

Las reformas previsionales y el Pacto de Mayo.

Hugo D. Bertín *

El presidente Milei y 17 de los 23 gobernadores más el Jefe de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires firmaron el “Acta de Mayo” en la ciudad de San Miguel de Tucumán el pasado 9 de julio. El documento establece diez principios de un nuevo orden político y económico, el noveno de los cuales está referido a la reforma previsional: “*Una reforma previsional que le dé sostenibilidad al sistema y respete a quienes aportaron*”.

La inclusión de la reforma previsional dentro de un acuerdo entre la Nación y las provincias es apropiada porque, como se verá a continuación, en ambas jurisdicciones es necesario ordenar los regímenes previsionales para enfrentar el proceso de envejecimiento poblacional.

En Argentina, al igual que en el resto de los países del mundo, la población está envejeciendo como resultado de la disminución en la tasa de natalidad y el aumento en la esperanza de vida; en términos de la sustentabilidad, significa que una menor proporción de personas en la edad activa (PEA) tendrá que sostener a más adultos mayores, por más tiempo. La creación de nuevos trabajos asociados al proceso de cambio tecnológico generará menos empleos formales y estables por empresa, como era común en el siglo pasado; y abrirá paso a empleos más flexibles, no siempre encuadrados en la relación de dependencia, sino en nuevas modalidades contractuales más difíciles de vincular con las contribuciones a la seguridad social tradicional. América Latina, por otras razones, tiene mercados laborales duales, conformados por trabajo formal e informal, con distintas importancias relativas entre los países de la región; que establece otro límite al financiamiento contributivo de los regímenes previsionales. En la perspectiva fiscal el desafío del envejecimiento es aún mayor porque involucra, además, el financiamiento de los gastos asociados a la salud y al cuidado de los adultos mayores.

Diagnóstico

En Argentina coexisten más de doscientas reglas para jubilar a las personas en el ámbito público nacional, provincial, municipal y en el sector privado. Esta fragmentación institucional conlleva problemas de equidad, eficiencia y solvencia. El 60% de los beneficiarios se jubilaron con las reglas del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y absorben el 45% del gasto, mientras que el 40% se jubilaron con reglas especiales que representan el 55% del gasto previsional total. El exceso del gasto derivado de las reglas especiales tiene, como una de sus contrapartidas, el menor gasto en las prestaciones para las personas en la primera etapa del ciclo de vida, con implicaciones en la pobreza y en la formación de capital humano.

A nivel nacional, el SIPA es el más importante en términos de la cantidad de afiliados y beneficiarios. A pesar de los cambios observados en el contexto laboral, económico y demográfico en las últimas décadas, y los que se prevén para las próximas (la esperanza de vida aumentó en casi un año por década), el régimen general mantiene los parámetros previsionales establecidos en la reforma realizada en el año 1993. Por su parte, los regímenes especiales

* Docente de Economía de la Seguridad Social en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad Nacional de Rosario. Miembro del Centro de Estudios de la Seguridad Social, FCE-UBA. Las opiniones no comprometen a ninguna institución. Una versión previa fue publicada en: *Manual de economía de la previsión social. 25 notas técnicas para cursos de grado y posgrado universitario*. Editado por la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, Facultad de Ciencias Económicas (FCE). Universidad Nacional de La Plata (UNLP). 2024. <https://www.mfp.econo.unlp.edu.ar/index.php/maestria/publicaciones/>

nacionales y los regímenes previsionales provinciales no se autofinancian y tienen parámetros más laxos pese a que cubren trabajos similares (o mejores) en términos estabilidad en el empleo, salubridad y riesgo laboral.

Los cotizantes a la seguridad social han representado menos de la mitad de la PEA durante este milenio como resultado de la dualidad del mercado laboral y el estancamiento económico. En el mismo período, Argentina pasó de un sistema de seguridad social con niveles de cobertura menores al 60% de los adultos mayores a un modelo de protección social con cobertura mayor al 90%. Empero, 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 el régimen general nacional solo el 25% de los afiliados obtiene la jubilación por vejez contributiva; mientras es común adquirir el beneficio equivalente en los regímenes provinciales por la estabilidad en el empleo público.

En el SIPA, el beneficio contributivo por vejez con 30 o más años de aportes equivale al 54% del RIPTTE (remuneración promedio de los trabajadores estables). En cambio, en los regímenes especiales nacionales y en los provinciales para la administración pública, la tasa de sustitución es mayor al 80%, pero los recursos contributivos no alcanzan para pagar los beneficios previsionales.

Hay otros problemas vinculados con el “achataamiento” de las jubilaciones (en el año 2003 la relación entre el haber máximo y el mínimo era de 20,7 y en la actualidad es de 6,7); con las personas que tienen más de un beneficio; con los jubilados jóvenes. Estos últimos son más comunes en los regímenes provinciales. Uno de los casos más extremos está en Santa Cruz, donde las mujeres se pueden jubilar a partir de los 50 años y los hombres a partir de los 54 años; considerando la esperanza de vida a estas edades, aportan el 30% durante 30 años y obtienen una tasa de sustitución del 82% por un período similar; la aritmética previsional está rota.

La movilidad de la protección social también funciona mal y genera litigiosidad permanente. Durante este milenio se alternaron tres períodos movilidad discrecional establecida por el Poder Ejecutivo con cuatro períodos a partir de leyes sancionadas por el Congreso de la Nación (el último fue introducido con el DNU 274/24). Si bien la determinación a través de reglas es un criterio más eficiente, primó en estas un objetivo fiscal que provocó la pérdida del poder adquisitivo de las jubilaciones y pensiones. Si se consideran los haberes del SIPA en el mes de enero del año 2001 con valor = 100, en el mes de junio del 2024 la jubilación mínima equivalió a 126 (con bono a 168) y el resto de los haberes a 41; en los primeros hay un porcentaje significativo que se obtuvieron a través de moratorias previsionales, mientras que los últimos correspondieron mayoritariamente a personas que registraron 30 años de aportes previsionales. En los regímenes provinciales la movilidad sigue a las paritarias de los empleados públicos, que fueron en general mejores que las nacionales.

El resultado contributivo estimado del SIPA (aportes y contribuciones previsionales menos beneficios contributivos) estuvo en torno al equilibrio, fue equivalente a -0,4% del PIB en el año 2023, aún en el contexto de estanflación de la última década; no obstante, al sumar los gastos de los beneficios por las sucesivas moratorias el déficit fue equivalente al 2,5% del PIB, y será creciente en próximos años. Los regímenes provinciales también son deficitarios en 11 de las 12 provincias (la excepción es Misiones) y aumentan el gasto público provincial.

Los principales factores que explican los desequilibrios crecientes de los regímenes provinciales son las edades tempranas para acceder a la jubilación por vejez, en particular en el subsistema docente; la relativamente baja tasa contributiva con relación a las generosas tasas de

sustitución entre la jubilación y el salario; la facultad de compensar edades con años de servicio; la existencia de varios regímenes especiales dentro de cada provincia con parámetros aún más laxos; y la caída en la relación entre activos y pasivos, que se agudizará en las próximas décadas.

Las tasas de sustitución generan haberes previsionales que no se autofinancian y requieren de transferencias de ingresos desde los respectivos estados provinciales; el financiamiento tributario para estos colectivos reducidos de personas genera problemas de eficiencia, equidad y sustentabilidad.

Los haberes promedio de los beneficiarios en las tres provincias más importantes triplican a los haberes del SIPA, que lo reciben el resto de los comprovincianos que se desempeñan en el ámbito privado; los primeros representan alrededor del 2,5% de la población y los restantes el 13,2% de la población en cada jurisdicción.

El financiamiento de una parte de estos haberes implicó transferencias de recursos equivalentes al 3,5% del gasto en la PBA, 5,0% en Santa Fe y 7,8% en Córdoba. Los subsidios representaron entre \$1 millón por beneficiario por año en la PBA, \$1,3 millones en Santa Fe y \$1,9 millones en Córdoba; equivalentes a 5,7 AUH anuales en la PBA, 7,4 AUH en Santa Fe y 10,7 AUH en Córdoba.

Los subsidios son regresivos porque están dirigidos a los jubilados y pensionados que tienen los haberes más altos; son ineficientes porque hay otras prioridades en el gasto provincial, como la inversión en capital humano en la primera etapa del ciclo de vida de las personas o la inversión en infraestructura provincial; y no son sustentables por el envejecimiento poblacional.

Figura 1. Desequilibrios de los regímenes previsionales, 2023.

2023	SIPA contributivo*	SIPA + moratoria	PBA	Córdoba	Santa Fe
Haber promedio, diciembre de 2023	\$ 198.143	\$ 139.441	\$ 683.335	\$ 506.154	\$ 603.762
Beneficiarios de regímenes provinciales* (a)	2.223.489	5.836.183	338.800	114.659	100.356
Beneficiarios en % de la población provincial			1,9%	2,9%	2,8%
Beneficiarios SIPA en provincias en % de la población provincial			13,0%	13,1%	13,4%
Resultado contributivo** (mil millones) (b)	-687,1	-4.755,3	-335,6	-212,1	-129,7
Resultado / Beneficiario (pesos) (c) = (b) / (a)	-\$ 309.002	-\$ 814.800	-\$ 990.555	-\$ 1.849.833	-\$ 1.292.399
AUH promedio 2023 en 12 meses (d)	\$ 174.907				
Resultado por Beneficiario en AUH (e) = (c) / (d)	-1,8	-4,7	-5,7	-10,6	-7,4
Resultado contributivo en % del gasto público provincial			-3,5%	-7,8%	-5,0%
*Jubilados y pensionados con requisito de años de servicio sin moratorias, en el SIPA se muestran los beneficios sin y con moratorias					
**Aportes personales - contribuciones patronales - Gasto en prestaciones contributivas, en el SIPA se muestran los resultados contributivos y con moratorias					

Fuente: elaboración propia.

Propuesta

Hay que ordenar la previsión social en Argentina para disminuir las inequidades entre los ciudadanos, mejorar la eficiencia y la sustentabilidad para poder enfrentar el proceso de envejecimiento poblacional. La tarea involucra a la Nación y a las provincias e incluye la necesidad de inscribirlas en un proceso de diálogo social para poder aprobar los cambios en las respectivas legislaturas.

Las reformas previsionales deberían conducir a establecer las mismas reglas para jubilar y pensionar a las personas, aun cuando la Nación y las provincias mantengan las administraciones de sus regímenes.

La cobertura de vejez debería construirse con un régimen de cuatro pilares.

- i. El pilar 0, no contributivo, financiado con impuestos, con una prestación similar a la PUAM para aliviar la pobreza en la vejez de las personas que no han registrado aportes previsionales.
- ii. El pilar 1, contributivo, con una prestación proporcional a todos los años de aportes acumulados (no solo a partir de los 30), ajustados con un índice de movilidad salarial más una tasa de rentabilidad implícita y un factor actuarial que divida el saldo acumulado con la esperanza de vida al momento de la jubilación, y la transforme en un beneficio vitalicio, similar al régimen de reparto de cuenta nacional.
- iii. Los pilares 3 y 4, voluntarios, colectivo o individual, sin la garantía del Estado, para permitir a las personas, que deseen y puedan, mejorar la tasa de reemplazo del segundo pilar.

Las edades de acceso a la jubilación deberían modificarse gradualmente, por ejemplo, cada diez años, luego de los censos nacionales, de acuerdo con las variaciones registradas en la esperanza de vida. De esta forma, la determinación de la jubilación por vejez tendría estabilizadores automáticos, tal como se están implementando a nivel internacional; que evitarían, además, reformas previsionales recurrentes.

La cobertura de sobrevivencia debería incluir un beneficio temporal para el cónyuge supérstite¹, como existe hoy para los hijos, que adecue esta prestación al mercado laboral actual, en el que se registra una participación de la mujer mayor que la que había en las décadas de 1970 y 1980.

Las pensiones no contributivas por invalidez deberían ser asignadas con un criterio similar a las propias del régimen contributivo para evitar la disparidad observada entre las provincias. Las PNC por invalidez equivalen al 2,5% de la población de Argentina, pero este porcentaje se triplica en las provincias de Chaco, Santiago del Estero, Formosa y Misiones.

La movilidad de las prestaciones de la protección social debería seguir las variaciones de la inflación, con el menor rezago posible, para preservar el poder adquisitivo, más el reconocimiento de una parte del incremento de la productividad del trabajo, medido a través de la variación anual del salario real.

Las reformas previsionales son procesos frecuentes en el mundo que conllevan conflictos sociales y políticos; no deben alcanzar a los actuales jubilados y pensionados (derechos adquiridos); y la transición entre el viejo y nuevo régimen debería ser gradual; más que un cambio abrupto sin consenso es preferible un cambio gradual que se sostenga en el tiempo.

La reforma en la previsión social de Argentina se enmarca en un contexto más amplio de encontrar una mejor asociación entre el gasto (y su distribución entre corriente y de capital en todas las jurisdicciones), la carga tributaria (y la eliminación de los impuestos distorsivos), la apertura comercial, la productividad, el crecimiento económico y el envejecimiento poblacional; el desafío es cada vez más urgente porque Argentina *“no se está volviendo rica, antes de volverse vieja”*.

¹ A modo de ejemplo, los tiempos de percepción del beneficio según la edad del cónyuge / conviviente supérstite podrían ser los siguientes: la pensión será vitalicia a partir de la edad mínima para el acceso a la jubilación por vejez; se percibirá durante cinco años si tiene 50 años de edad, o más; se percibirá durante cuatro años si tiene entre cuarenta 40 y 49 años de edad; se percibirá durante tres años si tiene entre 30 y 39 años de edad; se percibirá durante dos años si tiene menos de 30 años de edad. En el caso de personas beneficiarias mujeres, se adicionará a su edad un año por cada hijo nacido vivo o por cada hijo adoptado, con un máximo total de cinco años.