos (moratorias previsionales) se expandieron de 1,8 millones a 3,6 millones (100%); en cambio, los beneficios contributivos aumentaron de 6,0 millones a 7,7 millones (28%). El aumento de la cobertura previsional fue más el resultado de cambios en las regulaciones (moratorias, AUH, PUAM) que de mejoras en la formalización del mercado laboral. El gasto total en transferencias a personas abonadas por ANSES aumentó de 6,5% del PIB en el año 2008 a 10,3% del PIB en el año 2019. La participación del gasto de la administración

pública central pasó de 39% (del 16,8% del PIB) a 47% (del 22,0% del PIB) entre ambas fechas¹⁸⁹.

Figura 35. Evolución de los beneficios a personas: 2008-2019.



Fuente. OPC, 2020c. "Análisis de la protección social. Transferencias monetarias a personas, 2008-2019".

Como fuera señalado, el impacto de esta transición fue importante en la ampliación de la cobertura a los adultos mayores, la cantidad de beneficiarios del SIPA aumento de 3,2 millones de jubilados y pensionados en el año 2002 (antes de la moratoria) a 6,8 millones de jubilados y pensionados en el año 2020 (125%); no obstante las jubilaciones y pensiones contributivas se mantuvieron en 3,2 millones, y el resto (3,6 millones) correspondió a los beneficios derivados de las moratorias previsionales y la PUAM a partir del año 2017. En el año 2020 los beneficios contributivos y semi contributivos del SIPA representaron 47% y 53% respectivamente.

La introducción de la PUAM significó una mejora en la equidad del SIPA. Desde fines de la década de 1970, y durante la mayor parte de este período, el régimen previsional nacional fue asistido con recursos tributarios para pagar los beneficios contributivos; en la práctica, los jubilados con treinta años de aportes recibían un subsidio financiado con impuestos directos e indirectos. En cambio, los trabajadores que no habían podido reunir los treinta años de

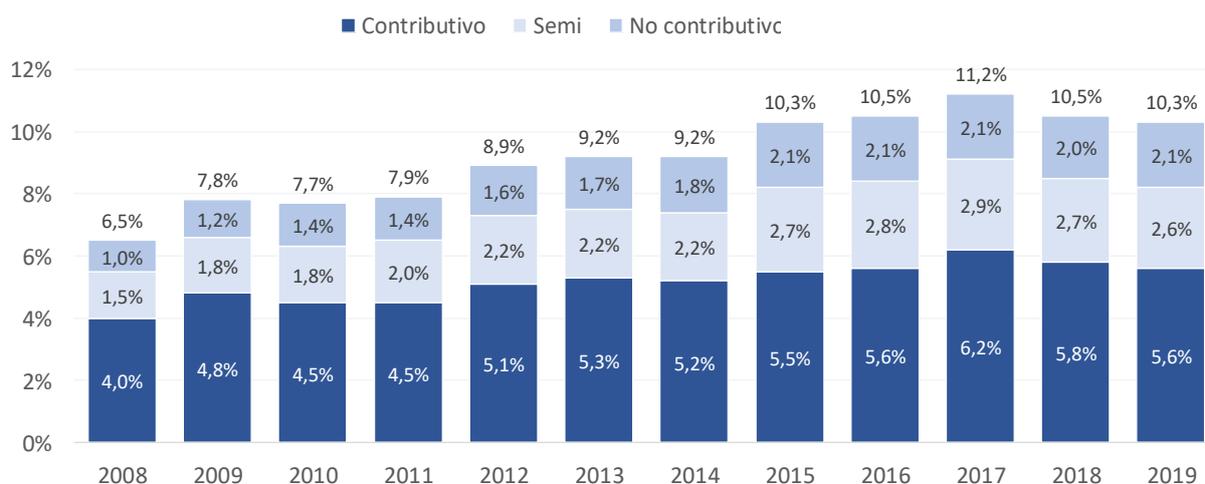
¹⁸⁹ OPC, 2020c, p. 7-9.

aportes, que también contribuían con los impuestos indirectos, no podían acceder a la jubilación por vejez. En el año 2005 y en el año 2014 las moratorias previsionales permitieron la jubilación por vejez abonando la deuda previsional a partir de la percepción del beneficio, este incluía un componente de subsidio. A partir del año 2016, con la implementación de la PUAM, a través de la sanción de la Ley 27.260, los recursos tributarios financian también a las prestaciones previsionales de los trabajadores que pertenecieron, por períodos prolongados, al mercado laboral informal. Así, las prestaciones no contributivas vienen a compensar a los individuos con contribuciones esporádicas o nulas pero que pagan impuestos indirectos para financiar al régimen previsional¹⁹⁰. La contrapartida de este avance es el desafío que implica el impacto de la PUAM sobre el gasto en previsión social, que se hará más evidente en las próximas décadas. Actualmente esta prestación alcanza a casi 100 mil jubilados, con un costo equivalente a 0,25% del PIB, en el año 2030 cubrirá a 1,9 millones de jubilados, con un costo equivalente a 1,1% del PIB y en el año 2050 alcanzará a 4,5 millones de jubilados, con un costo equivalente a 2,4% del PIB.

El gasto de las transferencias a personas en las tres etapas del ciclo de vida aumentó de 6,5% del PIB en el año 2008, que ya incluía la moratoria previsional pero no la AUH) hasta el 10,3% del PIB en el años 2019 (+58%) y representa el 47% del gasto de la administración pública central.

Figura 36. Evolución del gasto en transferencias a personas, 2008-2019.

¹⁹⁰ Altamirano y otros analizan el diseño de los sistemas de pensiones en la región y señalan: “(...) La gran mayoría de sistemas de pensiones hoy ofrecen beneficios que subsidian a los trabajadores que participan de manera continuada en estos. Es decir, los aportes del trabajador promedio no lograrían financiar la totalidad de la pensión que el sistema de pensiones otorga (...) La gran mayoría de ciudadanos de América Latina y el Caribe no cotiza ininterrumpidamente desde los 20 años hasta la edad de retiro... Hay elementos del diseño de los sistemas que castigan o desprotegen a los trabajadores con cotizaciones esporádicas. Para estos, los sistemas de beneficio definido actúan como un impuesto puro. En los sistemas de contribución definida, a pesar de que los trabajadores siempre tienen acceso a sus aportes capitalizados, no son acreedores de pensiones mínimas ni de ningún tipo de seguro de longevidad. Dado que son los trabajadores de bajos ingresos los que con mayor probabilidad tienen aportes esporádicos, este es uno de los elementos de mayor regresividad de los sistemas pensionales de la región (...).” Altamirano y otros, 2018, p. 28 y ss.



Fuente. OPC, 2020c. "Análisis de la protección social. Transferencias monetarias a personas, 2008-2019".

- ii. La protección social está desbalanceada en favor de la población que pertenece al tercer ciclo de vida respecto a los niños, niñas y adolescentes. Los primeros absorben el 75% de los gastos prestacionales a cargo de ANSES y representan el 36% de las personas cubiertas; en el otro extremo, el gasto para financiar la cobertura en la primera etapa alcanza al 11% del gasto total y al 43% del total de las personas cubiertas (APN, 2020a).

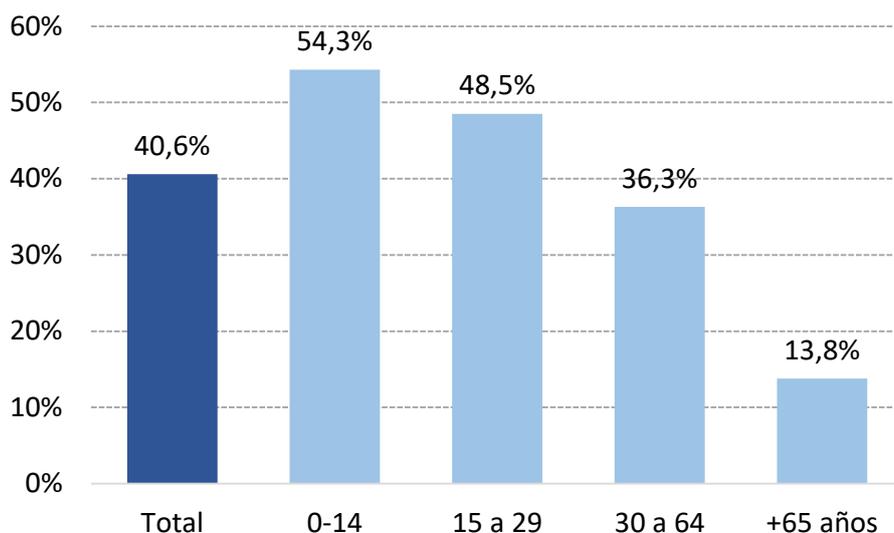
Figura 37. Protección social y ciclo de vida.

Administración pública central: beneficios del año 2019 por etapa del ciclo de vida						
	Beneficios		Gastos en millones de \$		\$ por beneficio mes	Gasto en % PIB
Menores de 18 años	9.047.473	43%	253.612	11%	2.336	1,2%
Personas en edad de trabajar	2.707.450	13%	242.254	11%	7.456	1,1%
Adultos mayores	7.622.669	36%	1.663.301	75%	18.184	7,7%
Sin edad específica*	1.908.951	9%	61.858	3%	2.700	0,3%
TOTAL	21.286.543	100%	2.221.025	100%	8.695	10,3%

Fuente. OPC, 2020c. "Análisis de la protección social. Transferencias monetarias a personas, 2008-2019".

En un contexto con un nivel de pobreza del 40% a nivel nacional, el correlato de este sesgo se refleja en que el 54,3% de las niñas, niños y adolescentes vienen debajo de la línea de la pobreza en comparación del 13,8% de los adultos mayores.

Figura 38. Personas debajo de la línea de la pobreza según grupo etario, 2021.



Fuente: INDEC, 2021.

III.5. Fragmentación institucional

- **Fragmentación institucional: alta, equidad y eficiencia: baja.** En Argentina conviven más de 200 reglas para la cobertura de vejez de los ciudadanos a nivel nacional, provincial, municipal y en el sector privado, tal como se expuso en la Figura 4 y 43.

i. Regímenes previsionales administrados por ANSES

La ANSES administra a nivel nacional el SIPA, que es el régimen previsional más importante por la cantidad de afiliados y beneficiarios, Ley 26.425; el Régimen de Monotributo, Ley 25.239, el Régimen de Monotributo Social, Ley 25.865, Título V y el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, Ley 26.844; siete regímenes especiales (Régimen Especial Docente, Ley 24.016; Personal Docente Universitario, Ley 26.508; Investigadores Científicos y Tecnológicos, Ley 22.292; Servicio Exterior, Ley 22.731 y Ley 27.546; Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial y Ministerio Público de la Nación, Ley 24.018 y Ley 27.546; Personal del Sindicato de Luz y Fuerza, Resolución MTEySS 268/09; Trabajadores de Yacimientos Carboníferos Río Turbio y de los Servicios Ferroportuarios con Terminales en Punta Loyola y Río Gallegos, Decreto 1.474/07); diez regímenes de policías y servicios penitenciarios de las provincias que transfirieron sus sistemas a Nación (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán) y los afiliados de las cajas previsionales de estas provincias que fueron transferidas a la Nación; y las pensiones no contributivas (por vejez e invalidez; madres de siete o más hijos; graciabiles

del Congreso de la Nación; excombatientes de Malvinas, que son las más numerosas, expresos políticos y otras leyes especiales).

ii. **Pensiones no contributivas administradas por el Ministerio de Desarrollo Social y por la ANSES**

El Ministerio de Desarrollo Social y la ANSES administran el régimen de pensiones no contributivas (PNC). Las pensiones por invalidez están a cargo principalmente del Ministerio, que aplica reglas distintas para la determinación de la invalidez (baremo y revisiones médicas) que utilizadas por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo para las personas que pertenecen al SIPA.

En la figura siguiente se expone la evolución de las PNC en las dos últimas décadas; al mes de junio del año 2021 el 73% correspondían a invalidez, una hipótesis es que estas estarían funcionando como un mecanismo ad hoc de seguro de desempleo para los trabajadores informales¹⁹¹; en cambio, la escasa relevancia de las pensiones no contributivas por vejez es el resultado de la aplicación de las moratorias de los años 2005 y 2014 y de la implementación de la PUAM en el año 2016. Las pensiones para madres de siete o más hijos representaban 20% del total, la gestión está a cargo de la ANSES y se superponen con el programa de la asignación universal por hijo (AUH) que también gestiona la ANSES.

Figura 39. Pensiones no contributivas, 2021.

¹⁹¹ Cetrángolo y Grushka, 2028, p. 21.

TOTAL DE BENEFICIOS SEGUN TIPO								
Año	Total	Asistenciales				Leyes especiales	Graciables	Ex combatientes Malvinas
		Total	Invalidez	Vejez	Madre de 7 o más hijos			
2001	340.847	170.688	75.947	41.737	53.004	2.152	154.000	14.007
2002	331.552	171.790	76.899	40.511	54.380	2.046	143.554	14.161
2003	341.374	179.462	80.593	40.996	57.873	1.978	145.531	14.403
2004	362.704	204.383	89.407	50.323	64.654	1.957	141.896	14.469
2005	433.138	278.885	123.458	70.947	84.480	1.922	137.439	14.891
2006	503.495	347.223	154.694	86.546	105.983	1.942	135.304	19.025
2007	584.099	430.747	201.477	92.652	136.619	1.912	131.646	19.794
2008	673.542	526.978	264.311	81.503	181.164	1.881	124.368	20.316
2009	819.336	678.684	372.715	71.065	234.904	1.871	118.158	20.623
2010	979.952	843.222	504.946	56.534	281.741	1.847	114.028	20.855
2011	1.134.748	1.002.631	654.735	45.815	302.082	1.820	109.202	21.095
2012	1.279.343	1.151.713	795.775	37.333	318.605	1.765	104.488	21.377
2013	1.399.185	1.277.482	917.394	29.654	330.434	1.707	98.335	21.662
2014	1.495.370	1.378.747	1.018.165	23.816	336.766	1.670	93.066	21.887
2015	1.521.685	1.409.012	1.058.835	17.296	332.880	2.854	87.789	22.030
2016	1.494.911	1.390.872	1.059.616	11.724	319.532	4.910	76.988	22.141
2017	1.488.861	1.390.560	1.073.921	6.096	310.543	6.297	69.791	22.211
2018	1.462.407	1.365.207	1.055.057	2.643	307.507	8.418	66.561	22.220
2019	1.442.251	1.346.815	1.040.461	2.020	304.334	9.560	63.696	22.180
2020	1.433.523	1.340.992	1.033.453	1.620	305.920	10.248	60.213	22.070
jun-21	1.487.448	1.396.480	1.091.106	1.369	304.005	11.202	57.842	21.924
Jun-21 % del total	100%	93,9%	73,4%	0,1%	20,4%	0,8%	3,9%	1,5%

Fuente: Boletín Estadístico de la Seguridad Social

iii. Regímenes de retiro para las FFAA de la Nación

El Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAFPRPM) administra tres regímenes de retiro para las Fuerzas Armadas de la Nación (Ejército Argentino, Armada Argentina, Fuerza Aérea Argentina).

iv. Regímenes de retiro para las FFSS de la Nación

La Caja de Policía Federal, luego de la sanción del Decreto 760/18 y del Decreto 605/19, administra cinco regímenes de retiro para las Fuerzas de Seguridad de la Nación (Prefectura Naval Argentina, Gendarmería de la Nación, Policía Federal Argentina, Policía de Seguridad Aeronáutica y Servicio Penitenciario Nacional) y el régimen de la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

v. Regímenes previsionales para actividades riesgosas e insalubres

Además hay cincuenta y un regímenes para actividades riesgosas e insalubres establecidos a través de leyes, decretos, resoluciones ministeriales o de secretarías de Estado, la mayoría de los cuales fueron creados en la década de 1970: Personal de aeronavegación con función específica a bordo de aeronaves, Ley 15.474 del año 1960; Personal de la salud en contacto con personas de riesgo, Personal que se desempeña en cámaras frías, Ferroviarios, Conductores de ómnibus o colectivos, Mineros (a cielo abierto), Personal que se desempeña en ambientes insalubres, Personal que haya prestado servicios en la Antártida, Decreto 4.257/68; Personal embarcado, Decreto 6.730/68; Personal de acerías expuesto a altas temperaturas, Decreto 2.338/69; Tripulantes de barcos pesqueros, Decreto 3.092/71; Personal de la industria del vidrio (fabricación), Decreto 3.176/71; Personal de la industria de la carne (en contacto con los animales), Decreto 3.555/72; Personal femenino de empresas telefónicas (telefonistas u operadoras), Decreto 4.675/72; Estibadores, capataces y guincheros, Decreto 5.912/72; Personal de la industria del chacinado (contacto directo con los animales), Decreto 8.746/72; Personal de automóviles de alquiler que exploten directamente sus vehículos, Decreto 629/73; Personal ferroviario de regiones específicas de la provincia de Salta, Decreto 710/73; Personal de seguridad operativa industrial con funcione de elaboración o fraccionamiento de combustibles líquidos de primer grado, Decreto 1.805/73; Señaleros ferroviarios, Decreto 1.851/73; Minusválidos, Ley 20.475 del año 1973; Personal de policía de establecimientos navales, Decreto 1.967/73; Operadores de telegrafía y radiotelegrafía, Decreto 2.371/73; Personal del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que realiza tareas penosas, riesgosas, insalubres o determinantes de vejez o agotamiento prematuro, Ordenanza CABA 27.987/73; Personal afectado a tareas de forja y fragua, Decreto 182/74; Personal de empresas de servicios eléctricos (tareas directas), Decreto 937/74; Amarradores de barcasas destinados a carga y descarga, Decreto 2.135/74; Personal de explotación petrolífera o gasífera, Decreto 2.136/74; Personal operativo de la empresa Ferrocarriles Argentinos, Decreto 2.137/74; Conductores de vehículos de transporte de carga, Ley 20.740 del año 1974; Personas con ceguera congénita, Ley 20.888 del año 1974; Ordenanza CABA 27.897; Personal del Ballet del Teatro Colón, Ordenanza CABA 29.604; Cantantes líricos, Ordenanza CABA, 29.605; Personal de establecimientos educativos en zona de frontera o de educación especial, Decreto 538/75; Personal de ferrobarcos de la empresa Ferrocarriles

Argentinos, Decreto 992/75; Imprenta del Congreso de la Nación, Ley 21.124 del año 1975; Personal que realiza operaciones de hilado y dofeo del rayón sin extracción de contaminantes, Decreto 1.851/75; Personal embarcado que realiza tareas de dragado y balizamiento, Decreto 1.852/75; Personal operativo de la Administración General de Puertos, Decreto 2.091/76; Personal de salud en contacto directo con pacientes leprosos, salas o servicios infecto-contagiosos, hospitales de alienados o establecimientos de asistencia de diferenciados mentales, personal en tareas de radioscopia, Resolución de la SSS 321/80; Recolectores de residuos, Decreto 2.465/86; Personal funcional del Centro Nacional de Reeducción Social, Decreto 14/87; Personal de usinas generadoras de electricidad de destilerías y plantas de YPF, Decreto 1.825/87; Personal de enfermería, Ley 24.004; Maquinistas o conductores portuarios de autoelevadores y grúas móviles, Resolución del MTEySS 383/03; Encargado y apuntador marítimo, Resolución del MTEySS 864/04; Personal de plantas de elaboración o fraccionamiento de combustibles líquidos de primer grado, Resolución del MTEySS 716/05; Personal portuario que realiza tareas de mantenimiento, Resolución del MTEySS 140/06; Trabajador de la industria de la construcción, Ley 26.494 del año 2009; Personal de plantas de procesamiento de aves (en contacto con los animales), Resolución del MTEySS 759/10; Cuentapropistas y cooperativistas que desempeñan tareas portuarias como estibadores, capataces y guincheros, Resolución del MTEySS 1.440/10; Trabajadores agrarios, Ley 26.727 del año 2011; Personal que realiza exploración y saneamiento vinculado con la explotación petrolífera y gasífera, Resolución del MTEySS 897/15; en el año 2021, a través de la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 478/21, se incorporó a los profesionales y técnicos de apoyo del Conicet al Estatuto de las Carreras del Investigador Científico y Tecnológico y del Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo de la Ley 20.464 y al régimen previsional especial de los investigadores científicos de la Ley 22.929¹⁹².

En el mes de octubre del año 2021 la Cámara de Diputados de la Nación aprobó el régimen especial para trabajadores y contratados de viñas y frutales, con mejores parámetros que los del SIPA. La edad de jubilación sería de 57 años, ocho años menos que en el SIPA, la cantidad de aportes para acceder a la jubilación sería de 25 años y la tasa de contribución patronal 2 p.p. mayor a la del SIPA. De acuerdo con el informe de la Oficina de Presupuesto del Congreso,

¹⁹² OPC, 2020a, p. 84-86. Rofman, 2021a, p. 12-3.

el régimen alcanzaría a 35.700 personas (25% en planta permanente), de las cuales 10.213 están comprendidas en el Convenio Colectivo de Trabajo n° 154/91; 12.887 pertenecen al convenio colectivo gremial de la Ley 26.377 del año 2008 y las 3.600 personas restantes son contratistas de viñas y frutales de la Ley 23.154 de año 1984. El impacto fiscal del proyecto de ley, en el escenario de incorporación de todas las altas de edades mayores a 57 años, sería negativo en \$522 millones anuales, ya que los gastos por el pago de las prestaciones serían mayores que los ingresos por contribuciones¹⁹³.

Al respecto, cabe señalar que en el ámbito del parlamento hay otros treinta y tres proyectos para la creación de regímenes diferenciados por actividad.

vi. Cajas previsionales complementarias

Hay treinta y dos cajas complementarias en los sectores público y privado, creadas a través de distintos instrumentos jurídicos. En estas, los afiliados derivan los aportes personales y las contribuciones adicionales a las obligatorias para mejorar la tasa de sustitución¹⁹⁴. Hay tres cajas complementarias creadas a través de leyes sancionadas por el Congreso de la Nación (Caja Complementaria para Pilotos Aviadores, Caja Notarial Complementaria de la Seguridad Social de la Ciudad de Buenos Aires y Caja Complementaria de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente); cuatro por convenios de corresponsabilidad gremial entre empresas y

¹⁹³ OPC, 2021b, p. 18.

¹⁹⁴ Hay tres cajas complementarias creadas a través de leyes sancionadas por el Congreso de la Nación (Caja Complementaria para Pilotos Aviadores, Caja Notarial Complementaria de la Seguridad Social de la Ciudad de Buenos Aires y Caja Complementaria de Jubilaciones y Pensiones del Personal Docente); cuatro por convenios de corresponsabilidad gremial entre empresas y gremios (Caja Complementaria de Jubilaciones y Pensiones para el Personal de Obras Sanitarias, Caja Complementaria de Previsión para los Trabajadores de la Administración Nacional de Aduanas, Fondo Compensador Telefónico y Fondo Compensador del Consejo Federal de Inversiones); cinco mediante convenios colectivos de trabajo (Fondo Compensador de Luz y Fuerza, Fondo Compensador para Jubilados y Pensionados Universitarios de Agua y Energía Eléctrica, Caja Compensadora de Jubilaciones y Pensiones del Centro de Capitanes de Ultramar y Oficiales de la Marina Mercante, Sistema de Retiro Complementario para Empleados de Comercio y Fondo Compensador de Jubilaciones y Pensiones de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires); dos por leyes provinciales (Fondo Complementario de Jubilaciones y Pensiones para el Personal del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Empleados Públicos de la Provincia de Catamarca); tres funcionan como mutuales (Mutual de la Comisión Nacional de Energía Atómica, Fondo Compensador Fuerza Aérea y Fondo Compensador Personal Civil del Ejército); dos creadas mediante una resolución de la propia entidad (Fondo Compensador para Jubilados y Pensionados de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires y Sistema de Complemento Jubilatorio para los Empleados de la Entidad Binacional Yaciretá) y trece universidades nacionales (La Pampa, Córdoba, Río Cuarto, Rosario, Santiago del Estero, Tucumán, Cuyo, Entre Ríos, San Luis, del Sur, Comahue, Nordeste, del Litoral) tienen regímenes previsionales complementarios agrupadas en el Consejo de Organismos de Complementación Previsional de Universidades Nacionales (COCPUN).

gremios (Caja Complementaria de Jubilaciones y Pensiones para el Personal de Obras Sanitarias, Caja Complementaria de Previsión para los Trabajadores de la Administración Nacional de Aduanas, Fondo Compensador Telefónico y Fondo Compensador del Consejo Federal de Inversiones); cinco mediante convenios colectivos de trabajo (Fondo Compensador de Luz y Fuerza, Fondo Compensador para Jubilados y Pensionados Universitarios de Agua y Energía Eléctrica, Caja Compensadora de Jubilaciones y Pensiones del Centro de Capitanes de Ultramar y Oficiales de la Marina Mercante, Sistema de Retiro Complementario para Empleados de Comercio y Fondo Compensador de Jubilaciones y Pensiones de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires); dos por leyes provinciales (Fondo Complementario de Jubilaciones y Pensiones para el Personal del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Empleados Públicos de la Provincia de Catamarca); tres funcionan como mutuales (Mutual de la Comisión Nacional de Energía Atómica, Fondo Compensador Fuerza Aérea y Fondo Compensador Personal Civil del Ejército); dos creadas mediante una resolución de la propia entidad (Fondo Compensador para Jubilados y Pensionados de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires y Sistema de Complemento Jubilatorio para los Empleados de la Entidad Binacional Yaciretá) y trece universidades nacionales (La Pampa, Córdoba, Río Cuarto, Rosario, Santiago del Estero, Tucumán, Cuyo, Entre Ríos, San Luis, del Sur, Comahue, Nordeste, del Litoral) tienen regímenes previsionales complementarios agrupadas en el Consejo de Organismos de Complementación Previsional de Universidades Nacionales (COCPUN).

vii. Regímenes previsionales provinciales y municipales

Por otra parte, trece provincias tienen regímenes previsionales propios (Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego), varios de ellos con reglas distintas por tipo de empleo para la administración provincial, municipal, empresas públicas, servicio penitenciario, policía provincial y para determinadas actividades u oficios) más los que pertenecen a los bancos provinciales (Banco Provincia de Buenos Aires y Banco Provincia de La Pampa) y veinticuatro a regímenes municipales.

Recuadro VII: Regímenes previsionales en la provincia de Buenos Aires

En la provincia de Buenos Aires existen veintiséis reglas para jubilar a las personas. La mayoría de los beneficiarios pertenecen al SIPA (2,6 millones, 88% del total).

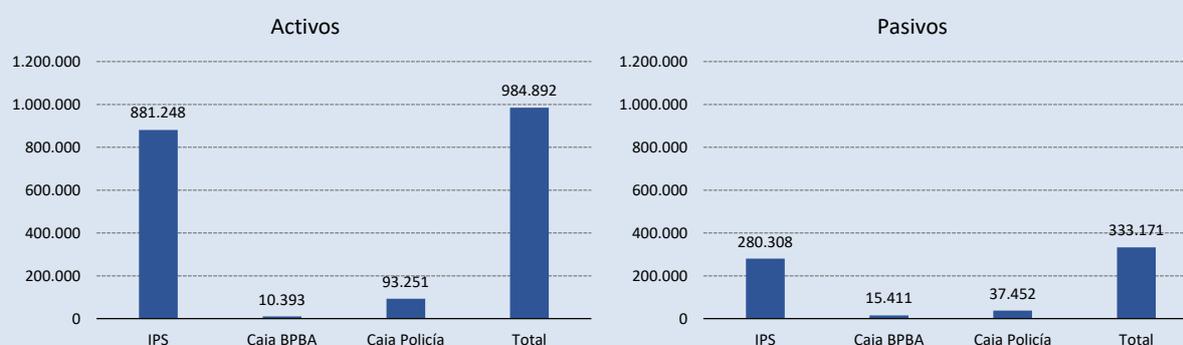
En el ámbito estrictamente provincial, hay doce regímenes previsionales a cargo de tres institutos que administran los regímenes previsionales.

El IPS es el más importante con 297 mil beneficiarios (10% del total), gestiona los regímenes para docentes, empleados municipales, personal de la administración central, servicio penitenciario (Decreto-Ley 9.650/80); más siete regímenes diferenciados: personal artístico (Decreto-Ley 9650/80); guardavidas (Ley 13.191); insalubres de agotamiento prematuro (Ley 10.430 y Decreto 58/15); ceguera congénita (Decreto-Ley 9.650/80); bomberos (Ley 13.802); guardavidas (Ley 13.191); excombatientes en Malvinas (Ley 12.875); magistrados y funcionarios del Poder Judicial (Decreto-Ley 7918/72).

La Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (Ley 13.237) tiene 38.415 beneficiarios (1,3% del total).

La Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones el Personal del Banco Provincia (Ley 15.008) tiene 15.415 beneficiarios (0,5% del total).

Figura 40. Activos y pasivos de los regímenes públicos en la PBA, 2021.



Fuente: elaboración propia en base a Boletín de la Seguridad Social, 2021. IPS, Caja de Policía y Caja BPBA.

Además funcionan trece cajas previsionales profesionales: Caja de Previsión Social para Abogados (Ley 6.716, t.o. año 1995); Caja de Previsión Social para Bioquímicos (Decreto ley 10.086/83, t.o. R.G.D. 218/05); Caja de Seguridad Social para Profesionales en Ciencias Económicas (Decreto-Ley 9.963/83); Caja de Seguridad Social para Escribanos (Decreto-ley 9020/78, t.o. Decreto 85.27/86); Caja de Previsión Social para Profesionales de las Ciencias Farmacéuticas (Ley 10.087 del año 1983); Caja de Previsión Social para Profesionales de la Ingeniería (Ley 5.920 del año 1958); Caja de Previsión Social para Martilleros y Corredores Públicos (Ley 7.014 del año 1965); Caja de Previsión y Seguro Médico

(Ley 12.207 del año 1968); Caja de Seguridad Social para Odontólogos (Ley 8.119 del año 1974); Caja de Psicólogos (Ley 12.163 del año 1998); Caja de Seguridad Social para Profesionales de la Kinesiología (Ley 13.917 del año 2008); Caja de Seguridad Social para Veterinarios (Leyes 10.746 del año 1989). En la Provincia de Buenos Aires existió la Caja de Previsión Social para Procuradores (Ley 5.177 del año 1956, en la actualidad se ha fusionado con la Caja para Abogados).

viii. Cajas previsionales profesionales

Existen, también, setenta y nueve cajas previsionales profesionales en el ámbito de todas las provincias, algunas de las cuales agrupan varias profesiones, con la siguiente distribución: Buenos Aires: Caja de Previsión Social para Abogados, Ley 6.716, origen Ley 5.177 del año 1947; Caja de Previsión Social para Bioquímicos, Ley 10.086 del año 1983; Caja de Seguridad Social para Profesionales en Ciencias Económicas, Ley 9.963 del año 1983; Caja de Seguridad Social para Escribanos, Ley 6.983 del año 1965, origen Ley 5.015 del año 1943; Caja de Previsión Social para Profesionales de las Ciencias Farmacéuticas, Ley 10.087 del año 1983; Caja de Previsión Social para Martilleros y Corredores Públicos, Ley 7.014 del año 1965; Caja de Previsión y Seguro Médico, Decreto-ley 8989 del año 1962; Caja de Previsión Social para Agrimensores, Arquitectos, Ingenieros y Técnicos, Ley 12.490 del año 2000; Caja de Seguridad Social para Odontólogos, Ley 8.119 del año 1974; Caja de Seguridad Social para profesionales de la Kinesiología; Ley 13.917 del año 2008; Caja de Seguridad Social para Veterinarios, Ley 10.746 del año 1989; Caja de Seguridad Social para los Psicólogos, Ley 12.163 del año 1998. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Caja Notarial Complementaria de Seguridad Social del Colegio de Escribanos, Ley 21.205 del año 1975. Córdoba: Caja de Previsión y Seguridad Social de Abogados y Procuradores, Ley 6.468 del año 1980, origen Ley 4.410 del año 1976; Caja de Previsión Social para Profesionales en Ciencias Económicas, Ley 8.349 del año 1982; Caja de Previsión de la Ingeniería, Arquitectura, Agrimensura, Agronomía y Profesionales de la Construcción, Ley 4.984 del año 1968; Caja Notarial de Jubilaciones y Previsión Social, Ley 6.494 del año 1980, origen ley 4.390 de 1953; Caja de Previsión Social para Profesionales de la Salud, Ley 4.641 del año 1959. Corrientes, Caja Previsional del Arte de Curar, Ley 5.558 del año 2003; Chaco: Sistema Previsional y Social para Profesionales en Ciencias Económicas, Ley 3.978 del año 1994; Caja Forense, Ley 618 del año 1964; Caja de Previsión para Profesionales

de la Ingeniería, Ley 3,217 del año 1986; Caja Notarial, Ley 622 del año 1964; Sistema de Previsión Médica (SIDEPREME); Caja de Previsión para Profesionales del Colegio de Bioquímicos. Chubut: Ente Administrador de Servicios Previsionales para Profesionales de la Provincia del Chubut, Ley 5.093 del año 2003. Entre Ríos: Sistema de Previsión Social para Profesionales en Ciencias Económicas, Ley 7.896 del año 1992; Caja Forense, Decreto-ley 6.101/57; Caja de Previsión Social para Profesionales de la Ingeniería, Decreto-ley 1.030 del año 1962; Sistema de Caja de Previsión Social para Médicos y Bioquímicos, Ley 8.554 del año 1991; Caja Notarial de Acción Social, Ley 5.574 del año 1974. Jujuy: Caja de Asistencia y Previsión Social para Abogados y Procuradores, Ley 4.764 del año 1994. La Pampa: Caja Forense de Abogados y Procuradores, Ley 652 del año 1974; Caja de Previsión Médica, Ley 955 del año 1987; Caja de Previsión Profesional, Ley 1.232 del año 1990. Mendoza: Caja de Jubilaciones y Pensiones de Abogados y Procuradores, Ley 1.892 del año 1985; Caja de Jubilaciones y Pensiones de Escribanos, Ley 1.892 del año 1950; Caja de Previsión para Profesionales del Arte de Curar, Ley 6.728 del año 1999; Caja de Previsión para Profesionales de Ciencias Económicas, Ley 7.110 del año 2003; Caja de Previsión de Profesionales Agrimensores, Arquitectos, Ingenieros, Geólogos y Técnicos de la Construcción, Ley 7.361 del año 2005. Misiones: Caja de Profesionales Médicos, Ley XIX N° 36 del año 1999; Caja de Profesionales de la Salud, Ley Provincial XIX N° 38 del año 2001; Caja de profesionales de la Ingeniería, Arquitectos, Agrimensores, Agrónomos y otras Profesiones, Ley 3.833, del año 2001; Caja de Profesionales de Ciencias Económicas, Ley 3.953 del año 2003. Neuquén: Caja Previsional para Profesionales Universitarios, Ley 2.045 del año 1993. Río Negro: Caja Forense, Ley 869 del 1973; Sistema de Jubilaciones, Pensiones y Retiros del Consejo Profesional de Ingeniería, Agrimensores y Técnicos, Ley 2.795 del año 1994; Caja de Previsión Social Médica, Ley 2.795 del año 1994; Caja Previsional Notarial, Ley 1.340 del año 1978, Caja de Previsión Social Odontológica, Ley 2.795 del año 1999; Caja de Previsión y Seguridad Social para Profesionales en Ciencias Económicas del año 1999. Salta: Caja de Seguridad Social para Abogados, Ley 3.813 del años 1964; Caja de Previsión Social para Agrimensores, Arquitectos, Ingenieros y Profesionales Afines, Ley 6.574 del año 1989; Caja de Seguridad Social del Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Ley 6.188 del año 1984; Caja de Previsión Social para los Escribanos, Ley 3.221 del año 1956; Caja de Jubilaciones y Pensiones para Médicos, Ley 6.556

del año 1989; Caja de Seguridad Social para Odontólogos y Bioquímicos, Ley 6.757 del año 1994; Caja de Seguridad Social de Profesionales de la Salud, Ley 6.990 del año 1998. San Juan: Caja Previsional para Profesionales en Ciencias Económicas, Ley 6.333 del año 1993; Caja Previsional para Profesionales en Ciencias Jurídicas, Ley 6.352 del año 1993; Caja Previsional para Profesionales de la Ingeniería y Agrimensura, Ley 6.334 del año 1993; Caja Interprofesional de Previsión, Ley 6.374 del año 1993; Caja de Previsión para Profesionales Médicos, Odontólogos y Bioquímicos, Ley 6.353 del año 1993; Caja Notarial, Ley 6.043 del año 1989. San Luis: Caja de Previsión Social para Escribanos, Ley 2,884 del año 1978. Santa Fe: Caja de Seguridad Social de Abogados y Procuradores, Ley 4.755 del año 1948; Caja de Seguridad Social para los Profesionales del Arte de Curar, Ley 3.920 del año 1950; Caja de Seguridad Social para los Profesionales en Ciencias Económicas; Caja de Seguridad Social para los Profesionales en Ciencias Económicas (Circunscripción I y II), Ley 11.085 del año 1993; Caja Forense (Primera y Segunda Circunscripción Judicial), Ley 3.483 del año 1949; Caja de Previsión Social de los Profesionales de la Ingeniería, Ley 4.889 del año 1958; Ley 4.889 del año 1958; Caja Notarial de Acción Social del Colegio de Escribanos, Ley 3.910 de 1950. Santiago del Estero: Instituto de Seguridad Social para profesionales, Ley 6.590 del año 2002. Tucumán: Caja de Previsión y Seguridad Social de Abogados y Procuradores, Ley 2.480 del año 1958; Caja Notarial de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios Mutuales, Decreto-Ley 30-G del año 1963; Caja de Previsión y Seguridad Social de Médicos e Ingenieros de Tucumán, Ley 7.025 del año 2000; Caja de Previsión y Seguridad Social para Profesionales, Ley 6.953 del año 1999¹⁹⁵.

En la figura siguiente se comparan los regímenes especiales administrados por ANSES con el SIPA. La mayoría de ellos tienen parámetros previsionales mejores que el régimen general nacional; en particular, ofrecen tasas de sustitución más altas que el régimen previsional nacional y mecanismo de movilidad de las prestaciones previsionales que están vinculadas con las remuneraciones de los activos.

Figura 41. Parámetros previsionales de los regímenes especiales y el SIPA.

¹⁹⁵ Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina. 2013, p. 69-74. COFEPRES, 2019. OPC, 2020a. Rofman, 2021a.

Parámetros		Docentes no universitarios*	Docentes universitarios*	Científico y tecnológico*	Magistrados*	Servicio exterior*	Luz y Fuerza	YCF	SIPA**
		Mujer / Hombre							
Contribuciones	Personal	13%	13%	13%	19%	19%	13%	11%	11%
	Patronal	9%	9%	16%	16%	16%	16%	18%	16%
	Total	22%	22%	29%	35%	35%	29%	29%	27%
Edad de retiro	Mujeres	57	60	60	65	65	60	50 a 55	60
	Hombres	60	65	65	65	65	65	50 a 55	65
Años de aportes mínimos		25 / 30	25	15 / 20	30	30	30	25	30
Ingreso de referencia para haber inicial		Cargo al cese/2 años	Últimos 5 años	Últimos 2 años	Últimos 10 años		Último año	Último año	
Beneficio (tasa sustitución)		82%	82%	85%	82%	82%	70% / 82%	82%	
Movilidad		Igual activos		Ley 27.609	Igual activos		Igual activos		Ley 27.609
Años de beneficio (s/ esperanza de vida)		26 / 18	23 / 15	23 / 15	19 / 15	19 / 15	23 / 15	32/27 y 26/22	23 / 15
* El aporte personal se aplica a la remuneración mensual total (sin tope)									
** El aporte personal se aplica a la remuneración mensual hasta una remuneración máxima									

Fuente: elaboración propia, en base a OPC, 2020b.

Los regímenes de “monotributo” y “empleados de casa particular” ofrecen T.I.R. mayores al SIPA pero en general sus afiliados acceden a la jubilación mínima (si reúnen los 30 años de cotizaciones exigibles) o la PUAM. En consecuencia, la adecuación de las T.I.R. se debería realizar aumentando las cotizaciones de sus afiliados a la previsión social para atenuar los efectos de estos subsidios sobre los recursos del presupuesto de la Nación¹⁹⁶.

En la figura siguiente se comparan los regímenes previsionales provinciales con el SIPA. Los parámetros previsionales de los regímenes previsionales provinciales son mejores del SIPA; las provincias que hicieron reformas previsionales tendieron a igualar sus parámetros con el régimen nacional excepto la tasa de sustitución que se mantiene por encima del 80% respecto al SIPA que es de alrededor el 47%. Las restantes provincias tienen la mayoría de los parámetros mejores al régimen nacional excepto las tasas de aportes personales y contribuciones patronales que son mayores al SIPA pero no alcanzan para equilibrar los resultados contributivos y funcionan con desequilibrios financieros.

Figura 42. Parámetros previsionales de los regímenes provinciales y del SIPA.

¹⁹⁶ Garriga y Rosales estiman que: “Las tasas internas de retornos (TIR) son muy elevadas en el caso de moratoria (12.1% para mujeres y 10.7% para hombres), las empleadas domésticas (11,3%), y los monotributistas (8,2%) comparadas con el régimen general nacional (2,6%)”. Garriga y Rosales, 2020, p. 115-6.

Regímenes previsionales provinciales y el SIPA										
Tipo de reforma	Jurisdicción	Contribuciones			Edad de retiro		Años de aportes	Beneficio (tasa sustitución)	Años de beneficio: Mj / Ho	Resultado contributivo 2019
		Personal	Patronal	Total	Mujeres	Hombres				
con reforma paramétrica (edad mínima, años de aportes o tasa de reemplazo)	SIPA	11%	10,47% o 12,53%	21,47% o 23,53%	60	65	30	53%	23 / 15	Superávit
	Chaco	11%	16%	27%	60		30	82%	23 / 18	Déficit
	Córdoba	18%	20%	38%	60	65	30	67% a 73%	23 / 15	Déficit
	Corrientes	19%	19%	38%	60	65	30	67% a 73%	23 / 15	Déficit
	Formosa	11%	16%	27%	60	65	30	82%	25 / 18	Déficit
	La Pampa	11%	17%	28%	60	65	30 ⁽³⁾	82%	23 / 15	Déficit
	Misiones	11%	16%	27%	60	65	30	75%	23 / 15	Superávit
	Santa Fe	14,5%	17,2%	31,7%	60	65	30	72%	23 / 15	Déficit
sin reforma	Tierra del Fuego	14%	16%	30%	60		30	82%	32 / 22	Déficit
	Bueno Aires	14%	12%	26%	60		35	70% / 85%	23 / 18	Déficit
	Chubut	14%	18%	32%	58	62	25	72%	25 / 17	Déficit
	Entre Ríos	16%	16%	32%	57	62	25 o 30	82%	26 / 17	Déficit
	Neuquén	16%	16%	31%	55	60	30	80% / 85%	27 / 19	Déficit
Santa Cruz	14%	16%	30%	50	54	30	82%	32 / 23	Déficit	

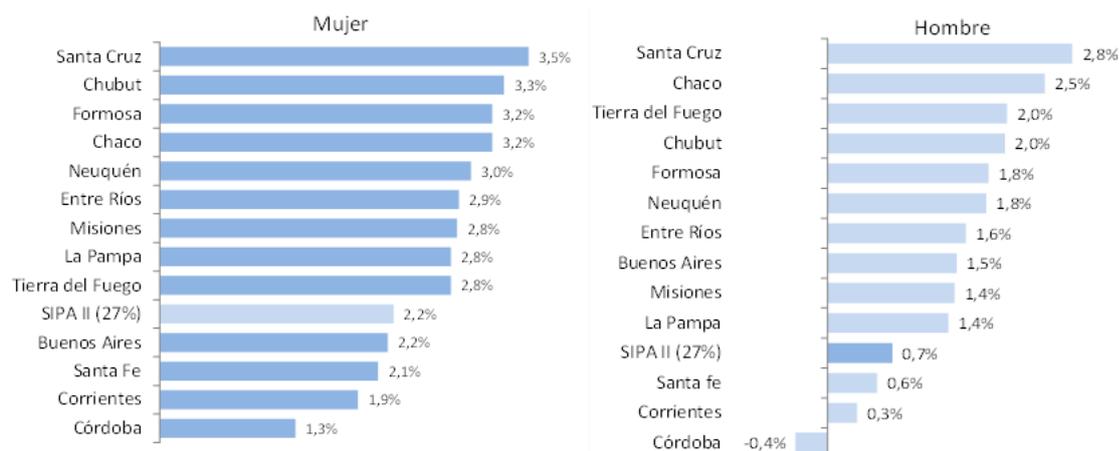
Fuente: Bertín, H. 2019. "Tasas internas de retorno de los regímenes previsionales provinciales y el SIPA" y Capello, M., L. Caullo y J. Alvarado. 2020. "Asimetrías y costos que generan los sistemas provinciales de seguridad social no transferidos a la Nación".

Los regímenes especiales nacionales (ver Recuadro II) y los regímenes previsionales provinciales (amparados por las constituciones provinciales) también ofrecen T.I.R. mayores que el SIPA, a pesar de que cubren a trabajos similares (o mejores) en términos estabilidad en el empleo, salubridad y riesgo laboral. Generan inequidad e ineficiencia que no tienen justificación¹⁹⁷.

En la figura siguiente se observa que las provincias que no hicieron reformas previsionales tienen tasas internas de retorno mayores al SIPA aunque funcionan con déficits financieros que obligan a destinar recursos tributarios para su financiamiento. En cambio, provincias como Córdoba, Corrientes y Santa Fe introdujeron cambios paramétricos en sus regímenes que implicaron T.I.R. menores al SIPA.

Figura 43. T.I.R. de los regímenes previsionales provinciales y del SIPA.

¹⁹⁷ Bertín 2017, p. 194-5 y 2019b, p. 189-91.



Fuente: Bertín, H. 2019. "Tasas internas de retorno de los regímenes previsionales provinciales y el SIPA".

En este sentido, Rofman realiza una estimación del "peso de las reglas especiales": los regímenes diferenciados (incluye los beneficiarios del SIPA que residen en la zona austral y reciben un complemento en el haber previsional) tienen 3,7 millones de afiliados (40% del total) y el gasto es equivalente al 7,0% del PIB (55% del total), el SIPA tiene 5,7 millones de afiliados (60% del total) y el gasto equivale a 5,8% del PIB (45% del total)¹⁹⁸.

Figura 44. El "peso" de los regímenes diferenciales respecto al SIPA.

	Beneficios			Gasto	
	Casos (miles)	% del total	Haber promedio de jubilación \$ de 2020	% del PIB	% del total
Regímenes diferenciados	436,8	4,6%	\$ 45.946	1,0%	7,8%
Regímenes especiales ANSES	263,6	2,8%	\$ 77.831	1,0%	7,8%
FFAA y FFSS federales	184,3	2,0%	\$ 64.147	0,6%	4,7%
Provinciales	812,0	8,6%	\$ 64.779	2,5%	19,5%
Cajas profesionales	80,2	0,9%	\$ 64.799	0,3%	2,3%
Zona Austral (SIPA)	1.615,4	17,1%	\$ 13.824	1,0%	7,8%
Pensiones no contributivas (ANSES)	337,9	3,6%	\$ 38.249	0,6%	4,7%
Total de excepción	3.730,2	39,6%	\$ 39.001	7,0%	54,7%
Régimen general	5.694,4	60,4%	\$ 21.212	5,8%	45,3%
Total	9.424,6	100,0%	\$ 28.253	12,8%	100,0%

Fuente: Rofman, R. 2021a. "Los regímenes previsionales de excepción en Argentina"

En el año 2020 el Poder Ejecutivo Nacional promovió la reforma en dos de los denominados regímenes especiales (Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial y Ministerio Público de la Nación y del Servicio Exterior de La Nación) evidenciando, por un lado, los costos que

¹⁹⁸ Rofman, 2021a, p. 23.

erogaban los mismos y, por otro lado, las mejoras en la equidad y en la sustentabilidad que se derivaron de estos cambios.

En efecto, el Poder Ejecutivo Nacional advertía en el mensaje de elevación del proyecto de ley que:

- i. el régimen de los Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial y Ministerio Público de la Nación tenía 17.600 afiliados aportantes y casi 7.000 beneficiarios, la tasa de sostenimiento demográfico era 2,5. El aporte promedio mensual era de \$32,6 mil y el beneficio promedio de \$ 289,2 mil. El régimen funcionaba con un déficit anual de \$9.200 millones (equivalente a \$102 mil por beneficiario por mes o al 35% del haber mensual).
- ii. El régimen de los funcionarios del Servicio Exterior tenía 1.100 activos y 700 pasivos, siendo la tasa de sostenimiento demográfico de 1,57. El aporte promedio era de \$39 mil por mes y la jubilación promedio de \$ 396 mil por mes. El régimen tenía un déficit anual de \$1.700 millones (equivalente a \$181 por beneficiario por mes o al 46% del haber mensual). El déficit estimado para el año 2019 de ambos regímenes era de \$11.000 millones por año, que se financiar con recursos tributarios.

Los cambios paramétricos introducidos por la Ley 27.546 consistieron en aumentar los aportes personales en ambos regímenes del 12% al 19%; convergencia gradual de la edad mínima en el régimen del Poder Judicial y el Ministerio Público de la Nación a los 65 años en el año 2025; disminución de la tasa de sustitución en el régimen para el personal del Servicio Exterior de la Nación de 85% a 82%; determinación del haber inicial en ambos regímenes según las remuneraciones actualizadas de los haberes de los 10 años previos al cese de actividad (el haber no podrá ser superior a la remuneración total, sujeta a aportes y contribuciones, previa al cese de la actividad); las personas que ingresen al Servicio Exterior de la Nación a partir de la reforma previsional son incorporados al SIPA.

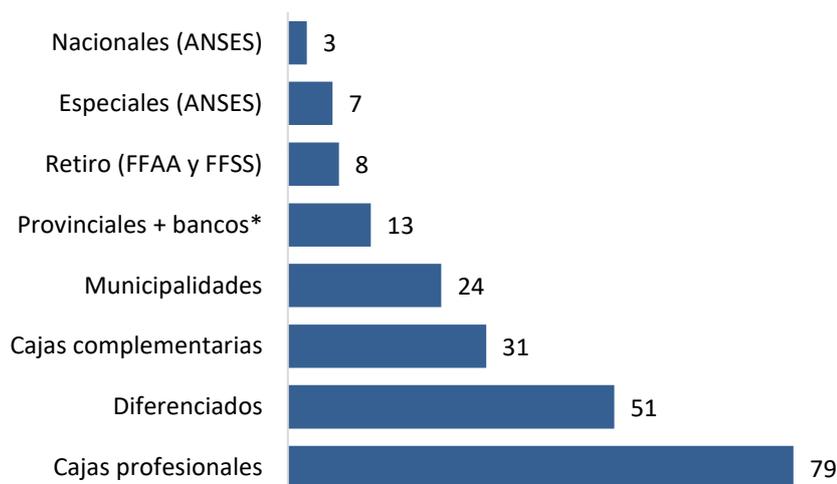
Según estimaciones de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación la reforma disminuirá a la mitad el déficit del régimen del Poder Judicial y el Ministerio Público de la Nación en el primer año y en 72% en el año 2040. La disminución del déficit del régimen del Servicio

Exterior será del 20% en el primer año y del 32% en el año 2040 (Poder Ejecutivo Nacional, 2020)¹⁹⁹.

Luego de la reforma previsional, las tasas internas de retorno en el régimen del Poder Judicial y el Ministerio Público de la Nación disminuyeron de 3,0% a 1,6% para mujeres y de 2,3% a 0,6% para hombres. En el Servicio Exterior de la Nación de 2,8% a 1,6% para mujeres y de 2,0% a 1,6% para hombre; ambas se ubican más abajo que las equivalentes del SIPA, tal como fue presentado en el Recuadro 2, Figura 8.

Ahora, resta un camino largo y arduo para eliminar las asimetrías en los restantes regímenes especiales nacionales, en los regímenes previsionales provinciales y evaluar la pertinencia en cada uno de los casos de los regímenes para las actividades riesgosas e insalubre, que será desarrollado en el capítulo siguiente.

Figura 45. Regímenes previsionales en Argentina



* Cada provincia tiene varios regímenes previsionales por tipo de empleo, organismo y jurisdicción más regímenes diferenciados.

Fuente: elaboración propia.

¹⁹⁹ Poder Ejecutivo Nacional, 2020, p. 5.

IV. Futuro: ¿cómo pensar una reforma previsional en Argentina?

IV.1. Diseño técnico

Los principales desafíos para la política laboral y previsional se refieren a mejorar la densidad de cotizaciones durante la vida activa; atender las cuestiones de género en el mercado laboral; extender la vida activa de las personas; mantener los niveles actuales de cobertura en la vejez; reevaluar la pertinencia de los regímenes para actividades riesgosas e insalubres vigentes; mejorar la eficiencia y la equidad entre los regímenes especiales nacionales y los regímenes previsionales provinciales respecto al SIPA y adecuar la sostenibilidad fiscal, tanto en relación al “peso” del gasto previsional en el funcionamiento de la economía como en vistas al proceso de envejecimiento poblacional.

En el corto plazo se pueden distinguir dos temas centrales, uno relacionado con el mercado laboral y el otro con la fragmentación de la previsión social en Argentina.

La verdadera reforma (y es la más desafiante) en el mercado laboral es cómo aumentar su formalización y la productividad del trabajo que son la forma más genuina y eficiente para cubrir a los trabajadores activos y brindar protección a los adultos mayores. En particular, hay que equilibrar las reglas relacionadas con el cuidado en el hogar para potenciar la participación de las mujeres en el mercado laboral y promover la extensión de la vida activa de las personas para usufructuar el aumento en la esperanza de vida.

La previsión social en Argentina está configurada con múltiples reglas que, en muchos casos, no están asociadas con empleos que tengan características diferenciadas en términos de salubridad y riesgo laboral, sino con el deseo legítimo de mejorar la tasa de sustitución que ofrece el SIPA; empero, las consecuencias directas de los tratamientos diferenciados afectan a la equidad, la eficiencia y la sustentabilidad fiscal.

A futuro es dable pensar la creación de un régimen previsional único para los ciudadanos de Argentina y fortalecer los instrumentos para atender algunas de las diferencias entre los colectivos descritos. Un régimen previsional común sería un paso decisivo para eliminar las asimetrías en términos de equidad, eficiencia y sustentabilidad financiera.

El régimen previsional único ofrecería dos beneficios:

- PUAM: la actual Prestación Básica para el Adulto Mayor la percibirían solo las personas que no tienen años de aportes registrados en el sistema a partir de los 65 años y
- Beneficio proporcional (BP) a los aportes registrados durante la vida activa de las personas, también a partir de los 65 años. Una opción es establecer un mecanismo similar al que usan los esquemas de cuentas nocionales (v.gr. Suecia), que contemplan una fórmula que considera todos los aportes registrados por las personas, ajustados con un índice de movilidad salarial más una tasa de rentabilidad implícita y un factor actuarial para determinar el valor mensual de la prestación previsional en la vejez. El monto mínimo del BP debería calibrarse para partir de la actual jubilación mínima, equivalente al 82% del SMVM y luego crecer conforme a la aplicación de los parámetros señalados. Adicionalmente, se podría incluir un factor de corrección para incentivar el retiro tardío; que se aplicaría a las personas que deciden en forma voluntaria jubilarse después de la edad mínima legal.

El aumento de la edad mínima de la mujer de 60 a 65 años debería realizarse con un cronograma gradual en el tiempo; posteriormente, la edad mínima común debería estar vinculada con los cambios en la expectativa de vida para introducir en la norma un mecanismo estabilizador respecto a la solvencia del régimen previsional en el largo plazo.

En todos los casos, las mejoras deseables en la tasa de sustitución del SIPA para cada colectivo de personas podrían encuadrarse en los programas de ahorro voluntario individual o colectivo sin garantías estatales.

Las actividades de envejecimiento prematuro podrían cubrirse con distintos instrumentos para contemplar los ingresos de las personas en el período que media entre los retiros en la fecha determinada para cada actividad (sujeta a la actualización en el tratamiento diferencial en cada uno de los casos) y la fecha en que se accede a la jubilación por vejez del SIPA²⁰⁰.

A mediano plazo el desafío está vinculado con el envejecimiento poblacional y, en particular, con el impacto del aumento en la esperanza de vida sobre el gastos previsional, dado que en

²⁰⁰ Bertín, 2021. Rofman, 2021a. Los detalles técnicos del modelo de ahorro voluntario colectivo e individual pueden consultarse en: Bertín y Rofman, 2021.

un régimen de reparto el riesgo de longevidad lo absorbe el propio régimen con recursos propios y el Estado con ingresos tributarios, a menos que se introduzcan cambios periódicos en las edades mínimas para el acceso a la jubilación, tal como fue analizado en la introducción.

Recuadro VIII: Edades mínimas y esperanza de vida desde 1967

Las edades mínimas para el acceso a la jubilación por vejez aumentaron de 50 años para las mujeres y de 55 años para los hombres a 55 años y 60 años respectivamente con la sanción del Decreto-Ley 17.310 en el año 1967; luego a 60 años y 65 años respectivamente con la sanción de la Ley 24.241 que entró en vigor en el año 1994 y rigen hasta el presente. Como se observa en la figura siguiente, en la década de 1950, la esperanza de vida de las mujeres para la percepción de la jubilación era de 26 años y la correspondiente a los hombres era de 18 años. La reforma previsional del año 1967 las redujo a 23 años y 15 años respectivamente. En la última reforma paramétrica del año 1994 quedaron en 21 años y 14 años; no obstante, en la actualidad han aumentado a 23 años para las mujeres y 15 años para los hombres. A futuro, por ejemplo en el año 2030, si no se introducen cambios en las edades mínimas, las mujeres percibirán el haber previsional por vejez durante 26 años y los hombres durante 17 años (similar a lo que ocurría en la década del 1950).

Bertranou y otros ensayan dos escenarios de cambios en las edades mínimas para atemperar el impacto del aumento en la esperanza de vida esperado sobre el gasto previsional. En el primero se aumentan las edades mínimas en cinco años para ambos géneros (tal como se vinieron aumentando en el pasado), las mujeres percibirían el beneficio por 22 años y los hombres por 13 años. El segundo escenario consiste en igualar las edades mínimas para ambos géneros en 70 años para la década de 2030, la percepción del beneficio sería por 17 años para las mujeres y por 13 años para los hombres²⁰¹. Una alternativa intermedia (escenario propio) consiste en igualar, dentro de un horizonte temporal determinado, las edades mínimas en 65 años, de modo que la percepción de la jubilación sería por 22 años para las mujeres y por 17 años para los hombres. En todos los casos, aun igualando las edades mínimas, las mujeres perciben la jubilación durante más años, dado que tienen mayor esperanza de vida que los hombres. Más allá de estos ejemplos, parece oportuno encontrar algún vínculo entre las edades mínimas y el comportamiento esperado en la esperanza de vida de las personas para introducir en la norma mecanismos estabilizadores respecto a la solvencia del régimen previsional en el largo plazo.

²⁰¹ Bertranou y otros, 2011, p. 124-5.

Figura 46. Edades mínimas para la jubilación y esperanza de vida, 1954-2020.

		Edades mínimas		Esperanza de vida		
		Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Diferencia Mj / Ho
1954	Ley 14.370	50	55	26	18	8
1967	Decreto-Ley 17.310	55	60	23	15	8
1994	Ley 24.241	60	65	21	14	7
2020				23	15	8
2030	sin cambios	60	65	26	17	9
	I. aumentar 5 años	65	70	22	13	9
	II. igualar en 65 años	65	65	22	17	5
	III. igualar en 70 años	70	70	17	13	4

Fuente: Elaboración propia en base a: Bertranuo y otros, 2011, "Encrucijadas en la seguridad social en Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones".

En síntesis, los siguientes instrumentos apuntan a estos objetivos y a fortalecer un régimen previsional único para todos los ciudadanos, siguiendo los preceptos establecidos en la Constitución Nacional:

- a) **régimen previsional único** por razones de eficiencia, equidad y sustentabilidad financiera.
- b) **edad mínima común para mujeres y hombres.** La edad mínima debería ser dinámica en función de la esperanza de vida (existe a partir del año 2021 el "bono para la mujer" que reconoce al menos un año de aportes por maternidad).
- c) **Beneficio no contributivo:** la PUAM la percibirían las personas que no registran años de aportes al régimen previsional a partir de los 65 años.
- d) **Beneficio Proporcional** vinculado con la historia previsional más un factor que incentive el retiro tardío.
- e) **Pensión por fallecimiento temporal:** aplicable a cónyuges jóvenes ($\leq x$ años) pensando que se pueden reinsertar en el mercado laboral. No aplicaría a partir de una edad a determinar, pero estos tendrían que elegir entre seguir percibiendo la pensión o la jubilación por vejez cuando cumplan las edades mínimas para acceder a este

beneficio. Otra de las opciones es establecer un límite entre la edad del causante y el cónyuge o aplicar tasas diferenciadas para la cobertura de sobrevivencia.

f) **Ahorro previsional voluntario** individual y colectivo, de contribución definida y beneficio indefinido, para complementar a los aportes obligatorios y mejorar la tasa de sustitución del SIPA, pero sin la garantía del Estado sobre estos beneficios adicionales²⁰².

g) **Un haber previsional por persona**: hoy no hay restricciones para recibir la pensión por fallecimiento y los haberes jubilatorios (es frecuente desde que se implementaron las moratorias previsionales).

La combinación de la PUAM con el Beneficio Proporcional y la creación de un régimen previsional único para todos los ciudadanos (eliminando el resto de las reglas previsionales distintas a las reglas del SIPA) permitiría mejorar la eficiencia, la equidad y la solvencia previsional de Argentina. Por un lado, podría mejorar el beneficio previsional promedio del sistema (en favor de las personas que registran menos de los treinta años mínimos y en detrimento de las personas que hoy se jubilan en los regímenes distintos al SIPA); por otro lado, disminuiría el gasto previsional por persona en Argentina (ver figuras 31 y 44) y, con ello, se podría balancear mejor el gasto en protección social entre la primera y la tercera etapa del ciclo de vida de las personas y fortalecer la solvencia del régimen previsional a largo plazo para enfrentar el proceso de envejecimiento poblacional.

La implementación de alguno de estos instrumentos, v.gr. edades mínimas, debería ser gradual y, en todos los casos, se deberían respetar los derechos adquiridos de todos los beneficiarios de los distintos regímenes previsionales previos a la futura reforma previsional.

La evaluación de estos instrumentos de una reforma previsional debería estar acompañada de otras modificaciones para fortalecer la sustentabilidad y la transparencia de la previsión social en Argentina.

Relación Nación – provincias: si bien la Nación financia el déficit de los regímenes previsionales provinciales hasta el nivel del gasto que surge de aplicar a estos los parámetros del

²⁰² Bertín y Rofman, 2021, p. 22.

SIPA, a futuro habría que revisar esta decisión en el marco de un nuevo acuerdo entre las partes.

En el año 2016 la Nación devolvió gradualmente a todas las provincias el 15% de la “pre-Copa”, luego de los fallos de la CSJN a favor de Córdoba, San Luis y Santa Fe (en el año 2015 los ingresos por la pre-COPA equivalían al 23% de los ingresos totales de ANSES y a 2,6% del PIB). Dos de los argumentos usados por las provincia fueron: a) que con la eliminación del régimen de capitalización en la reforma previsional del año 2008, la Nación recuperó el 11% de los aportes personales de los afiliados a ese régimen. b) La Nación asumió el gasto previsional de las once provincias que transfirieron sus regímenes a la Nación en la década de 1990.

No obstante, a partir de la década siguiente la Nación financia los gastos de las moratorias previsionales (2005 y 2014), la PUAM (2016) y las AUH (2009) de beneficiarios que residen en todas las provincias (el gasto de las prestaciones no contributivas de ANSES fue equivalente a 3,6% del PIB en el año 2015).

Las opciones para estudiar, entre otras, son:

- a) Establecer una nueva pre-COPA para financiar a las prestaciones no contributivas en las tres etapas del ciclo de vida.
- b) Dejar de financiar a los regímenes previsionales de las provincias que opten por seguir manteniendo sus sistemas; manteniendo abierta la posibilidad que estas transfieran sus regímenes previsionales a la Nación.

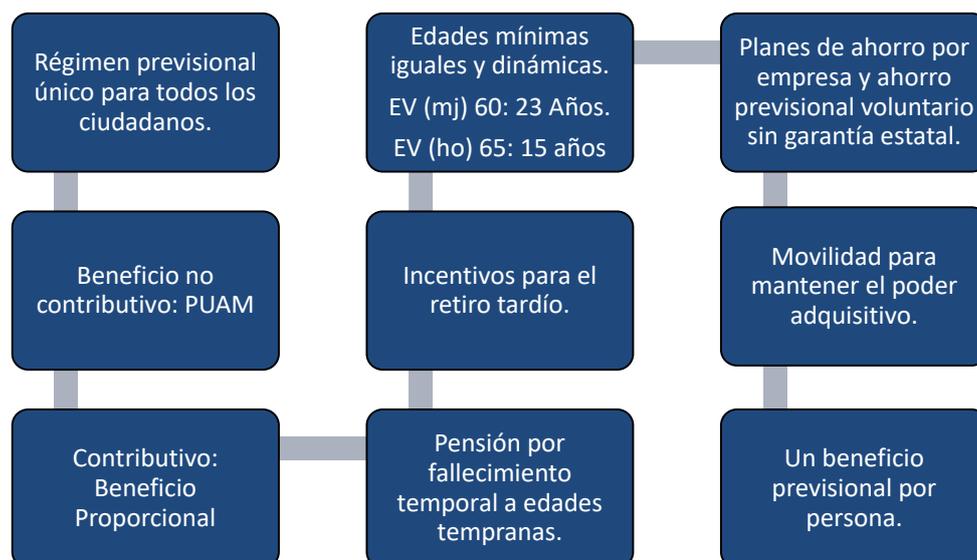
En otro orden, considerando las potestades de la Nación y de las provincias, se debería fortalecer la tarea de fiscalización de los recursos de la seguridad social con las provincias.

Cobertura de la salud: una parte importante del gasto de la población adulta corresponde a los servicios de salud a través del PAMI. Aunque no está incluida en esta propuesta, la revisión de la cobertura de la salud de los adultos mayores debería estar integrada en el área de salud.

Separar el régimen contributivo de los regímenes semi contributivos y no contributivos: el objetivo es mejorar la exposición y, eventualmente, poder incluir reformas diferenciadas entre ambos.

Publicación periódica de la información de todos los regímenes previsionales que funcionan en Argentina: es necesario que todas las agencias públicas y privadas que administran regímenes previsionales publiquen información periódica y de acceso público relacionada con los afiliados, beneficiarios, montos de los haberes, ingresos contributivos, egresos por pago de las prestaciones previsionales y resultados financieros; así como los balances actuariales periódicos para conocer el estado actual de los respectivos regímenes y los desafíos que enfrentan en el futuro.

Figura 47. La caja de instrumentos para una reforma previsional.



Fuente: elaboración propia.

IV.2. Economía política

Las reformas previsionales son procesos frecuentes en el mundo que conllevan conflictos sociales y políticos²⁰³.

En el año 1993 se realizó en Argentina una reforma integral (paramétrica y estructural con la implantación de dos regímenes en competencia: capitalización individual y reparto), en el año

²⁰³ Bertín, 2006. CEPAL, 2014. OIT, 2018.

2008 la reforma fue estructural y se eliminó el régimen de capitalización individual. De ambas se puede extraer enseñanzas para alcanzar mejores consensos a la hora de abocarse a un nuevo proceso de cambio²⁰⁴.

En el año 2002 el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Decreto 1.934/02, convocó a un diálogo intersectorial, con la participación de expertos nacionales e internacionales, cuyos resultados se plasmaron en el “Libro Blanco de la Previsión Social”, que es un antecedente valioso para construir la arquitectura de la economía política de una reforma previsional²⁰⁵.

El camino es el diálogo y la búsqueda de consensos entre los actores de la sociedad civil y los partidos políticos para promover reformas que permitan congeniar crecimiento económico con protección social, advirtiendo que el punto de partida es la deslegitimación de la previsión social que existe entre los ciudadanos, muchos de los cuales hoy no esperan poder “vivir de las jubilaciones”.

La economía política de la reforma tiene en este contexto una importancia similar al diseño técnico.

- a. La reforma del sistema de protección a la población adulta mayor debe surgir de un debate amplio y fundado que permita acordar una reforma a la protección social sostenible en el tiempo.
- b. Debe recoger las distintas opiniones de los sectores de la sociedad civil (gremios, empresas, asociaciones de jubilados, universidades, expertos nacionales e internacionales, centros de estudios, organismos internacionales, entre otros) sobre cómo visualizan el estado de la previsión social en Argentina y cómo imaginan los cambios para fortalecerla.
- c. Debe combinar la consistencia técnica con la minimización del costo fiscal y lograr su viabilidad política.
- d. Es necesario incluir el debate de la reforma en un acuerdo político y social por los costos asociados y para darle previsibilidad en el mediano plazo a nivel local e internacional.

²⁰⁴ Bertranou, Casali y Cetrángolo, 2018. Isuani y San Martino, 1993.

²⁰⁵ MTEySS. 2003.

- e. Es conveniente disponer de un informe ejecutivo con las propuestas y las proyecciones actuariales y financieras asociadas, realizado por un grupo de expertos, aun con más de un dictamen, tal como ocurrió en los procesos de la reforma previsional en España en el año 1995²⁰⁶, en el Reino Unido en el año 2006 con el Informe Turner²⁰⁷, en Chile de los años 2008 y 2015²⁰⁸ y como está ocurriendo en la reforma previsional en Uruguay²⁰⁹.

Los casos nacionales citados incluyeron distintas variantes en la conformación, en los modos operativos y en las duraciones de las tareas encomendadas a los respectivos grupos de expertos.

Así, en los casos de España y Uruguay las comisiones reunieron representantes del gobierno (en mayoría), de los partidos políticos de la oposición, de las organizaciones intermedias de los trabajadores, los empleadores y los jubilados.

En cambio, en el modelo chileno la representación estuvo a cargo de expertos técnicos nacionales (2006) y nacionales e internacionales (2015). En el Reino Unido la comisión estuvo conformada por tres integrantes designados por el Primer Ministro, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Estado para el Trabajo y las Pensiones.

En España el Pacto de Toledo continúa funcionando y realiza recomendaciones u orientaciones generales, con frecuencia quinquenal, sobre el funcionamiento del régimen previsional. Estas son abordadas por la instancia del Diálogo Social (de composición tripartita, gobiernos, sindicatos y empresarios), que formulan los aspectos más específicos y concretos para implementar las orientaciones generales recibidas. En los casos restantes, las comisiones fueron disueltas una vez cometido sus mandatos.

En Francia se constituyó en el año 2000 una comisión permanente, Conseil d'orientation des retraites (COR), integrado por 41 miembros, representantes del parlamento, de organizaciones profesionales y sindicales, jubilados y familias, miembros de la administración

²⁰⁶ Ministerio de Trabajo e Inmigración, 1995.

²⁰⁷ Pensions Commission, 2006.

²⁰⁸ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015

²⁰⁹ CESS, 2021.

pública y expertos, depende del Primer Ministro. El COR es un organismo independiente y pluralista de consulta, responsable de analizar y supervisar las perspectivas a medio y largo plazo del sistema de jubilación francés.

En todos los casos, estos grupos de trabajo estuvieron asistidos por secretarías técnicas conformadas por funcionarios técnicos de los ministerios involucrados.

Más allá de forma que se adopte para la constitución del grupo de expertos, el informe técnico de una propuesta de reforma previsional es una herramienta útil para que pueda ser evaluado en el seno del pacto social y, posteriormente, para que sea debatido en el Congreso de la Nación. El informe técnico debe contener un diagnóstico documentado y actualizado sobre el estado del régimen previsional, sus fortalezas y debilidades, así como las propuestas de cambio y sus impactos sobre la cobertura previsional y las finanzas públicas de corto y largo plazo.

A futuro el desafío es pensar en una reforma previsional paramétrica que unifique los regímenes previsionales vigentes en el régimen de reparto del SIPA, incorpore el ahorro previsional voluntario individual y colectivo para todos los ciudadanos que aspiren a mejorar la tasa de sustitución de este y sus ingresos en la vejez.

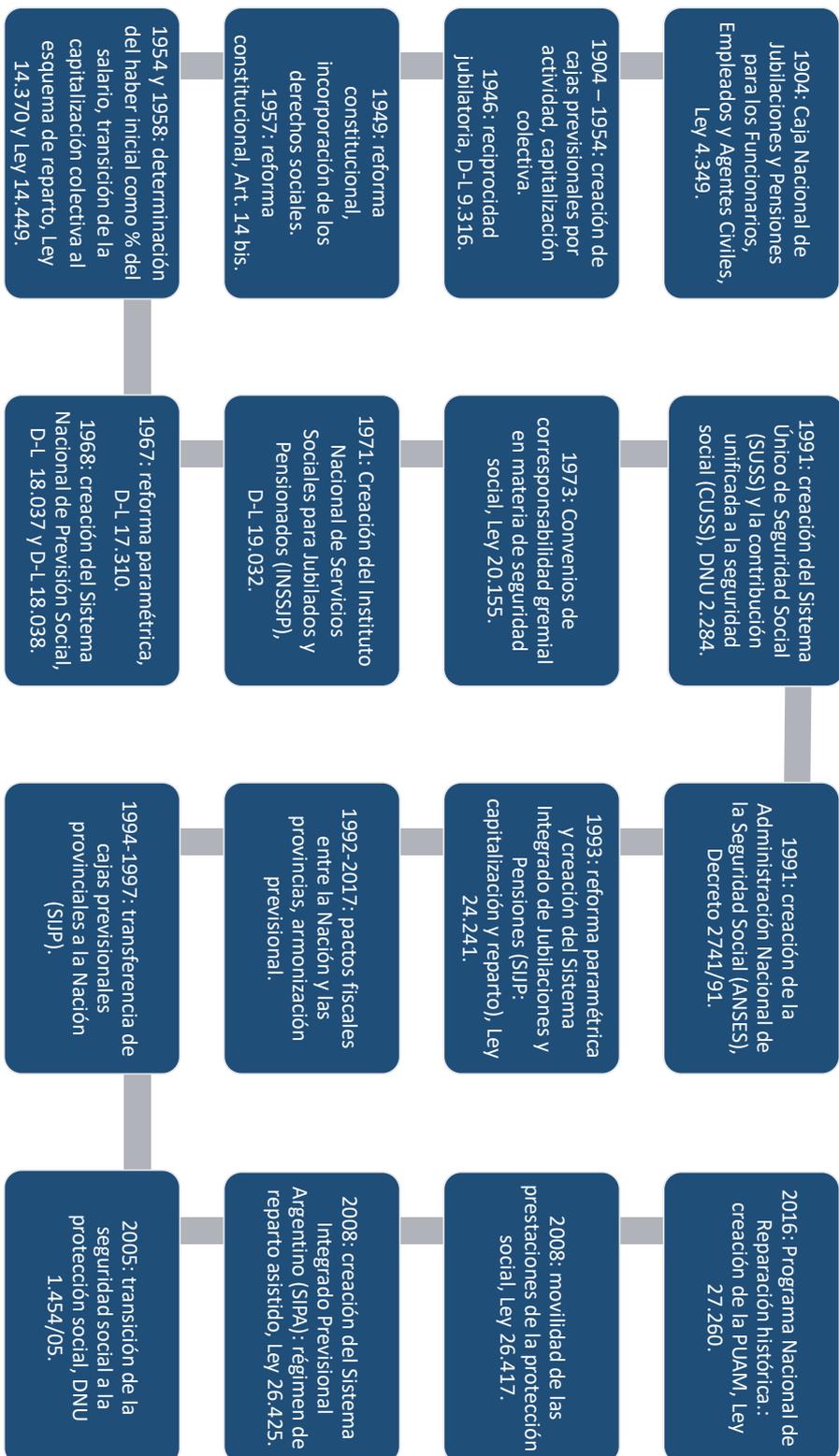
Un régimen previsional único para todos los ciudadanos, en consonancia con los preceptos constitucionales, contribuirá a fortalecer la eficiencia, la equidad y la sustentabilidad financiera.

V. Anexo I: Etapas de la previsión social en la Argentina: 1904-2021

EVOLUCIÓN DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN ARGENTINA					
Etapas:	Tipo de régimen previsional	Instituciones	Cobertura previsional	Financiamiento	
I. 1904 a 1942	Cajas profesionales por rama de actividad, de capitalización colectiva	Fragmentación institucional y heterogeneidad entre los regímenes (en términos de obligaciones y derechos)	Escasa (respecto al universo de trabajadores)	Contributivo. Capitalización colectiva. Cerrados (sin portabilidad). Con solidaridad hacia el interior del colectivo.	
II. 1943 a 1966	Incorporación de más cajas profesionales. Surgimiento de regímenes especiales. Movimiento desde "capitalización colectiva" a "reparto".	Tendencia parcial hacia la unificación de los parámetros (edades y años de aportes mínimos). Surgimiento de agencias públicas específicas (Institutos, consejos). Creación de la rama previsional dentro del Poder Judicial. Inclusión de los derechos sociales en la Constitución Nacional.	Se amplía la cobertura legal para los trabajadores formales, sigue siendo reducida para el resto de los trabajadores. Reproductividad jubilatoria (portabilidad).	Contributivo. Certificación de años de aportes con DDU. Creación de "fondos compensatorios" entre cajas previsionales. Asignación del primer ingreso tributario (impuesto a las ventas) al financiamiento previsional. Inversión de los excedentes en títulos públicos con rendimientos negativos en términos reales. "licuación" parcial.	
III. 1967 a 1992	Reforma integral: estructura y parámetros. Aumento de edades mínimas de 50 a 55 años para las mujeres y de 55 a 60 años para los hombres, con 30 años de aportes (20 efectivos). Unificación: a) régimen para empleados en relación de dependencia y b) para empleados autónomos (reducción de doce a dos cajas previsionales). Creación de numerosos regímenes especiales. Surgimiento de cajas de previsión profesionales.	Creación de la secretaria de Seguridad Social. Y de la Dirección Nacional de Recaudación Previsional. Organización de la Justicia Nacional del Trabajo. Creación del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS). Instauración de la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social. Creación del Sistema Único de Seguridad Social (SUS). Creación de ANSES.	Cobertura limitada al mercado laboral formal. Incorporación de la cobertura de salud para jubilados y pensionados (INSSJP).	Transición del financiamiento contributivo al "mixto". Dos moratorias previsionales. Rescate de los bonos públicos colocados en las cajas por amortización de la deuda en cuotas no ajustables, en un contexto de alta inflación ("licuación" parcial). Eliminación temporal de la contribución patronal, asignación de impuestos compartibles (especialmente IVA). Declaración de la "emergencia previsional" con impacto posterior en la "rigidez" previsional. Consolidación de la deuda previsional en el año 1991.	
IV. 1993-2007	Reforma integral: estructura y parámetros. Aumento de las edades mínimas de 55 a 60 años para las mujeres y de 60 a 65 años para los hombres, con 30 años de aportes efectivos. Régimen previsional "mixto", capitalización individual y reparto. Unificación y "endurecimiento" de requisitos para jubilarse. Mantenimiento de regímenes especiales, provinciales y cajas de previsión profesionales, "Monotributo" y Régimen para el personal doméstico.	Acuerdos entre la Nación y las provincias para asignar ingresos tributarios al financiamiento previsional. Transferencia voluntaria de regímenes provinciales a la Nación. Unificación gradual entre el sistema nacional y los provinciales. Creación de la Justicia Federal en primera instancia de la Seguridad Social.	Caja de la cobertura por ampliación del mercado laboral informal y de la desocupación. Compensada parcialmente a través de la moratoria previsional, la "jubilación anticipada" y por los regímenes para "monotributistas" y para "personal doméstico".	Contributivo y tributario: asignación de nuevos impuestos al financiamiento de la seguridad social. Consolidación de deudas previsionales con bonos (1991 y 1993). Nuevas "emergencias previsionales", aumento de la "rigidez" por "licuación" de los haberes jubilatorios. Cesación de pagos (2001) y canje de la deuda (2005)	
V. 2008 - 2021	Reforma estructural (no paramétrica). La "vuelta a reparto": eliminación de la capitalización individual.	Creación de la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social.	Ley de movilidad de las prestaciones previsionales: 2009 y cambios en 2017, 2019 y 2020. Pensión universal para adulto mayor (PUAM). Plan de reparación histórica. Reforma de los regímenes especiales para magistrados y para funcionarios del servicio exterior. Reconocimiento de aportes a la mujer vinculados con la maternidad.	Creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional. Fallo de la CSJN: devolución de la Pre-COPA a Córdoba, Santa Fe, San Luis y Formosa. Acuerdo Nación provincias para la devolución de los ingresos provenientes del 15% de la COPA.	

Fuente: Bertín, 2019. Hacia una historia del sistema previsional nacional de la Argentina, 1904-2018.

VI. Anexo II: Línea de tiempo del desarrollo de la previsión social



VII. Anexo III: Leyes y decretos consultados

Ley 162: Montepío militar, 1865.

Ley 840: Extensión de la cobertura previsional a los deudos de militares, 1877.

Ley 870: Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y jueces, 1877.

Ley 1.420: Docentes, 1884.

Ley 1.909: Modificación de la Ley 1.420, 1886.

Ley 2.219: Empleados de la Administración General del Estado, 1887.

Ley 3.195: Pensiones graciables: régimen jurídico, 1894.

Ley 3.239: Personal militar en retiro. Jubilaciones y pensiones, 1894.

Ley 3.744: Modificación de la Ley 2.219, 1898.

Ley 4.226: Régimen Especial de Retiros para Magistrados, 1903.

Ley 4.235: Ley de Amparo para el Personal de Policía y Bomberos, 1903.

Ley 4.349: Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles (o Caja Civil), 1904.

Ley 4.555: Régimen Especial para Ministros Plenipotenciarios, 1905.

Ley 4.661: Jornada laboral y descanso dominical, 1905.

Ley 4.707: Ley Orgánica Militar, 1904.

Ley 4.870: Modificación de la Ley 4.349, 1905.

Decreto /07: Creación del Departamento Nacional del Trabajo.

Ley 5.143: Modificación de la Ley 4.349, 1907.

Ley 6.007: Modificación de la Ley 4.349, 1909.

Ley 7.497: Modificación de la Ley 4.349, 1910.

Ley 8.999: Ampliación de las funciones del Departamento Nacional del Trabajo, 1912.

Ley 9.653: Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros Ferroviarios, 1915.

Ley 9.675: Pensiones a hijas y viudas de guerreros de Brasil, Paraguay y expediciones al desierto, 1915.

Ley 10.650: Modificación de la Ley 9.653, 1919.

Ley 11.110: Caja para el Personal de Empresas y de Servicios Públicos, 1921.

Ley 11.232: Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados de Casas Bancarias, 1923.

Ley 11.295: Pensiones a jefes, oficiales y tropa del Paraguay y expediciones al desierto, 1924.

Ley 11.412: Pensiones a hijas y nietas de guerreros de la independencia, 1928.

Ley 11.575: Caja de Jubilación para Empleados Bancarios, 1930.

Ley 11.821: Caja de Retiro y Pensiones Militares (creación en el marco de la Ley 11.821 Presupuesto General de la Administración Nacional), 1934.

Ley 11.923: Reformas paramétricas del Régimen para Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles (Ley 4.348), 1934.

Ley 12.143: Creación del Impuesto a las Ventas de Mercaderías, 1935.

Ley 12.512: Asignación Vitalicia para expresidentes y exvicepresidentes, 1938.

Ley 12.581: Caja de Jubilaciones y Pensiones de Periodistas, 1939.

Ley 12.612: Caja de Jubilaciones para el Personal de la Marina Mercante, Aeronáutica Civil y Afines, 1939.

Ley 12.613: Pensiones a descendientes de la guerra de la independencia, 1940.

Ley 12.821: Pensión para Deudos de exlegisladores y exconstituyentes, 1942.

Decreto-Ley 15.074/43: Secretaria de Trabajo y Previsión.

Ley 5.015: Caja de Seguridad Social para Escribanos de la provincia de Buenos Aires, 1943.

Decreto-Ley 10.424/44: Consejo Nacional de Previsión Social.

Decreto-Ley 10.315/44: incorporación al régimen de la ley 11.110 (Caja para el Personal de Empresas y de Servicios Públicos) del personal de instituciones médicas (hospitales, casas de salud, etc.), de las asociaciones y entidades profesionales o gremiales

vinculadas a dichas actividades y de entidades de socorro mutuo que prestaban asistencia médica a sus asociados.

Decreto-Ley 14.535/44: Modificación de la Ley 12.581: Caja de Jubilaciones y Pensiones de Periodistas, 1944.

Decreto-Ley 23.682/44: Caja Nacional de Jubilaciones del Personal de Empresas Bancarias, de Seguros, Reaseguros, Capitalización y Ahorro. Ratificado con fuerza de ley por Ley 13.196, 1948.

Decreto-Ley 29.176/44: Instituto Nacional de Seguridad Social.

Decreto-Ley 31.665/44: Caja de Jubilaciones para Empleados de Comercio y Actividades Afines.

Decreto-Ley 32.347/44: Organización, competencia y procedimientos de la Justicia del Trabajo en la Capital Federal y los territorios nacionales.

Decreto-Ley 28.803/45: Pensión vitalicia a ciudadanos que han combatido voluntariamente en las Fuerzas Armadas en la última guerra mundial.

Decreto-Ley 31.665: Caja de Jubilaciones para Empleados de Comercio y Actividades Afines, 1944.

Decreto 6.395/46: Régimen previsional para el Personal de la Marina Mercante, que comprende también al de la Aeronáutica Civil y las Actividades Afines.

Decreto-Ley 6.717/46: Invitación a las provincias a suscribir con el Gobierno nacional un tratado de administración de justicia para organizar tribunales del trabajo.

Decreto-Ley 9.316/46: Sistema de reciprocidad jubilatoria.

Decreto-Ley 12.903/46: Bonificación por un año para los haberes previsionales de las cajas previsionales para compensar las variaciones en el costo de vida.

Decreto-Ley 13.641/46: Instituto de Ayuda Financiera para pago de Pensiones y Retiros de Militares (IAFPRPM).

Decreto-Ley 13.937/46: Caja para Empleados y Obreros de la Industria y Actividades Afines.

Decreto-Ley 15.943/46: Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de la Policía Federal.

Decreto-Ley 19.492/46. Ley orgánica para el personal de la Marina Mercante Nacional, la Aeronáutica Civil y las actividades afines.

Ley 12.913: Otorgamiento de pensiones a los derechohabientes de fallecidos en actos de servicio el día 4 de Junio de 1943, 1946.

Ley 12.992: Régimen de retiro y pensiones en la Prefectura Marítima, 1947.

Ley 13.018: Régimen jubilatorio para el Servicio Penitenciario Nacional, 1947.

Ley 13.095: Prorroga de las bonificaciones a los haberes previsionales para compensar el costo de vida del Decreto-Ley 12.903/46, 1947.

Ley 5.177: Caja de Previsión Social para Abogados de la provincia de Buenos Aires, 1947.

Ley 13.193: Ratificación del Decreto-Ley 23.682/44: Caja Nacional de Jubilaciones del Personal de Empresas Bancarias, de Seguros, Reaseguros, Capitalización y Ahorro, 1948.

Ley 13.337: Pensiones a personas que prestaron servicios extraordinarios a la Nación en las guerras anteriores a 1870 y en la conquista al desierto, 1948.

Ley 13.478: Creación del Fondo Estabilizador de Previsión Social. Pensión por vejez a personas mayores de 65 años no amparadas en regímenes previsionales y sin recursos. Movilidad de los haberes previsionales, 1948.

Ley 4.755; Caja de Seguridad Social de Abogados y Procuradores de la provincia de Santa Fe, 1948.

Reforma de la Constitución Nacional. Elevación de los derechos y las garantías sociales al rango constitucional. Incorporación de los derechos de la familia, del trabajador, de la ancianidad y de la educación y la cultura, 1949.

Ley 3.483: Caja Forense (Primera y Segunda Circunscripción Judicial) de la provincia de Santa Fe, 1949.

Ley 3.910: Caja Notarial de Acción Social del Colegio de Escribanos, 1950.

Ley 1.892: Caja de Jubilaciones y Pensiones de Escribanos de la provincia de Mendoza, 1950.

Ley 3.920: Caja de Seguridad Social para los Profesionales del Arte de Curar de la provincia de Santa Fe, 1950.

Ley 14.067: Incorporación obligatoria a la Caja para el Personal de Empresas y de Servicios Públicos (Ley 11.110) del personal que prestaba servicios en empresas de transportes automotores colectivos de pasajeros de jurisdicción nacional, 1951.

Ley 14.069: Modificaciones al Régimen de Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, 1951.

Ley 14.125: Pensión vitalicia a los sobrevivientes de la 1° conscripción del Ejército Argentino y de la Marina de Guerra de Argentina, 1952.

Ley 4.390: Caja Notarial de Jubilaciones y Previsión Social de la provincia de Córdoba, 1953.

Ley 14.370: Transición de regímenes de capitalización colectiva a regímenes de reparto. Fórmula de cálculo única para la determinación del haber jubilatorio, 1954.

Ley 14.236: Instituto Nacional de Previsión Social. Reestructuración, 1953.

Ley 14.397: Régimen previsional único, administrado por tres cajas previsionales para Trabajadores Independientes, Empresarios y Profesionales, 1954.

Ley 14.370: Fórmula de cálculo única para la determinación del haber jubilatorio. Transición de la capitalización colectiva al reparto. Movilidad de las prestaciones previsionales mediante la aplicación del índice del costo de vida definido por la Dirección Nacional de Estadística y Censos, 1954.

Ley 14.399: Régimen previsional para Trabajadores Rurales, 1955.

Decreto-Ley 11.911/56: Régimen previsional para los Trabajadores del Servicio Doméstico.

Decreto-Ley 16.767: Estatuto del Docente. Régimen previsional, 1956.

Ley 3.221: Caja de Previsión Social para los Escribanos de la provincia de Salta, 1956.

Ley 3.221: Caja de Previsión Social para los Escribanos de la provincia de Salta, 1956.

Decreto-ley 6.101/57: Caja Forense de la provincia de Entre Ríos.

Reforma de la Constitución Nacional: Introducción de los artículos 14 bis, 1957.

Ley 14.473: Reforma al Decreto-Ley 16.767. Estatuto del Docente. Régimen previsional, 1958.

Ley 14.499: Determinación de los haberes jubilatorios como porcentaje del salario. Creación del Fondo Compensador de Inversiones y Acumulación Previsionales. Movilidad de las prestaciones previsionales, 1958.

Ley 14.588: Incorporación de los trabajadores gráficos a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Periodistas, 1958.

Decreto-Ley 1.285/58: Organización de la Justicia Nacional y Federal en todo el país, creación de la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y de la Seguridad Social, y de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo de la Capital Federal.

Ley 4.889: Caja de Previsión Social de los Profesionales de la Ingeniería, 1958.

Ley 2.480: Caja de Previsión y Seguridad Social de Abogados y Procuradores de la provincia de Tucumán, 1958.

Ley 4.641: Caja de Previsión Social para Profesionales de la Salud de la provincia de Córdoba, 1959.

Ley 4.641: Caja Previsional Social para Profesionales de la salud de la provincia de Córdoba, 1959.

Ley 15.474: Régimen previsional especial para el personal de aeronavegación con función específica a bordo de aeronaves, 1960.

Decreto-Ley 8.989: Caja de Previsión y Seguro Médico de la provincia de Buenos Aires, 1962.

Decreto-ley 1.030/62: Caja de Previsión Social para Profesionales de la Ingeniería de la provincia de Entre Ríos.

Decreto-Ley 30-G: Caja Notarial de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios Mutuales de la provincia de Tucumán, 1963.

Decreto 1.474/64: Introducción del concepto de declaración jurada para certificar aportes personales y contribuciones patronales realizadas a la previsión social.

Ley 618: Caja Forense de la provincia de Córdoba, 1964.

Ley 622: Caja Notarial de la provincia de Córdoba, 1964.

Ley 3.813: Caja de Seguridad Social para Abogados de la provincia de Salta, 1964.

Ley 16.516: Pensión Vitalicia a Primeros Premios en Ciencia y Letras, 1965.

Ley 7.014: Caja de Previsión Social para Martilleros y Corredores Públicos de la provincia de Buenos Aires, 1965.

Ley 16.989: Asignación mensual vitalicia a los ciudadanos que hayan ejercido la Presidencia o la Vicepresidencia de la República Argentina, 1966.

Decreto-Ley 17.122: Moratoria previsional, 1967.

Decreto-Ley 17.221: Pensión vitalicia a fundadores de la aeronáutica argentina, 1967.

Decreto-Ley 17.310: Reforma paramétrica. Nuevos requisitos para la jubilación de los afiliados a las cajas previsionales, 1967.

Decreto-Ley 17.575: Concentración de la administración de las doce cajas previsionales en tres: Caja Nacional de Previsión para el Personal de Estado y Servicios Públicos, Caja Nacional de Previsión para el Personal de la Industria, Comercio y Actividades Civiles, y Caja Nacional para Trabajadores Autónomos. Secretaría de Estado de Seguridad Social como órgano de conducción y supervisión del régimen nacional de seguridad social. Disolución del Instituto Nacional de Previsión Social, 1967.

Decreto-Ley 18.037: Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS). Régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia (absorbió la Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos y la Caja Nacional de Previsión para el Personal de la Industria, Comercio y Actividades Civiles), 1968.

Decreto 4.257/68: Régimen previsional para el personal de la salud en contacto con pacientes de riesgo, personal que se desempeña en cámaras frías, ferroviarios, conductores de ómnibus o colectivos, mineros (a cielo abierto), personal que se desempeña en ambientes insalubres a determinar por autoridad competente, personal que haya prestado servicios en la Antártida, mineros subterráneos, aeronavegación.

Decreto 6.730/68: Régimen previsional para el personal embarcado.

Ley 4.984: Caja de Previsión de la Ingeniería, Arquitectura, Agrimensura, Agronomía y Profesionales de la Construcción de la provincia de Córdoba, 1968.

Decreto-Ley 18.038: Régimen de jubilaciones y pensiones trabajadores autónomos (absorbió la Caja Nacional para Trabajadores Autónomos), 1969.

Decreto-Ley 18.464: Texto ordenado del Régimen Jubilatorio especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación, 1969.

Decreto 2.338/69: Régimen previsional para el personal de acerías expuestas a altas temperaturas.

Decreto-Ley 18.820: Creación de la Dirección Nacional de Previsional Social como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y autarquía, y bajo la superintendencia de la Secretaría de Estado de Seguridad Social, 1970.

Decreto-Ley 18.916: Adhesión voluntaria de las amas de casa al régimen de trabajadores autónomos, 1971.

Decreto 3.092/71: Régimen previsional para los tripulantes de barcos pesqueros.

Decreto 3.176/71: Régimen previsional para el personal de la industria del vidrio (fabricación).

Decreto-Ley 19.032: Creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), 1971.

Decreto-Ley 19.211: Pensión vitalicia a ciudadanos que hayan obtenido el Premio Nobel mientras residan en el país, 1971.

Decreto 3.555/72: Régimen previsional para el personal de la industria de la carne (contacto directo con animales).

Decreto 4.645/72: Régimen previsional para el personal femenino de empresas telefónicas (telefonistas u operadoras).

Decreto 5.912/72: Régimen previsional para estibadores, capataces y guincheros.

Decreto 8.746/72: Régimen previsional para el personal de la industria del chacinado (contacto directo con animales). Decreto-Ley 19.472: Pensión vitalicia a Pioneras de la Antártida Argentina mientras residan en el país, 1972.

Decreto-Ley 19.841: Modificación de la forma de cálculo del haber jubilatorio del Régimen Especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial (Ley 18.464), 1972.

Decreto-Ley 19.909: Aumento de los aportes personales y las contribuciones a cargo del Estado en el régimen de retiro de las Fuerzas Armadas, 1972.

Decreto-Ley 7.918/72: Régimen previsional especial para magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires.

Decreto-Ley 20.147: Moratoria previsional. Creación del fondo de reserva del régimen nacional de jubilaciones y pensiones, 1973.

Decreto-Ley 20.155: Autorización a las asociaciones profesionales para celebrar entre sí y/o con organismos competentes convenios de corresponsabilidad gremial en materia de seguridad social, 1973.

Decreto 629/73: Régimen previsional para los propietarios de automóviles de alquiler que exploten personalmente sus vehículos.

Decreto 710/73: Régimen previsional para el personal ferroviario del ramal Puerta Tastil y Socompa de la provincia de Salta.

Decreto 1.805/73: Régimen previsional para el personal de seguridad operativa industrial con funciones de elaboración o fraccionamiento de combustibles líquidos de primer grado.

Decreto 1.851/73: Régimen previsional para los señaleros ferroviarios.

Decreto-Ley 20.464: Estatuto de las carreras del Investigador Científico y Tecnológico y del Personal de Apoyo a la Investigación y Desarrollo, 1973.

Ley 869: Caja Forense de la provincia de Río Negro, 1973.

Ley 20.475: Régimen previsional para minusválidos, 1973.

Ley 20.524: Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, 1973.

Ley 20.572: Incorporación de las personas que hubiesen ejercido cargos de carácter electivo en los poderes del Estado Nacional al Régimen Especial de Jubilaciones y Pensiones para Magistrados y Funcionarios Judiciales, 1973.

Ley 20.475: Régimen especial para minusválidos, 1973.

Decreto 1.967/73: Régimen previsional para el personal de policía de establecimientos navales.

Decreto 2.371/73: Régimen previsional para los operadores de telegrafía y radiotelegrafía.

Ordenanza CABA 27.987/73: Régimen previsional para el personal del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que realiza tareas penosas, riesgosas o insalubres o determinantes de vejez o agotamiento prematuro.

Ley 20.628: Impuesto a las ganancias, 1973.

Ley 652: Caja Forense de Abogados y Procuradores de la provincia de La Pampa, 1974.

Ley 5.574: Caja Notarial de Acción Social de la provincia de Entre Ríos, 1974.

Ley 20.733: Pensión vitalicia para Premios Nacionales de Arte y Arquitectura, 1974.

Ley 20.740: Régimen previsional para los conductores de vehículos de transporte de carga, 1974.

Ley 20.744: Régimen del Contrato de Trabajo, 1974.

Ley 20.888: Régimen previsional para el personal con ceguera congénita, 1974.

Decreto 182/74: Régimen previsional para el personal afectado a tareas de forja y fragua.

Decreto 937/74: Régimen previsional para el personal de empresas de servicios eléctricos (tareas directas).

Decreto 2.135/74: Régimen previsional para los amarradores de barcas destinadas a carga y descarga.

Decreto 2.136/74: Régimen previsional para el personal de explotaciones petrolíferas o gasíferas.

Decreto 2.137/74: Régimen previsional para el personal operativo de la empresa Ferrocarriles Argentinos.

Ordenanza CABA 29.604/74: Régimen previsional para el personal de planta permanente del ballet estable del Teatro Colón.

Ley 8.119: Caja de Seguridad Social para Odontólogos de la provincia de Buenos Aires, 1974.

Ordenanza CABA 29.605/74: Régimen previsional para los cantantes líricos del Teatro Colón.

Ley 20.954, artículo 33: Inclusión a los Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios en el Régimen Especial de Jubilaciones y Pensiones para Magistrados y Funcionarios Judiciales, 1975.

Decreto 538/75: Régimen previsional para el personal de establecimientos educativos en zonas de frontera o de educación especial.

Decreto 992/75: Régimen previsional para el personal operativo de la empresa Ferrocarriles Argentinos.

Ley 21.205: Caja Notarial Complementaria de Seguridad Social del Colegio de Escribanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1975.

Ley 21.121: Incorporación del personal de Tribunal de Cuentas de la Nación al régimen al Régimen Especial de Jubilaciones y Pensiones para Magistrados y Funcionarios Judiciales, 1975.

Ley 21.124: Incorporación de los agentes del Poder Legislativo al régimen al Régimen Especial de Jubilaciones y Pensiones para Magistrados y Funcionarios Judiciales. Régimen previsional para el personal de la imprenta del Congreso de la Nación (Art. 3°), 1975.

Decreto 1.851/75: Régimen previsional para el personal que realiza operaciones de hilado y dofeo del rayón sin extracción de contaminantes.

Decreto 1.852/75: Régimen previsional para el personal de embarcaciones que desempeñan tareas de dragado y balizado.

Decreto 2.091/76: Régimen previsional especial para el personal operativo de la Administración General de Puertos.

Decreto-Ley 21.540: Concesión de una asignación mensual vitalicia a los arzobispos y obispos con jurisdicción sobre arquidiócesis, diócesis, prelaturas o exarcados del Culto Católico Apostólico Romano y al vicario castrense para las Fuerzas Armadas, 1977.

Decreto-Ley 21.776: Derogación del Art. 4° del Decreto-Ley 21.776 del régimen previsional para trabajadores profesionales.

Decreto-Ley 21.950: Jerarquía Eclesiástica una asignación mensual equivalente entre el 70% y el 80% de la percibida por el Juez Nacional de Primera Instancia, 1977.

Ley 1.340: Caja Previsional Notarial de la provincia de Río Negro, 1978.

Ley 2.884: San Luis: Caja de Previsión Social para Escribanos de la provincia de San Luis, 1978.

Resolución 592/79 de la Secretaría de la Seguridad Social: Reempadronamiento de autónomos, consolidación de deudas.

Decreto-Ley 22.293: Eliminación de las contribuciones patronales, y su reemplazo por un monto equivalente extraído de los impuestos coparticipables, 1980.

Decreto-Ley 9.650/80: Régimen previsional de la provincia de Buenos Aires, administrado por el Instituto de Previsión Social.

Ley 6.468: Caja de Previsión y Seguridad Social de Abogados y Procuradores de la provincia de Córdoba, 1980.

Resolución de la Secretaría de Seguridad Social 321/80: Régimen previsional para el personal de salud en tareas con contacto directo con pacientes de leproserías, enfermedades infectocontagiosas, de asistencia de diferenciados mentales, personal en tareas de radioscopia.

Decreto-Ley 22.430: Asignación vitalicia a los sacerdotes seculares del Culto Católico Apostólico Romano, 1981.

Ley 8.349: Caja de Previsión Social para Profesionales en Ciencias Económicas de la provincia de Córdoba, 1982.

Decreto-Ley 22.731: Régimen previsional para el personal del Servicio Exterior de la Nación, 1983.

Decreto-Ley 22.929: Régimen previsional para investigadores científicos y tecnológicos, 1983.

Decreto-Ley 22.940: Introducción de modificaciones al Decreto-Ley 18.464 del régimen jubilatorio especial para los jueces de la Nación y funcionarios judiciales, 1983.

Decreto-Ley 22.955: Régimen previsional especial para empleados públicos, 1983.

Decreto-Ley 22.919: Aumento de los aportes personales y las contribuciones a cargo del Estado en el régimen de retiro de las Fuerzas Armadas, 1983.

Decreto-Ley 23.026: Incorporación al régimen previsional para investigadores científicos y tecnológicos del personal de la Comisión Nacional de Energía Atómica, y de los docentes que se desempeñan en las universidades nacionales con dedicación exclusiva o completa, 1983.

Ley 9.963: Caja de Seguridad Social para Profesionales en Ciencias Económicas de la provincia de Buenos Aires, 1983.

Ley 10.086: Caja de Previsión Social para Bioquímicos de la provincia de Buenos Aires, 1983.

Ley 10.087: Caja de Previsión Social para Profesionales de las Ciencias Farmacéuticas de la provincia de Buenos Aires, 1983.

Ley 23.081: Restablecimiento de las contribuciones patronales para la previsión social, 1984.

Ley 23.154: Régimen para contratistas de viñas y frutales, 1984.

Ley 6.188: Caja de Seguridad Social del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la provincia de Salta, 1984.

Ley 6.188: Caja de Seguridad Social del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la provincia de Salta, 1984.

Decreto 421/85: Moratoria previsional, pago parcial de la deuda a partir de la percepción del beneficio por vejez.

Ley 1.892: Caja de Jubilaciones y Pensiones de Abogados y Procuradores de la provincia de Mendoza, 1985.

DNU 2.196/86: Declaración de emergencia económica a los sistemas nacionales de previsión social instituido por las Leyes 18.037 y 18.038, sus modificatorias y complementarias.

Decreto 2.091/86: Régimen previsional para el personal operativo de la Administración General de Puertos.

Decreto 2.465/86: Régimen previsional para los recolectores de residuos.

Ley 23.466: Pensión vitalicia para familiares de desaparecidos, 1987.

Resolución de la Superintendencia de Seguros 19.106: Reglamentación del seguro de retiro, 1987.

Decreto 14/87: Régimen previsional para el personal funcional del Centro Nacional de Reeduación Social.

Decreto 648/87: Cronograma de pago sobre las diferencias de haberes surgidas por aplicación del DNU 2.196/86.

Ley 3.217: Caja de Previsión para Profesionales de la Ingeniería de la provincia de Córdoba, 1986.

Decreto 1.825/87: Régimen previsional para el personal de usinas generadoras de electricidad de destilerías y plantas de YPF.

Ley 955: Caja de Previsión Médica de la provincia de La Pampa, 1987.

Ley 23.548: Coparticipación federal de impuestos, 1988.

Ley 23.568: Declaración del fin de la emergencia económica de los regímenes previsionales para los empleados en relación de dependencia y para los empleados autónomos, 1988.

Ley 23.626: Incorporación del personal del Instituto Nacional de Desarrollo Pesquero (INDP) al régimen previsional para investigadores científicos y tecnológicos del personal, Decreto-Ley 22.929, 1988.

Ley 23.660: Creación del Programa Médico Obligatorio (PMO), 1988

Ley 23.661: Creación del Sistema Nacional de Seguro de Salud (ANSSAL), 1988.

Ley 23.682: Incorporación al régimen previsional especial para empleados públicos del personal de planta permanente de: Administración Nacional de Aduanas, Comisión Nacional de Energía Atómica, Consejo Federal de Inversiones, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Dirección General de Fabricaciones Militares, Dirección General Impositiva, Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, Dirección Nacional de Vialidad, Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídricas, Instituto Nacional de Investigaciones y Desarrollo Pesquero, Instituto Nacional de Prevención, Sísmica, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Junta Nacional de Carnes, Junta Nacional de Granos, Mercado Nacional de Hacienda, personal del Poder Judicial de la Nación, Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, Sindicatura General de Empresas Públicas, Orquesta Sinfónica Nacional, Orquesta Nacional de Música Argentina Juan de Dios Filiberto, Coro Polifónico Nacional, Coro Polifónico de Ciegos y Banda Sinfónica de Ciegos, 1989.

Ley 23.690: Extensión de los beneficios para familiares de desaparecidos, 1989.

Ley 23.746: Pensión vitalicia para madres de más de 7 hijos que no posean bienes y recursos, 1989.

Ley 23.769: Creación del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), 1989.

Ley 10.746: Caja de Seguridad Social para Veterinarios de la provincia de Buenos Aires, 1989.

Ley 6.556: Caja de Jubilaciones y Pensiones para Médicos de la provincia de Salta, 1989.

Ley 6.574: Caja de Previsión Social para Agrimensores, Arquitectos, Ingenieros y Profesionales Afines de la provincia de Salta, 1989.

Ley 6.556: Caja de Jubilaciones y Pensiones para Médicos de la provincia de Salta, 1989.

Ley 6.043: Caja Notarial de la provincia de San Juan, del año 1989.

Ley 23.794: Creación del régimen previsional para Guardaparques nacionales, 1990.

Ley 23.848: Pensiones vitalicias a Excombatientes conscriptos en Malvinas, 1990.

Ley 23.891: Pensión vitalicia para personas que obtengan títulos olímpicos hasta tercer nivel, a partir de 50 años y con recursos inferiores a 5 haberes mínimos, 1990.

Ley 23.895: Incorporación al régimen previsional especial para empleados públicos de los docentes comprendidos en la Ley 14.473 (Estatuto del Personal Docente), 1990.

Ley 1.232: Caja de Previsión Profesional de la provincia de La Pampa, 1990.

DNU 2.284/91: Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

Decreto 2.741/91: Creación de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Ley 23.928: Convertibilidad del Austral. Prohibición de los mecanismos de indexación o actualización monetaria o repotenciación de créditos dispuestos en sentencias judiciales, 1991.

Ley 23.966: Fijación del aporte personal en relación de dependencia en el 10%, la contribución patronal en el 26% y el aporte personal de los trabajadores autónomos en el 26% de la respectiva categoría. Afectación del 11% de la recaudación del IVA, la recaudación del impuesto a los bienes personales, el 30% de los recursos de las privatizaciones al régimen previsional. Derogación de los regímenes especiales: ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo nacional (Ley 20.954), personal civil de la Policía

Federal, de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal y de la Administración Central del Ministerio del Interior (Ley 19.803), Tribunal Fiscal (Ley 20.024 y 18.464), Poder Legislativo (Leyes 20.572, 21.121 y 21.124), personal que se desempeña en el Presidencia de la Nación (Ley 19.396), personal civil de inteligencia de la Secretaría de Informaciones de Estado y de los Servicios de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (Ley 19.173), jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación o procurador general de la Nación (Ley 19.939), presidente y vicepresidente de la Nación (Ley 16.989), investigadores científicos y técnicos (Ley 22.929), arzobispos y obispos con jurisdicción sobre arquidiócesis, diócesis, prelaturas o exarcados del Culto Católico Apostólico Romano, y vicario castrense para las Fuerzas Armadas (Ley 21.540), guardaparques nacionales (Ley 23.794), administración pública y personal civil en Ministerio de Defensa, Estado Mayor conjunto o Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas (Ley 22.955), Servicio Exterior (Ley 22.731), docentes (Ley 23.895) y sacerdotes del culto católico (Ley 22.430), personal permanente de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la Nación (Decreto 765/83), personal militar de las Fuerzas Armadas de la Nación (Ley 19.101), Gendarmería Nacional (Ley 19.349), Prefectura Naval Argentina (Ley 18.398), Servicio Penitenciario (Ley 13.018), Servicio Exterior de la Nación (Ley 20.957) y Policía Federal Argentina (Ley 21.965), 1991.

Decreto 1.609/91: Reglamentación de la Ley 23.966. Afectación de impuestos y recursos para el financiamiento del régimen nacional de previsión social.

Ley 23.982: Consolidación de deudas previsionales con la emisión de títulos públicos para los jubilados y pensionados, 1991.

Ley 8.554: Sistema de Caja de Previsión Social para Médicos y Bioquímicos de la provincia de Entre Ríos, 1991.

Decreto 1.609/91: Promulgación de la Ley 23.966 y observación de las derogaciones de los regímenes de Servicio Penitenciario, Prefectura de la Nación Argentina, Fuerzas Armadas, Gendarmería Nacional y Policía Federal Argentina, que mantuvieron vigencia.

Decreto 2.140/91: Reglamentación de la Ley 23.982, de consolidación de deudas previsionales.

Ley 24.004: Régimen previsional para el personal de enfermería, 1991.

Ley 24.016: Introducción de modificaciones al régimen especial de jubilaciones y pensiones para el personal docente de la Ley 14.473 (Estatuto del Docente), 1991.

Ley 24.018: Restablece las asignaciones mensuales vitalicias para el presidente, el vicepresidente de la Nación y los jueces de la Corte Suprema de la Nación, así como el régimen especial para magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación, de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, vocales del Tribunal Fiscal de la Nación, legisladores nacionales, ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo nacional, secretarios y prosecretarios nombrados a pluralidad de votos por las Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, el intendente, concejales, secretarios y subsecretarios del Concejo Deliberante, secretarios y subsecretarios del departamento Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires, procurador general del Tesoro y vocales del Tribunal de Cuentas de la Nación, 1991.

Ley 24.019: Restablece la vigencia de las Leyes 21.540, 22.430, 22.929, 23.026, 23.794 y 22.731 que habían sido derogados por la Ley 23.966, 1991.

DNU 879/92: Asignación del 20% de la recaudación del impuesto a las ganancias al financiamiento del sistema de seguridad social.

Ley 24.004: Régimen previsional especial para el personal de enfermería, 1991.

Ley 24.130: Ratificación del “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”, estableció la cesión del 15% de la recaudación coparticipable al financiamiento del sistema previsional nacional, 1992.

Ley 10.430: Régimen previsional especial para actividades insalubres de agotamiento prematuro de la provincia de Buenos Aires, 1992.

Ley 7.896: Sistema de Previsión Social para Profesionales en Ciencias Económicas de la provincia de Entre Ríos, 1992.

Decreto 94/93: Traslado de la función de recaudación de los recursos de la seguridad social de la ANSES (Ministerio de Trabajo) a la Secretaría de Ingresos Públicos (Ministerio de Economía).

DNU 507/93: Asignación de la función de recaudación de los recursos de la seguridad social a la Dirección General Impositiva (DGI), dependiente del Ministerio de Economía.

Ley 24.241: Creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), 1993.

Decreto 684/93: Autorización para la emisión de los Bonos de Consolidación de Deudas Previsionales según lo dispuesto por la Ley 23.982.

Decreto 2.609/93: Disminución de las contribuciones patronales al SIJP.

Ley 2.045: Caja Previsional para Profesionales Universitarios de la provincia de Neuquén, 1993.

Ley 6.333: Caja Previsional para Profesionales en Ciencias Económicas de la provincia de San Juan, 1993.

Ley 6.334: Caja Previsional para Profesionales de la Ingeniería y Agrimensura de la provincia de San Juan, 1993.

Ley 6.352: Caja Previsional para Profesionales en Ciencias Jurídicas de la provincia de San Juan, 1993.

Ley 6.353: Caja de Previsión para Profesionales Médicos, Odontólogos y Bioquímicos de la provincia de San Juan, 1993.

Ley 11.085: Caja de Seguridad Social para los Profesionales en Ciencias Económicas (Circunscripción I y II) de la provincia de Santa Fe, 1993.

Ley 6.374: Caja Interprofesional de Previsión de la provincia de San Juan, 1993.

Ley 24.347: Modificación de la Ley 24.241. Límite para la vuelta a reparto de los afiliados al régimen de capitalización individual. Opción de afiliación voluntaria de las amas de casa para ingresar al SIJP. Definición del aporte medio previsional obligatorio (AMPO). Prestación por edad avanzada, 1994.

Resolución ANSES 63/94: Actualización del ingreso de referencia para el cálculo del haber inicial de las prestaciones del régimen de reparto con el índice salario básico de convenio de la industria y la construcción (ISBIC).

Decreto 14/94: Ratificación del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento

Decreto 82/94: Transferencia del régimen previsional de la Ciudad de Buenos Aires al SIJP.

Decreto 78/94: Reglamentario del Art. 168° de la Ley 24.241. Derogación de los regímenes especiales de la Ley 22.71, Ley 22.929, Ley 23.026, Ley 23.626, Ley 24.016 y Ley 24.818.

Decreto 385/94: Descuento de las contribuciones patronales establecidas en el Decreto 2.609/93.

Decreto 476/94: Extensión de los beneficios sobre las contribuciones patronales del Decreto 2.609/93 a jurisdicciones provinciales.

Decreto 859/94: Modificación de las contribuciones patronales del Decreto 385/94.

Decreto 1.141/94: Identificación de las empresas de turismo para la aplicación de la disminución de las contribuciones patronales del Decreto 2.609/93.

Decreto 1.791/94: Disminución de las contribuciones patronales para las empresas de las actividades de investigación científica y tecnológica.

Ley 3.978: Sistema Previsional y Social para Profesionales en Ciencias Económicas de la provincia de Córdoba, 1994.

Ley 4.764: Caja de Asistencia y Previsión Social para Abogados y Procuradores de la provincia de Jujuy, 1994.

Ley 6.757: Caja de Seguridad Social para Odontólogos y Bioquímicos de la provincia de Salta, 1994.

Ley 24.463: Declaración de emergencia previsional, denominada “de Solidaridad Previsional”, 1995.

Ley 24.476: Régimen de facilidades de pago (“moratoria”) para los trabajadores autónomos incorporados al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) de la Ley 24.241, 1995.

Decreto 292/95: Reducción de las contribuciones patronales en las jurisdicciones provinciales.

Decreto 306/95: Extensión de los beneficios sobre las contribuciones patronales del Decreto 2.609/93 a los empleadores de personal domésticos.

Decreto 327/95: Transferencia del régimen previsional de Santiago del Estero al SIJP.

Decreto 328/95: Transferencia del régimen previsional de Catamarca al SIJP.

Decreto 372/95: Descuento sobre las contribuciones patronales establecidas en el Decreto 2.609/93.

Ley 2.795: Sistema de Jubilaciones, Pensiones y Retiros del Consejo Profesional de Ingeniería, Agrimensores y Técnicos de la provincia de Río Negro, 1994.

Ley 2.795: Caja de Previsión Social Médica de la provincia de Río Negro, 1994.

Decreto 492/95: Programa Médico Obligatorio (PMO). Reducción de contribuciones patronales en jurisdicciones provinciales establecidas en el Decreto 292/95.

Decreto 71/96: Transferencia del régimen previsional de Salta al SIJP.

Decreto 362/96: Transferencia del régimen previsional de Mendoza al SIJP.

Decreto 363/96: Transferencia del régimen previsional de San Juan al SIJP.

Decreto 503/96: Transferencia del régimen previsional de La Rioja al SIJP.

Decreto 721/96: Transferencia del régimen previsional de Río Negro al SIJP.

Decreto 868/96: Transferencia del régimen previsional de Jujuy al SIJP.

Decreto 1.065/96: Transferencia del régimen previsional de Tucumán al SIJP.

CSJ: "Chocobar, Sixto Celestino c/ INPS-Caja Nacional de Previsión Social para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/Reajuste por movilidad", Fallos: 319:3241. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Jurisprudencia. Buenos Aires, 1996.

Ley 24.655: Creación de la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social, 1996.

Ley 24.699: Prórroga hasta el 31 de diciembre de 1998 del plazo para el cumplimiento de las cláusulas del "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento". Asignación de la recaudación de impuestos a los combustibles al financiamiento del SIJP, 1996.

Decreto 63/97: Transferencia del régimen previsional de San Luis al SIJP.

Decreto 649/97: Texto ordenado de la Ley de Impuesto a las Ganancias.

DNU 833/97: Modificación del criterio para la movilidad de las prestaciones a cargo del régimen de reparto del SIJP: reemplazo del AMPO por el MOPRE.

Resolución 661/97 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Resolución 1.114/97 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos: Establecer el valor del MOPRE en \$80.

Decreto 1.520/98: Disminución de las contribuciones patronales al SIJP.

Ley 24.977: Creación del régimen simplificado para pequeños contribuyentes, “monotributo”, 1998.

Ley 25.063: Reforma tributaria, 1998.

Ley 6.990: Caja de Seguridad Social de Profesionales de la Salud de la provincia de Salta, 1998.

Ley 12.163: Caja de Seguridad Social para los Psicólogos de la provincia de Buenos Aires, 1998.

Ley 6.728: Caja de Previsión para Profesionales del Arte de Curar de la provincia de Mendoza, 1999.

Ley 25.067: Modificación del régimen simplificado para pequeños contribuyentes, 1999.

Ley 25.235: Ratificación del “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal” firmado el 6 de diciembre de 1999, en la cláusula doceava: financiamiento de la Nación a los desequilibrios presupuestarios de los regímenes provinciales no transferidos a cambio de la homogeneización paramétrica respecto al SIJP, 1999.

Ley 25.239: Reforma tributaria. Régimen especial obligatorio de Seguridad Social para los empleados del servicio doméstico, 1999.

Ley XIX N° 36: Caja de Profesionales Médicos de la provincia de Misiones, 1999.

Ley 2.795: Caja de Previsión Social Odontológica de la provincia de Río Negro, 1999.

Ley 6.953: Caja de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la provincia de Tucumán, del año 1999.

CSJ, “Craviotto, Gerardo Adolfo y otros c/ Estado Nacional - PEN - Ministerio de Justicia de la Nación s/ empleo público”. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Jurisprudencia. Buenos Aires, 1999.

Ley 7.025: Caja de Previsión y Seguridad Social de Médicos e Ingenieros de la provincia de Tucumán, 2000.

Ley 12.490: Caja de Previsión Social para Agrimensores, Arquitectos, Ingenieros y Técnicos de la provincia de Buenos Aires, 2000.

Ley 25.344: Emergencia la situación económico-financiera del Estado nacional y consolidación de deudas, 2000.

Ley 25.400: Ratificación "Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" y su adenda, ambos de fecha 17 de noviembre de 2000, suscriptos por los gobernadores e interventor federal, el jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gobierno nacional. Prórroga hasta el 31 de diciembre de 2005 (o hasta la sanción de la Ley de Coparticipación Federal) de la distribución del producido de los impuestos prevista en las leyes específicas, 2000.

Ley 25.250: Estímulo al empleo estable. Reducción de las contribuciones patronales para los nuevos empleos por tiempo indeterminado, 2000.

DNU 1.306/00: Reforma del Régimen del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

DNU 438/01: Suspensión de la aplicación del DNU 1.306/00.

Decreto 814/01: Recomposición de las contribuciones patronales al 16% y eliminación de la reducción de las contribuciones patronales vigentes, con la excepción de las determinadas por la Ley 25.250.

Ley 25.453: Determinación de dos segmentos de contribuciones patronales, 20% para los empleadores cuya actividad principal sea la locación y prestación de servicios (con algunas excepciones) y 16% para las actividades restantes, 2001.

Ley Provincial XIX N° 38: Caja de Profesionales de la Salud de la provincia de Misiones, 2001.

Caja de profesionales de la Ingeniería, Arquitectos, Agrimensores, Agrónomos y otras Profesionales de la provincia de Misiones, Ley 3.833, 2001.

Decreto 1.009/01: Inclusión de las actividades de empleadores del sector de servicios y del sector de comercio, con montos facturados anuales mayores a \$48 millones, en los alcances del Decreto 814/01.

Decreto 1.231/01: Creación de la Dirección General de Recursos de la Seguridad Social en la estructura orgánica de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

Decreto 1.387/01: Disminución por un año del aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia del régimen de capitalización del 11% al 5%.

Decreto 1.394/01: Creación del Sistema Unificado de Información y Recaudación de la Seguridad Social (SIRSS), y del Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS).

DNU 85/01: Declaración de emergencia del Sistema Integrado de Jubilaciones y pensiones y se estableció límite máximo (“tope”) a las jubilaciones y pensiones del SIJP.

DNU 896/01: Descuento del 13% a los haberes previsionales mensuales del SIJP.

DNU 1.495/01: Reforma al régimen de capitalización individual.

DNU 1.676/01: Exclusión de la reducción de los aportes personales establecido en el DNU 1.387/01 a los trabajadores en relación de dependencia afiliados al régimen de reparto.

DNU 216/02: Prórroga de la entrada en vigor de la comisión por rentabilidad del Fondo de Jubilaciones y Pensiones.

DNU 262/02: Derogación del DNU 85/01.

DNU 1.819/02: Eliminación del descuento del 13% a los haberes previsionales del SIJP.

Ley 25.668: Derogación de las asignaciones vitalicias para los arzobispos, obispos y obispos auxiliares con jurisdicción sobre arquidiócesis, diócesis, prelaturas o exarcados del Culto Católico Apostólico Romano y para el vicario castrense para las Fuerzas Armadas (Ley 21.540), los regímenes espaciales para el personal del Servicio Exterior de la Nación (Ley 22.731), y para funcionarios del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Ley 24.018), 2002.

Decreto 1.275/02: Establecimiento del haber mínimo del SIJP en \$200.

Decreto 1.934/02: Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional.

Decreto 2.203/02: Establecimiento del aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia del régimen de capitalización al 7% y cronograma de aumento en dos tramos de 2% cada uno.

DNU 2.322/02: Observación de las derogaciones estipuladas en la Ley 25.668. Las leyes 21.540 (asignación vitalicia mensual en el Culto Católico Apostólico Romano) y 22.731 (Servicio Exterior de la Nación), y parcialmente la Ley 24.018 (asignaciones vitalicias para el presidente y vicepresidente de la Nación, los jueces de la Corte Suprema de la Nación y el régimen especial para magistrados y funcionarios del Poder Judicial, del Ministerio Público de la Nación y de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas) mantienen su vigencia.

Ley 12.857: Régimen previsional especial para excombatientes en Malvinas de la provincia de Buenos Aires, 2002.

Ley 6.590: Instituto de Seguridad Social para profesionales de la provincia de Santiago del Estero, 2002.

Caja de Profesionales de Ciencias Económicas de la provincia de Misiones, Ley 3.953, 2003.

Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 155/03: Plan mayores, cobertura previsional para personas mayores de setenta años con focalización geográfica.

Decreto 383/03: Régimen previsional para los maquinistas o conductores portuarios de autoelevadores y guías móviles.

DNU 217/03: Derogación del INARSS, y reasignación de las funciones de recaudación de los recursos de la seguridad social a la AFIP.

DNU 390/03: Prórroga del cronograma de aumentos del aporte personal de los afiliados al régimen de capitalización previsto en el Decreto 2.203/02.

DNU 391/03: Establecimiento del haber mínimo del SIJP en \$220.

DNU 1.194/03: Aumento del haber mínimo del SIJP en tres tramos: \$240, luego en \$260 y posteriormente en \$280.

Resolución del MTEySS 383/03: Régimen previsional especial para maquinistas o conductores portuarios de autoelevadores y grúas móviles.

Ley 5.558: Caja Previsional del Arte de Curar de la provincia de Corrientes, 2003.

Ley 7.110: Caja de Previsión para Profesionales de Ciencias Económicas de la provincia de Mendoza, 2003.

Ley 25.865: Nuevo Régimen Tributario Integrado y Simplificado para los Pequeños Contribuyentes, 2003.

Decreto 164/04: Moratoria previsional para los trabajadores autónomos por deudas previsionales existentes al mes de setiembre del año 2003.

Ley 5.903: Ente Administrador de Servicios Previsionales para Profesionales de la Provincia de la provincia de Chubut, 2003.

Ley 25.877: Ordenamiento del régimen laboral. Derogación de la Ley 25.250, 2004.

Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 864/04: Régimen previsional para encargado y apuntador marítimo.

Decreto 817/04: Reglamentación de la Ley 25.877. Descuento temporal a las contrataciones de nuevos trabajadores para empresas con menos de ochenta trabajadores.

Resolución General de la AFIP 1.750/04: Eliminación del límite máximo de la remuneración imponible sujeta al pago de las contribuciones patronales a la seguridad social.

DNU 809/04: Prórroga del cronograma de aumentos del aporte personal de los afiliados al régimen de capitalización previsto en el DNU 390/03.

DNU 1.199/04: Aumento del 10% para todos los haberes previsionales del SIJP, con una suma máxima de incremento de \$1.000 por haber.

Ley 13.191: Régimen previsional especial para guardavidas de la provincia de Buenos Aires, 2004.

Ley 13.237: Régimen previsional especial para policías de la provincia de Buenos Aires, 2004.

Ley 7.361: Caja de Previsión de Profesionales Agrimensores, Arquitectos, Ingenieros, Geólogos y Técnicos de la Construcción de la provincia de Mendoza, 2005.

Decreto 137/05: Régimen Especial para Docentes. Aumento del aporte personal de 11 a 13% del ingreso imponible para los docentes encuadrados en la Ley 24.016.

CSJ: "Itzcovich, Mabel c/ ANSeS s/ reajustes varios", Fallos: 328:566. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Jurisprudencia. Buenos Aires, 2005.

CSJ: “Sánchez, María del Carmen c/ ANSeS s/ reajustes varios”, Fallos: 328:1602. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Jurisprudencia. Buenos Aires, 2005.

DNU 748/05: Establecimiento del haber mínimo del SIJP en \$350.

DNU 1.273/05: Establecimiento del haber mínimo del SIJP en \$390.

DNU 1.454/05: Modificación al régimen de facilidades de pago de la Ley 24.476, permitiendo pagar el saldo de la deuda en cuotas, que se deducían del cobro del haber mensual.

DNU 788/05: Prórroga del cronograma de aumentos del aporte personal de los afiliados al régimen de capitalización previsto en el DNU 809/04.

Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 716/05: Régimen previsional para el personal de plantas de elaboración o fraccionamiento de combustibles líquidos de primer grado.

Ley 25.994: Jubilación anticipada las personas desempleadas al 30 de noviembre del año 2004 que tenían 30 años de aportes, 2005.

Ley 26.063: Deducción para el empleador en la determinación del Impuesto a las Ganancias el pago de las remuneraciones del personal del servicio doméstico, 2005.

Decreto 764/06: Incremento de los haberes previsionales del SIJP en 11% y un porcentaje mayor para el haber mínimo.

Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 140/06: Régimen previsional para el personal portuario que realiza tareas de mantenimiento.

Resolución 625/06 de la ANSES: Jubilación automática para trabajadores autónomos.

Resolución 884/06 de la ANSES: Restricción al pago en cuotas de la deuda previsional (moratoria) solo a los autónomos que no estuviesen percibiendo ningún beneficio previsional o plan social.

CSJ: “Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSeS s/ reajustes varios”, Fallos: 329:3089. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Jurisprudencia. Buenos Aires, 2006.

DNU 940/06: Prórroga del cronograma de aumentos del aporte personal de los afiliados al régimen de capitalización previsto en el DNU 788/05.

Decreto 1.451/06: Prórroga de la vigencia de la Ley 25.994 (Jubilación anticipada) hasta el 30 de abril de 2007.

DNU 22/07: Prórroga del cronograma de aumentos del aporte personal de los afiliados al régimen de capitalización previsto en el DNU 940/06.

Ley 26.153: Modificación del criterio para la gestión de ANSES en los juicios previsionales, 2007.

Ley 26.198: Incremento de los haberes previsionales del SIJP en 13%, 2007.

Ley 26.222: Flexibilización del traspaso entre los regímenes de reparto y capitalización, "tope" a la comisión por administración de las AFJP, creación de fondos mutuales por AFJP para financiar las pensiones por invalidez y fallecimiento, 2007.

Decreto 313/07: Restablecimiento del aporte personal de los afiliados al régimen de capitalización individual en 11% y reglamentación de la Ley 26.222.

Ley 26.267: Extensión de los beneficios para familiares de desaparecidos, 2007.

Decreto 897/07: Creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS), administrado por la ANSES.

Decreto 1.626/07: Incorporación de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial de Mendoza al régimen especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación de la Ley 24.018.

Decreto 1.346/07: Incremento de los haberes previsionales del SIJP en 12,5%.

Decreto 1.474/07: Régimen especial para los Trabajadores de Yacimientos Carboníferos Río Turbio y de los Servicios Ferroportuarios con Terminales en Punta Loyola y Río Gallegos.

Ley 13.802: Régimen previsional especial para bomberos de la provincia de Buenos Aires, 2007.

Decreto 279/08: Incremento de los haberes previsionales del SIJP 7,5% en marzo y 7,5% en julio de 2008.

Ley 13.917: Caja de Seguridad Social para profesionales de la Kinesiología de la provincia de Buenos Aires, 2008.

Ley 26.377: Derogación del Decreto-Ley 21.766 y perfeccionamiento del régimen previsional para trabajadores profesionales, 2008.

Ley 26.417: Instauración de la movilidad periódica de las prestaciones previsionales del SIJP (luego SIPA), 2008.

Decreto 1.401/08: Incorporación del Fiscal de Estado y el Asesor de Gobierno de Mendoza al régimen especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación de la Ley 24.018.

Ley 26.425: Creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), modificando el SIJP, 2008.

Decreto 2.103/08: Creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS), fusión del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto con los fondos de jubilaciones y pensiones administrados por las AFJP.

Decreto 2.105/08: Creación de la Subdirección de Operaciones del FGS en el ámbito de la ANSES para la administración del FGS.

Decreto 2.193/08: Incorporación de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial de San Juan al régimen especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación de la Ley 24.018.

Ley 26.494: Régimen previsional diferencial para los trabajadores en relación de dependencia de la industria de la construcción, 2009.

Resolución MTEySS 268/09: Régimen previsional especial para el Personal del Sindicato de Luz y Fuerza.

Decreto 448/09: Incorporación de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial de La Rioja al régimen especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación de la Ley 24.018.

CSJ: "Elliff, Alberto José c/ ANSeS s/ reajustes varios", Fallos: 332:1914. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Jurisprudencia. Buenos Aires, 2009.

Decreto 933/09: Incorporación de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial de Salta al régimen especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación de la Ley 24.018.

Resolución de la ANSES 257/09: Incorporación de los exmagistrados y funcionarios del Poder Judicial de Tucumán al régimen especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación de la Ley 24.018.

Ley 26.508: Inclusión del personal docente de las universidades públicas nacionales en el régimen previsional para investigadores científicos y tecnológicos, 2009.

Decreto 29/10: Incorporación de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial de Jujuy al régimen especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación de la Ley 24.018.

Decreto 30/10: Incorporación de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial de Santiago del Estero al régimen especial para Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial de la Nación de la Ley 24.018.

Ley 26.649: Establecimiento de la jubilación mínima del SIPA equivalente al 82% del SMVM. Cambio en el índice de movilidad. Recomposición de los haberes previsionales entre los años 1991 y 1995 y entre los años 2001 y 2006, 2010.

Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 759/10: Régimen previsional para el personal de plantas procesadoras de aves (contacto directo con los animales).

Decreto 1.482/10: Observar en su totalidad la Ley 26.649.

Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y la Seguridad Social 1.444/10: Extensión de los beneficios del régimen diferencial para estibadores portuarios del Decreto 5.912/72, a los trabajadores portuarios que desempeñan tareas como estibadores, capataces y guincheros por cuenta propia o asociados a cooperativas de trabajo.

Ley 26.727: Régimen previsional especial para trabajadores agrarios, 2011.

Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social: "Trípodi, Aida y Otro c/ ANSES s/ acción meramente declarativa", 2011.

Ley 26.844: Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares, 2013.

Ley 26.853: Creación de la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social, 2013.

CSJ: “Barrios, Idilio Anelio c/ ANSeS s/ reajustes varios”, Fallos: 336:1224. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Jurisprudencia. Buenos Aires, 2013.

Ley 26.940: Promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral. Descuento temporal en las contribuciones a la seguridad social para los empleadores de hasta ochenta trabajadores, 2014.

Ley 26.970: Régimen de regularización de deudas para trabajadores autónomos inscriptos o no en el SIPA (moratoria previsional), 2014.

CSJ 191/2009 (45-S)/CS1: “San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad y cobro de pesos”. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Jurisprudencia, noviembre de 2015. Buenos Aires.

CSJ 538/2009 (45-S)/CS1: “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Jurisprudencia, noviembre de 2015. Buenos Aires.

CSJ 539/2009 (45-S): CS1 “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Jurisprudencia. Buenos Aires, 2015.

CSJ 786/2013 (49-C) /CS1: “Córdoba, Provincia de c/ Estado Nacional y otros/ medida cautelar”. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Jurisprudencia. Buenos Aires, 2015.

CSJ 1.039/2008 (44-S)/CS1: “San Luis, Provincia de c/ Estado Nacional y otra s/ cobro de pesos”. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Jurisprudencia. Buenos Aires, 2015.

CSJ 4783/2015: “Formosa Provincia de c/ Estado Nacional”. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Jurisprudencia. Buenos Aires, 2015.

DNU 2.635/15: Impuestos coparticipados. Cese de la retención de los recursos de la “pre-COPA” y devolución a todas las provincias.

DNU 73/16: Impuestos coparticipados. Derogación del DNU 2.635/15.

Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 897/15: Régimen previsional para el personal que realiza exploración y saneamiento vinculado a la explotación petrolífera o gasífera.

Decreto de la Provincia de Buenos Aires 58/15: Modificación de la Ley 10.430 para actividades insalubres de agotamiento prematuro.

Decreto 807/16: Establecimiento del índice para la actualización del ingreso base para la determinación del haber inicial de las prestaciones del régimen de reparto

Resolución de la Secretaría de la Seguridad Social 6/16: Reglamentación del Decreto 807/16.

Ley 27.260: Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados para abonar las deudas previsionales. Creación de la prestación universal para el adulto mayor (PUAM), 2016.

Ley 27.341: Incorporación del personal de la de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), del Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR) y de la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS) al régimen previsional para investigadores científicos y tecnológicos del personal, Decreto-Ley 22.929, 2016.

Decreto 406/16: Acuerdo para un Nuevo Federalismo. Eliminación de la detracción del quince por ciento (15%) de la masa de impuestos coparticipables en forma progresiva y escalonada durante los años 2016 a 2020.

Decreto 894/16, Reglamentación de la Ley 27.260.

Consenso Fiscal, 16 de noviembre de 2017.

Ley 27.426: Modificación de la fórmula y la frecuencia para el ajuste periódico de las prestaciones previsionales establecida en la Ley 26.417. Requisito de realizar una evaluación socioeconómica y patrimonial para el acceso a la PUAM e incompatibilidad de esta con cualquier actividad laboral, excepto la de los monotributistas sociales. Establecer la jubilación mínima contributiva como equivalente al 82% del SMVM, 2017.

Ley 27.429: Aprobación del Consenso Fiscal suscripto el 16 de noviembre de 2017 por el gobierno nacional, gobiernos provinciales y gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017.

- Ley 27.430: Reforma impositiva integral. Reducción de las contribuciones patronales, 2017.
- Ley 25.431: Incorporación del personal de la Fundación Miguel Lillo al régimen previsional para investigadores científicos y tecnológicos del personal, Decreto-Ley 22.929, 2017.
- Ley 27.432: Asignación del 100% de la recaudación del impuesto sobre los débitos y créditos bancarios a la ANSES, 2017.
- Ley 15.008: Reforma del régimen previsional especial para empleados del Banco de la Provincia de Buenos Aires, 2017.
- Resolución de ANSES 56/18: Actualización del ingreso de referencia para el cálculo del haber inicial con el índice combinado compuesto por las variaciones del Índice Nivel General de las Remuneraciones (INGR), de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE).
- Decreto 730/18: Asistencia financiera a las provincias por armonización previsional. Consenso fiscal.
- Decreto 760/18: Transferencia de la administración de los regímenes de retiro de la Prefectura Naval Argentina y de la Gendarmería Argentina a la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal.
- DNU 801/18: Ley de Ministerios: inscripción institucional de la ANSES en la jurisdicción del Ministerio de Producción y Trabajo.
- Decreto 1.067/18: Adelanto de la aplicación del total del mínimo no imponible establecido en la Ley 27.430 para las actividades de los sectores textil, de confección, de calzado y de marroquinería.
- CSJ: “Blanco, Lucio Orlando c/ ANSeS s/ reajustes varios”, Fallos: 341:1924. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Secretaría de Jurisprudencia. Buenos Aires, 2018.
- Ley 27.541: Emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social. Suspensión de la aplicación de la Ley 27.429 y delegación al Poder Ejecutivo Nacional el establecimiento periódico de la movilidad de las prestaciones de la protección social. Nuevo régimen de contribuciones patronales, 2019.

Decreto 129/19: Adelanto de la aplicación del total del mínimo no imponible establecido en la Ley 27.430 a los empleadores del sector primario agrícola e industrial.

Decreto 605/19: Transferencia de la administración de los regímenes de retiro del Servicio Penitenciario Federal a la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal.

Decreto 688/19: Adelanto de la aplicación del total del mínimo no imponible establecido en la Ley 27.430 para las actividades de los servicios, establecimientos e instituciones relacionadas con la salud.

Decreto 162/20: Aumento de las prestaciones previsionales del SIPA.

Decreto 309/20: Bono extraordinario de \$3.000 para las personas que perciban la jubilación mínima y que esta sea el único haber, y para las restantes personas un ingreso monetario hasta alcanzar el monto de \$18.891.

Decreto 495/20: Aumento de las prestaciones previsionales del SIPA.

Decreto 542/20: Prórroga la suspensión de la aplicación de la Ley 27.429.

Decreto 692/20: Aumento de las prestaciones previsionales del SIPA.

Decreto 899/20: Aumento de las prestaciones previsionales del SIPA.

Ley 27.541: De solidaridad social y reactivación productiva. Emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social. Eliminación del cronograma de convergencia de las contribuciones patronales al 19,5% de la Ley 27.430. Nuevo esquema de contribuciones patronales, 2020.

Ley 27.546: Reformas paramétricas en los regímenes especiales de 1) magistrados y funcionarios del Poder Judicial de la Nación y del Ministerio Público de la Nación y 2) del personal del Servicio Exterior de la Nación. 2020.

Ley 27.574: De defensa del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Cambios en los criterios de inversión y uso de los recursos del FGS. Asignación a la ANSES de la responsabilidad en la determinación y ejecución de las políticas y acciones relacionadas con el ejercicio de los derechos societarios vinculados con los instrumentos financieros del FGS.

Ley 27.609: Modificación de la fórmula y la frecuencia para el ajuste periódico de las prestaciones previsionales establecida en la Ley 27.426, 2020.

DNU 475/21: Reconocimiento de períodos de aportes para la mujer vinculados con la maternidad.

Decreto 493/21: Descuento temporal en el pago de las contribuciones patronales para los empleadores del sector privado que contraten nuevos trabajadores que participen o hayan participado en Programas Educativos, de Formación Profesional o de Intermediación Laboral.

Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 478/21: Incorporación de los profesionales y técnicos de apoyo del Conicet al régimen previsional especial de los investigadores científicos de la Ley 22.929.

Decreto 481/21: Bono extraordinario para las prestaciones previsionales del SIPA, incluyendo la PUAM y las pensiones no contributivos a cargo de la ANSES.

DNU 674/21: Prestación de vejez anticipada.

VIII. Índice de figuras

Figura 1. Objetivos de la previsión social.	14
Figura 2. Regímenes previsionales " multi pilares".....	16
Figura 3. Régimen previsional: objetivos y contextos.....	17
Figura 4. Sistemas previsionales en Argentina.....	20
Figura 5. Síntesis de la Etapa I.	31
Figura 6. Evolución de la cobertura del régimen previsional nacional.	44
Figura 7. Síntesis de la Etapa II.	48
Figura 8. T.I.R. de los regímenes especiales nacionales y del SIPA, 2021.	61
Figura 9. Evolución de los ingresos contributivos en % de los ingresos totales de ANSES.	69
Figura 10. Evolución de la composición de ingresos de ANSES, 1998-2020.	70
Figura 11. Síntesis de la Etapa III.	74
Figura 12. Regímenes previsionales del SIJP.	78
Figura 13. Reducción de las contribuciones patronales y evolución de la tasa de empleo y desempleo, 1974-2003.....	105
Figura 14. Resultado contributivo del régimen previsional nacional: 1944-2017, % del PIB	112
Figura 15. Síntesis de la Etapa IV.....	112
Figura 16. Composición del FGS: 2008 y 2020.	118
Figura 17. Rentabilidad del FGS:2008 a 2020.	118
Figura 18. Distribución de haberes previsionales 2001 y 2009.	138
Figura 19. Movilidad de las prestaciones previsionales: 2000-2021.	140
Figura 20. Síntesis de la Etapa V.....	149
Figura 21. Determinación del haber jubilatorio, 1954-2021.	151
Figura 22. Composición de las variaciones de afiliados al Régimen de capitalización individual, 1994-2007, en millones de personas.	154
Figura 23. Estructura del SIPA.	157
Figura 24. Evolución de los aportantes al SIPA, 1994-2020.....	158
Figura 25. Evolución de los aportantes al SIPA en % de la PEA.	159
Figura 26. Evolución de la cobertura previsional del SIPA.....	160
Figura 27. Evolución de los beneficiarios del SIPA, 2000-2020.....	161
Figura 28. Evolución de los haberes previsionales, 2000-2021.	162

Figura 29. Resultados del SIPA: 1998-2020, en % del PIB.....	163
Figura 30. Resultado de ANSES: 1998-2020, en % del PIB.	164
Figura 31. El "peso" de los regímenes previsionales en Argentina, % del PIB.	165
Figura 32. Bono demográfico en Argentina.	167
Figura 33. Envejecimiento poblacional en Argentina.	168
Figura 34. Proyección de los resultados del SIPA. 2020-2050.	169
Figura 35. Evolución de los beneficios a personas: 2008-2019.	171
Figura 36. Evolución del gasto en transferencias a personas, 2008-2019.....	172
Figura 37. Protección social y ciclo de vida.	173
Figura 38. Personas debajo de la línea de la pobreza según grupo etario, 2021.	173
Figura 39. Pensiones no contributivas, 2021.	175
Figura 40. Activos y pasivos de los regímenes públicos en la PBA, 2021.....	181
Figura 41. Parámetros previsionales de los regímenes especiales y el SIPA.	184
Figura 42. Parámetros previsionales de los regímenes provinciales y del SIPA.	185
Figura 43. T.I.R. de los regímenes previsionales provinciales y del SIPA.	186
Figura 44. El "peso" de los regímenes diferenciales respecto al SIPA.	187
Figura 45. Regímenes previsionales en Argentina	189
Figura 46. Edades mínimas para la jubilación y esperanza de vida, 1954-2020.....	193
Figura 47. La caja de instrumentos para una reforma previsional.	196

IX. Referencias

- Altamirano, A.; Berstein, S.; Bosch, M.; García Huitrón; M.; Olivieri, M.L. 2018. "Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
- ANSES. 2011. "Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad". ANSES, *Observatorio de la Social*. Buenos Aires.
- ANSES. 2017. "Sistema de seguridad social Seguridad". ANSES, *Documento interno*. Noviembre. Buenos Aires.
- ANSES. 2018. "Fondo de Garantía de Sustentabilidad". Consejo del FGS, *presentación ante la Comisión bilateral del Congreso de la Nación*. Octubre. Buenos Aires.
- Apella, I. 2010. "Historias laborales y frecuencia de contribuciones a la seguridad social en Argentina". Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, *XLV Reunión Anual*, noviembre. Buenos Aires.
- Apella, I. 2014. "La relación Nación-Provincias en el financiamiento del sistema previsional argentino". En: Rofman, R. (editor): *La protección social en Argentina. El rol de las provincias*: 15-52. Banco Mundial, Buenos Aires.
- Arduine, F. 1917. "La Caja nacional de pensiones y jubilaciones. Bajo qué bases podría funcionar sin auxilio del estado". *Tesis para el grado de Doctor en Ciencias Económicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Arenas de Mesa, A. 2020. "Los sistemas de pensiones en América Latina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19". CEPAL, *Macroeconomía del desarrollo*, 212. Santiago de Chile.
- Arrighi, W. 2010. "SIPA: expansión de la cobertura de Seguridad Social". Presentado en: *Taller de Protección Social Banco Mundial*, mayo, Buenos Aires.
- Arza, C. 2010. "La política previsional argentina: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios". En: Torrado, S. (directora): *El costo social del ajuste, II (Argentina, 1976-2002)*: 257-99. Buenos Aires, Editorial Edhasa.
- Barr, N. 2000. "Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choice". *IMF Working Paper N° 00/139*. Washington DC.

- Barr, N.; Diamond, P. 2008. *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.
- Beccaria, L. 2015. "Perspectiva de políticas de formalización de la economía informal en Argentina". En: Bertranuo, F.; Casanovas, L. (coordinadores): *Los caminos hacia la formalización laboral en Argentina*: 185-206. Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires.
- Beccaria, L.; Mauricio, R. 2017. "Contribuciones patronales y formalidad laboral. Algunas reflexiones sobre la reforma tributaria". *Blog: Alquimias económicas*, 17 de diciembre.
- Bertín, H. 1995. "El Banco Central de la República Argentina: 1935-1994". Asociación de Bancos Argentinos, ADEBA, *Concurso anual 1995: El Banco Central de la República Argentina: 60 años de historia*. Buenos Aires.
- Bertín, H. 2006. "Sistemas de pensiones: elementos para el consenso". En: Berensztein, S., Rodríguez Larreta, H. y Sturzenegger, F.: *El país que queremos. Principios, estrategias y agenda para alcanzar una Argentina mejor*. Buenos Aires, Editorial Temas.
- Bertín, H. 2017. "Tasas internas de retorno de los regímenes previsionales nacionales especiales". En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2017*: 187-196. Facultad de Ciencias Económicas (FCE), Universidad Nacional de La Plata (UNLP).
- Bertín, H. 2018. "ANSES: de la seguridad social a la protección social, 1998 - 2017". Centro de Estudios en Finanzas Públicas (CEFIP), FCE-UNLP, *Documento de trabajo*, 28. Junio.
- Bertín, H. 2019. "Tasas internas de retorno de los regímenes previsionales provinciales y el SIPA". En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2019*: 181-92. FCE-UNLP.
- Bertín, H. 2019: *Hacia una historia de la previsión social nacional en Argentina, 1904-2019*. La Plata, Ediciones Haber-CEFIP-FCE-UNLP.
- Bertín, H. 2020. "La movilidad en el Sistema Integrado Previsional de Argentina: 2000-2020". En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2020*: 117-34. FCE, UNLP.

- Bertín, H. 2021. “¿Cómo pensar una reforma previsional en Argentina? *Blog: Economía del Sector Público*, FCE-UNLP. 27 de mayo de 2021.
- Bertín, H.; Rofman, R. 2021. “La ‘otra’ política previsional. El ahorro previsional voluntario y los seguros de retiro”. CIPPEC, *Documentos de trabajo*, 232. Setiembre de 2021. Buenos Aires.
- Bertín, H.; Rosales, W. 2019. Monitor de la seguridad social de la provincia de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata – Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.
- Bertonasco, L. J. 1947. “Las cajas de jubilaciones y su financiación”. *Tesis doctoral 001501/0408*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Bertranou, F.; Sánchez, A. 2003. “Características y determinantes de la densidad de aportes a la Seguridad Social en la Argentina 1994-2001”. En MTEySS: *Historias laborales en la seguridad social*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo: -47.
- Bertranou, F.; Cetrángolo, O.; Grushka, C.; Casanovas, L. 2011. “Encrucijadas en la seguridad social en Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones”. CEPAL-OIT. Buenos Aires.
- Bertranou, F., Casanovas, L.; Beccaria, A. 2015: “Preguntas, respuestas y nuevos interrogantes sobre la informalidad laboral”. En: Bertranou, F.; Casanovas, L. (coordinadores): *Los caminos hacia la formalización laboral en Argentina: 279-92*. Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires.
- Bertranou, F.; Casalí, P.; Cetrángolo, O. 2018. “¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino”. Organización Internacional del Trabajo. Cono Sur, *Informes Técnicos*, 9. Santiago de Chile.
- Bialet Massé, J. 1904. *Informe sobre el Estado de las Clases Obreras en el Interior de la República*. Buenos Aires, Imprenta y Casa Editora de Adolfo Grau.

- CAF. 2020. “Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad”. Corporación Andina de Fomento.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Nación. 2020. Versión taquigráfica de la reunión informativa de las autoridades de ANSES ante la Comisión de Previsión y Seguridad Social y la Comisión de Hacienda y Presupuesto sobre el proyecto de ley de defensa de los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, 15 de setiembre. Buenos Aires.
- Capello, M.; Caullo, M. L.; Alvarado, J. 2019.: “Asimetrías y costos que generan los sistemas provinciales de seguridad social no transferidos a la Nación”. IERAL, Fundación Mediterránea, *Monitor Fiscal*, 13 (31), mayo.
- CEPAL. 2014. “Pactos sociales para una protección social más inclusiva: Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa”. Naciones Unidas, CEPAL, *División de Desarrollo Social*, Washington DC.
- CESS. 2021. “Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social”. Comisión de Expertos de la Seguridad Social, marzo. Montevideo.
- Cetrángolo, O.; Folgar, J. 2018. “Las cajas previsionales de las provincias y el Pacto Fiscal”. CECE, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Febrero.
- Cetrángolo, O; Grushka, C. 2008. “Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura”. CEPAL, *Serie de estudios del desarrollo*. Noviembre. Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O.; Grushka, C. 2020. “El sistema de pensiones en la Argentina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera”. CEPAL, *Macroeconomía del desarrollo*, 208. Santiago de Chile.
- Chirinos, B. 2005. *Tratado Teórico-Práctico de Seguridad Social*. Buenos Aires, Editorial Astrea.
- Cholvis, J.F. 2015. “Constitución Nacional de 1949. Su concepción filosófico-política y diseño técnico-jurídico”. En: Monti, N. (compilador): *Constituciones argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario*: 181-197. Buenos Aires, Ediciones Infojus.

- COFEPRES. 2019. *La seguridad social para profesionales*. Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina, Resistencia, Chaco.
- Cohan, L.; Díaz Frers, L.; Levy Yeyati, E. 2010. "Lineamientos para una reforma previsional". CIPPEC, *Documento de trabajo*, 50. Buenos Aires.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. 2015. "Informe Final". Santiago de Chile.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. 2006. "El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato con la previsión social en Chile, I: diagnóstico y propuestas". Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Santiago de Chile.
- Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina. 2013. *Libro Amarillo. La Seguridad Social para Profesionales*. Buenos Aires.
- Cruces, G.; Galiani, S.; Kidyba, S. 2010. "Payroll Taxes, Wages and Employment: Identification through Policy Changes". CEDLAS, *Documento de Trabajo*, 93. La Plata.
- CSJN. 2015. "Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional, sobre acción declarativa de inconstitucionalidad". Corte Suprema de Justicia de la Nación, 24 de noviembre. Buenos Aires.
- CSJN. 2015. "Córdoba, Provincia de c/ Estado Nacional, sobre acción declarativa de inconstitucionalidad". Corte Suprema de Justicia de la Nación, 24 de noviembre. Buenos Aires.
- De Biase, M.; Grushka, C. 2003. "Historias previsionales y la regularidad de los afiliados al SIJP". En: MTEySS: *Historias laborales en la seguridad social*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo: 65-78.
- Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social. 2003. "Estudio sobre la frecuencia de los aportes en el SIJP. Una primera aproximación hacia las historias laborales". En MTEySS: *Historias laborales en la seguridad social*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo: pp. 17-36

- Demarco, G.; Posadas, L. 1992. "Las inequidades en el Régimen Nacional de Previsión Social". *Estudios*, 15 (62), abril - junio. Córdoba.
- Engel, E.; Fajnzylber, E.; Fernández, P.; Gray, S.; Repetto, A.; Vergara, D. 2017. "Principios para una reforma del sistema de Pensiones". Espacio público, *Informe de Políticas Pública*, 12. Santiago de Chile.
- Fanelli, J. M. 2014. "Demografía y macroeconomía: oportunidades y riesgos en la Argentina del bono". En: Gragnolati, M. R. Rofman, I. Apella y S. Troiano, eds.: *Los años no viene solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*: 373-410. Buenos Aires.
- Fanelli, J. M. 2018. "Desperdiciar el bono demográfico es imperdonable". *La Nación*, 16 de agosto. Buenos Aires.
- Feldman, J.; Golbert, L.; Isuani, E. 1988. *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina. Biblioteca Política Argentina n° 236.
- FIEL. 2019. *El sistema previsional argentino. Evolución, Proyección y Reforma*. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Buenos Aires.
- Garriga, M.; Mangiacone, N.; Rosales, R. 2018. "¿Cuán sustentable es la situación del Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires?". En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2019*: 171-4. FCE, UNLP.
- Gragnolati, M.; Rofman, R.; Apella, I.; Troiano, S. (editores). 2014. *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*. Banco Mundial. Washington DC.
- IDESA. 2018. "La doble cobertura previsional insume \$120 mil millones". IDESA, *Informe*, 783. 11 de noviembre. Córdoba.
- ISSA. 2019. "Governance and Social Security. ISSA Good Governance Guidelines for Social Security Institutions". International Social Security Association, Ginebra.
- Isuani, A.; San Martino, J. 1993. *La reforma previsional argentina. Opciones y riesgos*. Buenos Aires, Miño y Dávila editores.

- Isuani, E.; San Martino, J. 1995. "El nuevo sistema previsional argentino. ¿Punto final a una larga crisis?". *Boletín Informativo Techint*, 281 y 282. Buenos Aires.
- Gómez López, D. 2000. "La primera jubilación de privilegio". *Clarín*, 10 de enero. Buenos Aires.
- Grushka, C. 2016. "Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050". ANSES. Buenos Aires.
- IAFPRPM. 2016. *Setenta años al servicio de las Fuerzas Armadas Argentinas*. Buenos Aires, Reysa ediciones.
- La Ruffa, G.; Gaya, R.; Carpenter, S.; Martínez, C. 2019. "Evolución y financiamiento de la previsión social en Argentina". Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, Buenos Aires.
- Loianno, A. 2015. "Reforma Constitucional de 1957". En: Monti, N. (compilador): *Constituciones argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario*: 227-236. Buenos Aires, Ediciones Infojus.
- Lo Vuolo, R.; Goldberg, L. 2002. "Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional". *Mimeo*, Buenos Aires.
- MAPFRE Economics. 2021. "Sistemas de pensiones en perspectiva global". Fundación MAPFRE, Madrid.
- Maurizio, R. 2018. "Informalidad laboral en Argentina: avances y desafíos pendientes". *Blog Alquimias Económicas*, 12 de junio.
- Mesa-Lago, C. 1985. "El desarrollo de la seguridad social en América Latina". *Estudios e informes de la CEPAL*, 43. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Mesa-Lago, C; Bertranou, F. 1998. *Manual de Economía de la Seguridad Social*. Montevideo, Edición CLAEH
- Ministerio de Trabajo e Inmigración. 1995. "Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo". Gobierno de España, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.

- Monti, N. (compilador). 2015. *Constituciones argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario*. Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Buenos Aires.
- MTEySS. 2003. *Libro blanco de la previsión social*. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- MTEySS. 2003. *Historias laborales en la seguridad social*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo. Buenos Aires.
- Musalem, A. R.; Bertín, H. D.; Calvo, R.; Souto, P. 2010. "Governance and Social Security. ISSA Good Governance Guidelines for Social Security Institutions". International Social Security Association (ISSA). Ginebra.
- OECD/IOPS. 2011. "Good Practices on Pension Funds' Use of Alternative Investments and Derivatives". Organisation for Economic Co-operation and Development - International Organisation of Pension Supervisors.
- OIT. 1967. "Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (C128)". Organización Internacional del Trabajo, 51ª reunión CIT, 29 de junio. Ginebra.
- Ollaza Pallero, S. 2014. "El Proyecto de Ley Nacional del Trabajo de Joaquín V. González" (1904). Un intento de respuesta a la cuestión social". *Aequitas virtual*, 8 (22). Buenos Aires.
- OPC, 2020a. "Caracterización del universo poblacional del sistema de previsión social nacional". Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 27 de julio.
- OPC, 2020b. "Informe sobre Regímenes Previsionales Nacionales Especiales para Docentes, Investigadores y trabajadores de Luz y Fuerza y de Yacimientos Carboníferos de Río Turbio". Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 16 de setiembre.
- OPC, 2020c. "Análisis de la protección social. Transferencias monetarias a personas, 2008-2019". Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1° de setiembre.

- OPC, 2021a. "Impacto del proyecto de ley de creación del régimen jubilatorio diferencia para los trabajadores y contratistas de viñas y frutales". Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación, Buenos Aires, julio.
- OPC, 2021b. "Impacto de la maternidad sobre el salario y la permanencia en el mercado laboral de las mujeres: implicancias en el régimen de previsión social argentino". Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1° de setiembre.
- Palacio, J. M. 2013. "El peronismo y la invención de la justicia del trabajo en la Argentina". *Mundo nuevo. Mundos nuevos*, setiembre.
- Pensions Commission. 2006. "A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission". The Stationery Office, Londres.
- Pessolani, H. O. 1997. "Sistema jubilatorio argentino". *Boletín de lecturas sociales y económicas*, 17 (4). Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Universidad Católica Argentina. Buenos Aires.
- Poder Ejecutivo Nacional. 2017. "Mensaje n° 126. Proyecto de ley de reforma integral del sistema tributario argentino".
- Poder Ejecutivo Nacional. 2020. "Mensaje n° 22. Proyecto de ley por el que se modifican las leyes 24.018 (y sus modificatorias) que comprende el Régimen Previsional Especial del Poder Judicial y Ministerio Público de la Nación y 22.731 que comprende el Régimen Previsional Especial para los funcionarios del Servicio Exterior de la Nación", 22 de febrero.
- Rofman, R. 2020a. "La movilidad en el sistema previsional argentino". CIPPEC, *Documento de políticas públicas*, 227. Buenos Aires.
- Rofman, R. 2020b. "Claves para diseñar la política previsional en la pospandemia". En: Levi Yeyati, E. y S. Guilera (editores): *Pospandemia. 53 políticas públicas para el mundo que viene*: 68-71. Universidad Torcuato Di Tella, CEPE. Buenos Aires.
- Rofman, R. 2021a. "Los regímenes previsionales de excepción en Argentina". CIPPEC, *Documento de políticas públicas*, 230. Buenos Aires.

- Rofman, R. 2021b. “¿Cobertura, adecuación o sustentabilidad? Sí, ¡por favor! En busca de equilibrios estables en el sistema previsional argentino”. CIPPEC, enero. Buenos Aires.
- Rofman, R.; Apella, I. 2014. “La protección social argentina en un contexto de transición demográfica”. En: Gragnolati, M., Rofman, R., Apella, I. y Troiano, S. (editores): *Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*: 143-170. Banco Mundial. Buenos Aires.
- Rofman, R.; Apella, I. 2021. “Cuando tengamos sesenta y cuatro: Oportunidades y desafíos para la política pública en un contexto de envejecimiento poblacional en América Latina y el Caribe. El desarrollo internacional bajo la lupa”. Banco Mundial, Washington DC.
- Rofman, R.; Luchetti, L. 2007. “Sistemas de pensiones en América Latina: Conceptos y mediciones de cobertura”. Social Protection Discussion Paper, 0616. The World Bank. Washington DC.
- Rosales, W. 2019. “Un problema desatendido: las cajas previsionales provinciales”. En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2020*: 105-2. FCE, UNLP.
- Secretaría de Seguridad Social. 2021. “Boletín Estadístico de la Seguridad Social”, junio. Buenos Aires.
- Superintendencia de AFJP. 2004. “Informe: aportes personales y contribuciones patronales, 1993 a 2004”. *Documento interno*. Gerencia de Estudios, Estadísticas y Análisis Previsional, Superintendencia de AFJP. Buenos Aires.
- Superintendencia de AFJP. 2007. *El régimen de capitalización y el sistema previsional, 1994-2007*. Superintendencia de AFJP. Buenos Aires.
- Schleser, D. 2007. “El trabajo no registrado en el largo plazo”. En: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, *Trabajo, ocupación y empleo. Los retos laborales en un proceso de crecimiento sostenido. Serie Estudios*, 7: 67-76.
- Schulthess, W. y Demarco, G. 1993. “Argentina: evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma”. PNUD-CEPAL. Santiago de Chile.

Tomasello, A. 2013. *Derecho a la ancianidad*. Buenos Aires, Editorial Dunken.

Valenzuela, D. 2008. "Canje de la deuda, ¿milagro argentino?". *La Nación*, 21 de julio. Buenos Aires.

Contratapa

Los gobiernos en los regímenes democráticos del mundo están intentando congeniar, cada vez más, el desarrollo económico con la protección social. La idea que subyace es el reconocimiento de que hay un piso de derechos sociales para poder ejercer los derechos civiles y políticos.

La emergencia de los populismos en las últimas décadas alerta sobre las consecuencias de la desafección que siente una parte de los ciudadanos al no estar incluidos en el proceso de crecimiento económico local y la globalización internacional.

La integración económica y social genera sociedades más armónicas y contribuye a la estabilidad económica y política; no obstante, impone desafíos para sostener el proceso de inclusión social.

Argentina tiene una extensa historia en el desarrollo de la previsión social e incorporó en este milenio la protección social para brindar cobertura a las personas que han permanecido en el mercado laboral informal por períodos prolongados. Empero, la inflación persistente en los últimos ochenta años y los magros resultados en el crecimiento económico de las últimas décadas -el producto bruto por habitante es similar al registrado a comienzos de la década de 1970- obligan a un esfuerzo mayor en la búsqueda del modelo de crecimiento económico con protección social.

En este libro aspiro a contribuir en este proceso a partir de analizar el pasado, el presente y el futuro de la previsión social en Argentina.

El pasado siempre es una guía para extraer lecciones sobre las fortalezas, debilidades y las cuestiones abiertas para fortalecer la cobertura previsional de las personas. El presente permite disponer del diagnóstico sobre el funcionamiento de la previsión social en términos de la cobertura previsional, la suficiencia de las prestaciones previsionales, la solvencia en el corto y largo plazo y las consecuencias de un sistema que tiene más de doscientas reglas para jubilar a las personas. El futuro abre la oportunidad de pensar cómo mejorar la previsión social en Argentina, a través de la creación de un régimen previsional único para todos los ciudadanos para fortalecer la equidad, la eficiencia y la sustentabilidad financiera; las mejoras deseables en la tasa de sustitución entre la jubilación y los salarios que ofrecería el régimen

único podrían ser financiadas con programas de ahorro voluntario, colectivo e individual, pero sin las garantías del Estado.

El camino para transitar este proceso de cambio es el diálogo y la búsqueda de consensos entre los actores de la sociedad civil y los partidos políticos para promover reformas que permitan encontrar un nuevo equilibrio entre crecimiento económico y protección social, advirtiendo que el punto de partida es la deslegitimación de la previsión social que existe entre los ciudadanos, muchos de los cuales hoy no esperan poder “vivir de las jubilaciones”.

Los gobiernos en los regímenes democráticos del mundo están intentando congeniar, cada vez más, el desarrollo económico con la protección social. La idea que subyace es el reconocimiento de que hay un piso de derechos sociales para poder ejercer los derechos civiles y políticos.

La emergencia de los populismos en las últimas décadas alerta sobre las consecuencias de la desafección que siente una parte de los ciudadanos al no estar incluidos en el proceso de crecimiento económico local y la globalización internacional.

La integración económica y social genera sociedades más armónicas y contribuye a la estabilidad económica y política; no obstante, impone desafíos para sostener el proceso de inclusión social.

Argentina tiene una extensa historia en el desarrollo de la previsión social e incorporó en este milenio la protección social para brindar cobertura a las personas que han permanecido en el mercado laboral informal por períodos prolongados. Empero, la inflación persistente en los últimos ochenta años y los magros resultados en el crecimiento económico de las últimas décadas –el producto bruto por habitante es similar al registrado a comienzos de la década de 1970– obligan a un esfuerzo mayor en la búsqueda del modelo de crecimiento económico con protección social.

En este libro aspiro a contribuir en este proceso a partir de analizar el pasado, el presente y el futuro de la previsión social en Argentina.

El pasado siempre es una guía para extraer lecciones sobre las fortalezas, debilidades y las cuestiones abiertas para fortalecer la cobertura previsional de las personas. El presente permite disponer del diagnóstico sobre el funcionamiento de la previsión social en términos de la cobertura previsional, la suficiencia de las prestaciones previsionales, la solvencia en el corto y largo plazo y las consecuencias de un sistema que tiene más de doscientas reglas para jubilar a las personas. El futuro abre la oportunidad de pensar cómo mejorar la previsión social en Argentina, a través de la creación de un régimen previsional único para todos los ciudadanos para fortalecer la equidad, la eficiencia y la sustentabilidad financiera; las mejoras deseables en la tasa de sustitución entre la jubilación y los salarios que ofrecería el régimen único podrían ser financiadas con programas de ahorro voluntario, colectivo e individual, pero sin las garantías del Estado.

El camino para transitar este proceso de cambio es el diálogo y la búsqueda de consensos entre los actores de la sociedad civil y los partidos políticos para promover reformas que permitan encontrar un nuevo equilibrio entre crecimiento económico y protección social, advirtiendo que el punto de partida es la deslegitimación de la previsión social que existe entre los ciudadanos, muchos de los cuales hoy no esperan poder “vivir de las jubilaciones”.



Juris online

información y capacitación jurídica desde 1952

www.editorialjuris.com

