

Licenciatura en Administración

El Sistema Integrado Previsional Argentino frente a los desafíos económicos y demográficos. Análisis de mejoras y alternativas, 2024.

Autores:

Juan Cruz Scaglia - n° 32616
juan.scaglia@fce.uncu.edu.ar

Enzo Calle Zogbi - n° 30529
enzo.calle@fce.uncu.edu.ar

Profesor Director
Dr. Germán Dueñas Ramia

Mendoza - 2025

Resumen técnico

El presente trabajo analiza de manera crítica la sostenibilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), considerando sus principales desafíos estructurales y las tendencias económicas y demográficas que lo condicionan. La investigación se enmarca en un enfoque teórico-argumentativo, apoyado en la revisión de literatura académica, informes de organismos nacionales e internacionales y estadísticas oficiales.

Se identifican cinco problemáticas clave: déficit financiero crónico, alta informalidad laboral y baja densidad contributiva, desequilibrios entre aportes y beneficios, fragmentación institucional y regímenes especiales, e inestabilidad normativa. Asimismo, se examina el impacto del envejecimiento poblacional sobre la relación activos/pasivos y la viabilidad del sistema de reparto en el mediano plazo.

El trabajo incorpora también un análisis de las propuestas de reforma elaboradas por organismos internacionales como el Banco Mundial y la CEPAL, junto con aportes de la academia nacional. A partir de ello, se plantea la necesidad de un plan estratégico de largo plazo que combine sostenibilidad fiscal, equidad social y estabilidad normativa.

También, se enfatiza la importancia de superar los prejuicios hacia las alternativas privadas de retiro, reconociendo que planes voluntarios de ahorro previsional, seguros de retiro y fondos de inversión regulados pueden complementar el esquema público, diversificando las fuentes de ingreso en la vejez.

Desde la perspectiva de la Administración de Empresas, se subraya que estos mecanismos sólo resultarán efectivos si se fortalecen la educación financiera y la planificación individual, permitiendo que los trabajadores asuman un rol activo en su futuro previsional.

Finalmente, el estudio busca aportar una reflexión crítica sobre el futuro previsional argentino, contribuyendo al debate académico y político en torno a su sostenibilidad.

Palabras Clave

SIPA – Sostenibilidad – Argentina – Ahorro voluntario – Jubilación

Índice

Resumen técnico	2
Palabras Clave	2
Índice	3
Capítulo I	6
Introducción	6
1. Justificación.....	8
2. Problema de investigación.....	9
2.1. Pregunta general.....	10
2.2. Preguntas específicas.....	10
3. Objetivos de la investigación.....	11
3.1. Objetivo general.....	11
3.2. Objetivos específicos.....	11
4. Hipótesis.....	12
4.1. Hipótesis general.....	12
4.2. Hipótesis específicas.....	12
5. Alcances y limitaciones del estudio.....	12
6. Estructura general de la tesis.....	13
Capítulo II	15
Fundamentos del sistema previsional	15
1. Definición y objetivos de un sistema previsional	15
1.1. Modelos previsionales.....	16
1.2. Sistema de reparto, de capitalización, mixtos y otros.....	17
2. Principios fundamentales: solidaridad, suficiencia, equidad, universalidad.....	19
Solidaridad:.....	19
Suficiencia:.....	20
Equidad:.....	20
Universalidad:.....	20
3. Función económica y social del sistema previsional en el Estado moderno.....	21
Capítulo III	22
El sistema previsional argentino: evolución, estructura y desafíos	22
1. Origen y evolución del sistema previsional argentino.....	22
1.1. Capitalización sectorial y consolidación del sistema de reparto (1904-1943).....	22
1.2. Universalización e institucionalización del reparto solidario (1944-1966).....	23
1.3. Crisis de sostenibilidad y reformas estructurales (1967-1992).....	24
1.4. La reforma previsional de 1994 y la creación del sistema mixto.....	24
1.5. Reestatización y creación del SIPA (2008 - Actualidad).....	25
2. Estructura actual del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).....	26
2.1. Marco legal vigente.....	26
2.2. Acceso a jubilación ordinaria y especial.....	26
2.3. Cálculo del haber inicial.....	27
2.4. Ejemplo práctico.....	28
3. Instituciones del sistema previsional argentino y su interrelación.....	29

4. Diagnóstico y desafíos actuales del sistema previsional argentino.....	31
Capítulo IV	33
Demografía y su impacto en el sistema previsional.....	33
1. Estructura poblacional y sus variables clave en la previsión social.....	34
2. Envejecimiento poblacional: causas y consecuencias.....	37
2.1. Causas del envejecimiento: la transición demográfica.....	37
2.2. Comparación internacional y casos regionales.....	39
3. Relación activos-pasivos y su importancia en sistemas de reparto.....	39
3.1. Fundamento técnico del ratio activos/pasivos.....	40
3.2. Evolución histórica del indicador en Argentina.....	40
3.3. Proyecciones y escenarios futuros.....	41
4. Sostenibilidad previsional frente al cambio demográfico.....	42
4.1. Presiones estructurales: envejecimiento, informalidad y cobertura no contributiva.....	42
Capítulo V	45
Conceptos financieros básicos y alternativas privadas de retiro.....	45
1. Introducción al enfoque financiero de la previsión social.....	45
2. Conceptos financieros básicos aplicados a la previsión.....	46
2.1. Capitalización.....	47
2.2. Horizonte de inversión.....	47
2.3. Liquidez y diversificación.....	47
2.4. Rentabilidad y riesgo.....	48
2.5. Diversificación.....	49
2.6. Ratio de Sharpe (recompensa-riesgo).....	50
2.7. Coste de capital y coste implícito de administración.....	51
Aplicaciones al ahorro previsional privado.....	51
3. Instrumentos previsionales privados: tipos y funcionamiento.....	51
3.1. Fondos comunes de inversión (FCI).....	52
Características principales:.....	52
Perfiles del inversor y adecuación del fondo:.....	52
Riesgos:.....	53
3.2. Seguros de retiro.....	53
Funcionamiento:.....	53
Cobertura legal y supervisión:.....	54
Características:.....	54
Riesgos:.....	54
4. El marco legal argentino y la situación actual del retiro privado.....	54
4.1. Supervisión y regulación.....	55
4.2. Incentivos fiscales.....	56
4.3. Estado reciente del mercado.....	56
4.4. Limitaciones y desafíos.....	57
4.5. Síntesis normativa y situación actual.....	57
Capítulo VI.....	58
Propuestas académicas y de organismos.....	58
sobre sostenibilidad previsional.....	58

1. Reformas propuestas por organismos internacionales.....	59
1.1. Banco Mundial / CEPAL: modelos multipilares.....	59
1.2. Fondo Monetario Internacional (FMI): prudencia fiscal y ajuste paramétrico....	60
1.3. BID / OIT / OCDE: complementariedad del ahorro privado y equidad.....	60
2. Reformas planteadas desde la academia nacional.....	61
2.1. CIPPEC: reordenamiento del sistema previsional.....	61
2.2. Propuestas de otros académicos: Bour, Susmel y Urbiztondo.....	62
a) Pilar universal no contributivo.....	62
b) Pilar contributivo proporcional.....	62
c) Pilar de ahorro previsional voluntario.....	63
Otros componentes de la propuesta.....	63
2.3. Propuesta amplia de Fundación Libertad y Progreso.....	63
3. Principales líneas de debate sobre posibles mejoras al sistema previsional argentino.	64
3.1. Moratorias previsionales: inclusión vs. sostenibilidad.....	64
3.2. Edad jubilatoria y la evolución demográfica.....	65
3.3. Regímenes especiales y diferenciales: ¿privilegios insostenibles?.....	65
3.4. Incentivos y equidad: aportes vs. derechos sociales.....	66
3.5. Movilidad jubilatoria: inflación, salario y justicia intergeneracional.....	66
Capítulo VII.....	67
Análisis crítico y discusión.....	67
1. Equidad, cobertura y legitimidad social.....	69
2. Confianza, previsibilidad y gobernanza institucional.....	70
3. Alternativas privadas y ahorro voluntario: oportunidades y riesgos.....	72
4. Conclusiones.....	74
Capítulo VIII.....	75
Conclusiones y recomendaciones.....	75
1. Posturas personales y recomendaciones de política pública.....	76
3. Posibles vías de acción específicas: qué hacer (y por qué).....	77
3.1. Elevar la formalidad y la densidad de aportes.....	77
3.2. Hacer crecer el pilar complementario: ahorro voluntario y cobertura adicional..	79
3.3. Reglas y gobernanza para sostener la confianza.....	80
3.4. Atender segmentos poblacionales específicos.....	81
4. Líneas de investigación futura.....	81
Bibliografía.....	84

Capítulo I

Introducción

El sistema previsional constituye una de las instituciones centrales del Estado moderno, al garantizar ingresos a la población económicamente inactiva que ha concluido su vida laboral. Este compromiso social, sustentado en principios de solidaridad, equidad y suficiencia, enfrenta en la actualidad desafíos de una magnitud inédita, particularmente en países como Argentina, donde las tendencias demográficas y las condiciones económicas convergen en un escenario de alta complejidad.

En las últimas décadas, la Argentina ha transitado un camino marcado por recurrentes inestabilidades económicas, crisis cíclicas y transformaciones estructurales que han afectado de manera directa e indirecta la sostenibilidad de su sistema previsional. A este escenario económico volátil se suma un cambio demográfico profundo: el envejecimiento de la población, evidenciado por un aumento sostenido de la esperanza de vida y una reducción en las tasas de natalidad, están modificando la relación entre la población activa y la pasiva.

A nivel global, diversos estudios han advertido sobre las consecuencias de la transición demográfica, caracterizada por el aumento sostenido de la esperanza de vida, la caída en las tasas de natalidad y el consecuente envejecimiento poblacional (CEPAL, 2023). Esta transformación altera profundamente la relación entre población activa y pasiva, tensionando los sistemas previsionales de reparto, cuya sostenibilidad depende del equilibrio entre aportantes y beneficiarios. En Argentina, la pirámide poblacional comienza a evidenciar estos cambios con claridad, proyectándose para las próximas décadas un progresivo aumento de la proporción de adultos mayores respecto de la población económicamente activa (INDEC, 2023).

En la perspectiva económica, Argentina enfrenta desde hace décadas una situación crónicamente inestable, caracterizada por alta inflación, ciclos de recesión recurrentes, elevados niveles de informalidad laboral —que en 2023 alcanzó el 45,3 % del empleo total (INDEC, 2023)— y un mercado de trabajo fragmentado. Esta combinación de factores afecta directamente la densidad de aportes previsionales, dado que gran parte de la población transita trayectorias laborales discontinuas, precarias o directamente informales, lo que limita su capacidad de contribuir de manera regular al sistema.

El diseño actual del sistema previsional argentino, sustentado principalmente en un esquema público de reparto, se enfrenta entonces a esta tensión creciente. A pesar de haber sufrido transformaciones, persisten desafíos estructurales no resueltos: el déficit financiero crónico, la proliferación de regímenes especiales, la dependencia de moratorias previsionales para garantizar cobertura, y la falta de previsibilidad normativa que genera desconfianza en la población. Esta falta de previsibilidad a mediano y largo plazo no solo impacta en la capacidad de financiamiento del sistema estatal, sino que también erosiona la confianza de la población en la posibilidad de recibir una jubilación adecuada en el futuro.

En este marco, cobra relevancia el análisis del papel que podrían cumplir las alternativas privadas y los mecanismos de ahorro voluntario de retiro como complemento del régimen estatal. La experiencia comparada y la propia historia previsional argentina —con su paso por esquemas mixtos y de capitalización individual— evidencian que estos instrumentos pueden aportar diversificación y resiliencia al sistema, siempre que se implementen bajo un marco regulatorio sólido, transparente y sostenible. Sin embargo, no existe consenso en cuanto a su viabilidad, conveniencia y potencial alcance en el contexto argentino actual.

El debate sobre la sostenibilidad del sistema previsional argentino, por tanto, no puede circunscribirse únicamente al ámbito técnico-financiero. Requiere un análisis integral que contemple las dinámicas demográficas, las condiciones económicas estructurales y la interacción entre los distintos pilares del sistema previsional: el estatal, el contributivo y el privado.

Este trabajo se propone analizar críticamente estos desafíos, buscando responder a la pregunta sobre cuáles son los principales problemas estructurales que enfrenta el sistema previsional argentino, las tendencias económicas y demográficas actuales y qué rol podrían cumplir las alternativas privadas de retiro en la búsqueda de un modelo más sostenible y equitativo.

En definitiva, el problema central de esta investigación se ubica en la intersección de tres ejes:

1. **El envejecimiento poblacional** y su impacto en la relación entre aportantes y beneficiarios.
2. **La inestabilidad económica estructural** que condiciona la capacidad de financiamiento y la previsibilidad del sistema estatal.
3. **El rol potencial de alternativas privadas o de ahorro voluntario** en el marco de un sistema previsional mixto, capaz de combinar solidaridad intergeneracional con mecanismos de capitalización individual.

Abordar estos ejes de forma integrada permitirá no solo comprender los desafíos actuales y futuros de la previsión social argentina, sino también reflexionar sobre el alcance real que podrían tener las reformas y complementos al sistema vigente.

1. Justificación

El sistema previsional constituye un pilar esencial de la protección social, al garantizar ingresos a quienes han concluido su etapa activa en el mercado laboral. En el caso argentino, su importancia se ve acrecentada por el carácter casi universal de su cobertura y por su rol como principal fuente de ingresos para la población adulta mayor. Sin embargo, la sostenibilidad de este esquema enfrenta tensiones crecientes derivadas de factores estructurales y coyunturales que demandan un análisis profundo y actualizado.

En primer lugar, el cambio demográfico que atraviesa el país —marcado por el aumento de la esperanza de vida, la reducción de la tasa de natalidad y el consecuente envejecimiento poblacional— implica una presión constante sobre la relación entre aportantes y beneficiarios. Este fenómeno, ampliamente documentado a nivel internacional, adquiere en Argentina particular relevancia por la rapidez con que se proyecta su avance y por las características propias de su mercado laboral.

En segundo término, la inestabilidad macroeconómica, la alta inflación, la informalidad laboral y la baja densidad de aportes constituyen desafíos persistentes que limitan la capacidad de financiamiento del sistema. A diferencia de economías con mayor previsibilidad, Argentina combina la presión demográfica con un entorno económico poco propicio para la planificación de largo plazo, lo que agrava la vulnerabilidad del esquema de reparto vigente.

A estos condicionantes se suma un elemento clave de esta investigación: el debate sobre el papel de los mecanismos privados y de ahorro voluntario como complemento del sistema estatal. La experiencia nacional, con la implementación y posterior eliminación de las AFJP, así como las evidencias de otros países que operan con sistemas mixtos, ofrecen insumos valiosos para reflexionar sobre la pertinencia, alcance y regulación de estos instrumentos en el contexto argentino actual.

Este trabajo se justifica en la necesidad de ofrecer un análisis integral que articule las dimensiones demográfica, económica e institucional del sistema previsional, aportando una mirada crítica y fundamentada que **contribuya al debate sobre su sostenibilidad**. Al identificar y examinar los principales desafíos estructurales, y al evaluar posibles complementos desde una perspectiva de sistema mixto, se busca **no solo describir la problemática**, sino también generar insumos que puedan orientar la formulación de políticas públicas más sólidas, predecibles y equitativas.

Esta investigación contribuye no sólo al debate público sobre la reforma del sistema previsional, sino también a la construcción de una ciudadanía más informada y comprometida con su propio futuro previsional. También, busca aportar al estado de conocimiento, abordando en conjunto tres ejes interdependientes: el impacto del envejecimiento poblacional, las restricciones económicas estructurales y el potencial rol de alternativas privadas de retiro. Abordarlos de manera integrada permitirá no solo comprender mejor el presente del sistema previsional argentino, sino también anticipar escenarios y oportunidades para su mejora futura.

2. Problema de investigación

El sistema previsional argentino enfrenta actualmente un conjunto de desafíos que comprometen su sostenibilidad y capacidad de cumplir con su función esencial: garantizar ingresos dignos y estables a quienes han concluido su vida laboral. Estas tensiones no surgen de un único factor, sino de la interacción de múltiples dimensiones que, en conjunto, configuran un escenario de alta complejidad.

En primer lugar, la dinámica demográfica está transformando la base sobre la que se sostiene el sistema. El aumento sostenido de la esperanza de vida y la reducción en las tasas de natalidad están modificando la estructura etaria del país, generando un progresivo envejecimiento poblacional. Este fenómeno se traduce en un incremento del número de beneficiarios en relación con la cantidad de aportantes activos, lo que tensiona especialmente a los esquemas de reparto, cuyo equilibrio financiero depende de esa relación.

En segundo término, la situación macroeconómica de Argentina introduce elementos adicionales de fragilidad. La persistencia de ciclos de alta inflación, recesiones periódicas, volatilidad cambiaria y elevada informalidad laboral limita la densidad y regularidad de los aportes al sistema previsional. La combinación de trayectorias laborales fragmentadas y bajos niveles de empleo formal reduce de manera directa la base contributiva, generando un déficit estructural que debe ser financiado con recursos fiscales.

Asimismo, el sistema previsional argentino presenta características institucionales que agravan estas tensiones: la existencia de múltiples regímenes especiales, la frecuente implementación de moratorias para ampliar la cobertura, y la falta de previsibilidad normativa. Estos factores, además de impactar en el equilibrio financiero, erosionan la confianza ciudadana en la capacidad del Estado para garantizar jubilaciones adecuadas en el largo plazo.

Frente a este panorama, surge la pregunta sobre el rol que podrían desempeñar los mecanismos privados de capitalización individual y el ahorro voluntario en el marco de un esquema previsional mixto. Si bien experiencias previas en el país —como la implementación de las AFJP— han dejado enseñanzas relevantes, el debate sobre su eventual reintroducción o adaptación sigue abierto, especialmente considerando el contexto económico y social actual.

En síntesis, el problema central que aborda esta investigación radica en comprender y analizar cómo la convergencia de las tendencias demográficas y económicas de Argentina impacta sobre la sostenibilidad de su sistema previsional, y en evaluar qué papel podrían desempeñar las alternativas privadas y de ahorro voluntario en un modelo mixto que aspire a ser más equitativo, eficiente y previsible.

2.1. Pregunta general

¿Cómo pueden las tendencias demográficas y económicas de Argentina, junto con las alternativas privadas y de ahorro voluntario, influir en la sostenibilidad de un sistema previsional mixto que combine solidaridad intergeneracional y capitalización individual?

2.2. Preguntas específicas

- ¿Cuál es la evolución histórica y la estructura actual del sistema previsional argentino, y cómo afectan sus características a su sostenibilidad?
- ¿Cómo impactan las tendencias demográficas y el contexto macroeconómico en la cobertura, sostenibilidad, equilibrio fiscal y capacidad contributiva del SIPA?

- ¿Qué reformas y propuestas, nacionales e internacionales, podrían mejorar la sostenibilidad del sistema previsional argentino?
- ¿Qué rol podrían desempeñar las alternativas privadas y los mecanismos de ahorro voluntario como complemento del régimen público de reparto en un modelo mixto?
- ¿Qué estrategias podrían implementarse para lograr un sistema previsional más equitativo, eficiente y previsible en el contexto argentino?

3. Objetivos de la investigación

3.1. Objetivo general

Analizar los principales desafíos estructurales que enfrenta el sistema previsional argentino en el contexto de las tendencias demográficas y económicas actuales, evaluando el rol potencial de las alternativas privadas y de ahorro voluntario dentro de un esquema previsional mixto que combine solidaridad intergeneracional y capitalización individual.

3.2. Objetivos específicos

- Describir las características y fundamentos del sistema previsional argentino, identificando su evolución histórica y su estructura actual.
- Examinar las tendencias demográficas relevantes —como el envejecimiento poblacional, la esperanza de vida y la relación entre población activa y pasiva— y su impacto en la sostenibilidad financiera del sistema.
- Analizar el contexto macroeconómico argentino y su influencia sobre la capacidad contributiva, la cobertura y el equilibrio fiscal del sistema previsional.
- Identificar y evaluar las principales reformas y propuestas —tanto nacionales como internacionales— orientadas a mejorar la sostenibilidad del sistema previsional argentino.
- Explorar el papel que podrían desempeñar las alternativas privadas y los mecanismos de ahorro voluntario como complemento del régimen público de reparto en un modelo mixto.
- Reflexionar sobre las posibles estrategias para lograr un sistema previsional más equitativo, eficiente y previsible, considerando las particularidades del contexto argentino.

4. Hipótesis

4.1. Hipótesis general

El sistema previsional argentino enfrenta limitaciones estructurales derivadas de la interacción entre el envejecimiento poblacional, las condiciones macroeconómicas inestables y la alta informalidad laboral, factores que comprometen su sostenibilidad y justifican la evaluación de mecanismos complementarios de capitalización individual dentro de un esquema mixto.

4.2. Hipótesis específicas

- La dinámica demográfica argentina, caracterizada por el envejecimiento poblacional y la baja tasa de natalidad, constituye un factor estructural que condiciona el equilibrio financiero del régimen público de reparto.
- La inestabilidad macroeconómica, junto con los elevados niveles de informalidad laboral, reduce la densidad y regularidad de los aportes al sistema previsional, generando dependencia de financiamiento fiscal.
- La previsibilidad normativa y la confianza institucional son condiciones necesarias para que los mecanismos privados de capitalización individual y el ahorro voluntario funcionen como complementos efectivos del sistema previsional estatal.
- La integración de pilares públicos y privados en un sistema mixto, regulado de manera transparente y estable, puede aumentar la resiliencia del sistema previsional frente a shocks demográficos y económicos.

5. Alcances y limitaciones del estudio

El presente trabajo se enmarca en un enfoque teórico-argumentativo, centrado en el análisis del sistema previsional argentino desde una perspectiva macroeconómica, demográfica e institucional. El **alcance temporal** abarca principalmente el período comprendido entre la reforma previsional de 2008, con la unificación del sistema y la actualidad (2025), sin dejar de considerar antecedentes históricos y proyecciones futuras que resulten relevantes para comprender la dinámica del sistema.

En cuanto al **alcance geográfico**, el estudio se enfoca en el contexto nacional argentino, aunque incluye referencias comparativas de experiencias internacionales,

especialmente de países que han implementado sistemas mixtos o reformas estructurales relevantes, con el objetivo de identificar aprendizajes aplicables a la realidad argentina.

El **alcance temático** se ajusta a los principales desafíos estructurales que enfrenta el sistema previsional argentino, analizados en el marco de las tendencias demográficas y económicas actuales, así como al papel que podrían desempeñar las alternativas privadas o mecanismos de ahorro voluntario dentro de un esquema mixto. Se abordan también los debates y propuestas provenientes de organismos internacionales, del ámbito académico y de actores políticos y sociales.

Respecto a las **limitaciones**, cabe señalar que la investigación no incluye trabajo de campo, dado que se basa exclusivamente en fuentes secundarias: bibliografía académica, informes técnicos, estadísticas oficiales y estudios previos. Esto implica que el análisis y las conclusiones dependen de la disponibilidad, calidad y actualidad de dichas fuentes. Asimismo, el carácter teórico-argumentativo del trabajo implica que las propuestas y reflexiones planteadas se fundamenten bajo un análisis crítico de la información disponible, sin pretender agotar el debate ni ofrecer un único camino de reforma.

6. Estructura general de la tesis

La tesis se organiza en ocho capítulos, cada uno de los cuales desarrolla un aspecto clave para la comprensión y el análisis del sistema previsional argentino en el contexto de los desafíos actuales:

Capítulo 1 – Introducción: Presenta el tema de investigación, su justificación, el planteamiento del problema, los objetivos, alcances y limitaciones del estudio, así como la estructura general del trabajo.

Capítulo 2 – Fundamentos teóricos del sistema previsional: Expone los conceptos, modelos y principios que sustentan los sistemas previsionales, incluyendo sus funciones económicas y sociales, y revisa experiencias internacionales.

Capítulo 3 – El sistema previsional argentino: Describe su evolución histórica, estructura actual, marco legal, instituciones involucradas y principales desafíos vigentes.

Capítulo 4 – Tendencias demográficas y su impacto en el sistema previsional: Analiza el envejecimiento poblacional, la evolución de la relación activos-pasivos y su influencia en la sostenibilidad financiera del sistema.

Capítulo 5 – Conceptos financieros básicos y alternativas privadas de retiro:

Explica nociones esenciales de finanzas aplicadas al ahorro previsional, examina instrumentos y analiza su funcionamiento en Argentina.

Capítulo 6 – Propuestas y debates sobre sostenibilidad previsional: Revisa propuestas provenientes de organismos internacionales, la academia y actores nacionales, así como las principales líneas de debate sobre reformas y mejoras posibles.

Capítulo 7 – Análisis crítico y discusión: Integra la información y el análisis de los capítulos anteriores para reflexionar sobre la viabilidad de diferentes alternativas y formular una posición argumentada sobre el futuro del sistema previsional argentino.

Capítulo 8 – Conclusiones y recomendaciones: Resume los hallazgos principales, presenta conclusiones y sugiere líneas de acción y posibles investigaciones futuras.

Capítulo II

Fundamentos del sistema previsional

1. Definición y objetivos de un sistema previsional

La seguridad social es un componente esencial en la estructura de los Estados modernos, y dentro de ella, los sistemas previsionales desempeñan un papel fundamental. Estos sistemas están diseñados para proporcionar protección económica a las personas en situaciones de pérdida de ingresos debido a la vejez, invalidez o fallecimiento, asegurando así su bienestar y el de sus familias. En el contexto argentino, este sistema ha experimentado diversas transformaciones a lo largo del tiempo, adaptándose a las cambiantes condiciones económicas, demográficas y sociales. (Bertín, 2022)

En términos generales, un sistema previsional es un conjunto de normas, instituciones y mecanismos que tienen como objetivo garantizar ingresos a las personas cuando, debido a circunstancias como la edad avanzada, la discapacidad o la muerte, cesan en su actividad laboral o pierden su capacidad de generar ingresos. Esta protección se materializa a través de prestaciones económicas que buscan reemplazar, al menos parcialmente, los ingresos laborales perdidos, permitiendo a los beneficiarios mantener un nivel de vida digno (Garnier, 2020).

Los objetivos fundamentales de un sistema previsional incluyen:

- **Proteger contra la pérdida de ingresos:** Garantizar un ingreso sustitutivo, al menos parcialmente, cuando el trabajador cesa su actividad por jubilación, invalidez o fallecimiento.
- **Reducción de la pobreza en la vejez:** Prevenir que las personas mayores caigan en la pobreza una vez que cesan sus actividades laborales.
- **Fomentar la estabilidad económica y social:** Al proporcionar ingresos estables a los adultos mayores, se contribuye a la demanda agregada.
- **Estabilidad económica:** Contribuir a la estabilidad macroeconómica mediante el ahorro y la inversión de los fondos previsionales.
- **Cumplir con mandatos constitucionales y legales:** En el caso argentino, el artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece el derecho a la seguridad social, incluyendo jubilaciones y pensiones móviles.

En Argentina, el sistema previsional público se organiza a través del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), establecido por la Ley 26.425 en 2008. Este se financia a través de un sistema solidario de reparto, donde las contribuciones de los trabajadores activos sostienen las prestaciones de los jubilados actuales.

Esta ley unificó los regímenes previsionales existentes en un único sistema público, eliminando el régimen de capitalización individual. Asimismo, garantiza que los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización reciban una cobertura y tratamiento equivalentes a los del régimen previsional público, en cumplimiento del artículo 14 bis de la Constitución Nacional, que consagra el derecho a la seguridad social.

1.1. Modelos previsionales

Bertranou, Casali y Cetrángolo (2018) discuten las tensiones entre los modelos de Bismarck y Beveridge, señalando que el sistema previsional argentino presenta características de ambos modelos, lo que genera desafíos en términos de sostenibilidad y equidad.

Modelo Bismarck: Implementado por primera vez en Alemania bajo el liderazgo del canciller Otto von Bismarck a fines del siglo XIX, se caracteriza por ser un sistema de seguros sociales obligatorios. En este modelo, tanto empleadores como empleados deben contribuir a fondos de seguros que pueden ser administrados por entidades públicas o privadas. El sistema Bismarck se financia principalmente a través de contribuciones directas vinculadas al empleo, lo que significa que las personas activas en el mercado laboral y sus empleadores

financian su propio seguro. Este modelo busca garantizar tasas de sustitución elevadas a sus jubilados, promoviendo una relación directa entre las contribuciones realizadas y las prestaciones recibidas.

Modelo Beveridge: Propuesto en el Reino Unido en 1942 por William Beveridge, este modelo se basa en la idea de proporcionar una pensión asistencial fija e igual para todos los ciudadanos, independientemente de sus contribuciones. El financiamiento proviene principalmente del presupuesto del Estado, y la cobertura es universal. El objetivo principal es eliminar la pobreza durante la vejez, asegurando un ingreso mínimo para todos los jubilados. Este enfoque tiene un fuerte componente redistributivo y busca garantizar la equidad en la protección social.

El sistema previsional argentino combina elementos de ambos modelos, lo que ha llevado a una estructura híbrida que enfrenta dificultades para adaptarse a los cambios demográficos y económicos. Por un lado, mantiene la lógica contributiva del modelo Bismarck, donde las prestaciones están vinculadas a las contribuciones realizadas. Por otro lado, incorpora aspectos del modelo Beveridge, como la universalidad y la provisión de prestaciones mínimas garantizadas por el Estado, las cuales podemos destacar las moratorias previsionales y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Esta combinación busca equilibrar la equidad y justicia, logrando ampliar la cobertura previsional alcanzando niveles cercanos al 95% en la población adulta mayor, pero también genera tensiones y desafíos en su gestión en lo que respecta a la sostenibilidad financiera.

Bertranou et al. (2018) señalan que esta dualidad ha llevado a una fragmentación del sistema, dificultando la implementación de políticas coherentes y sostenibles a largo plazo. Además, la falta de una clara alineación entre los objetivos del sistema y su diseño institucional ha limitado su capacidad para adaptarse a los cambios demográficos y económicos.

1.2. Sistema de reparto, de capitalización, mixtos y otros

Los sistemas previsionales se clasifican según su mecanismo de financiamiento y gestión de los fondos. Entre los modelos más reconocidos a nivel mundial destacan:

Sistema de reparto (PAYG): En este modelo, las pensiones se financian con las cotizaciones actuales de los trabajadores activos. Es decir, las aportaciones de cada generación cubren las jubilaciones de la generación precedente, siguiendo un esquema de solidaridad. Los beneficios suelen ser definidos por ley (salario de referencia y años cotizados) y suelen ajustarse periódicamente. Este tipo de sistemas redistribuye ingresos

entre generaciones y sectores (por ejemplo, de los más jóvenes o de los trabajadores en activo hacia los jubilados), y no transfiere directamente los riesgos de mercado al individuo. Un ejemplo histórico son los regímenes estatales de beneficio definido de muchos países europeos. La sostenibilidad financiera de los esquemas de reparto depende de factores demográficos (tasa de dependencia) y requeriría reformas si la relación trabajador/jubilado cae.

Sistema de capitalización individual: Aquí cada trabajador ahorra en una cuenta personal a lo largo de su vida laboral, y la pensión futura depende de los aportes acumulados más los rendimientos de inversión. Este modelo transfiere el riesgo financiero al individuo y fomenta el desarrollo de los mercados de capitales. El Banco Mundial lo identifica como un “segundo pilar” obligatorio, constituido básicamente por cuentas individuales de ahorro para la vejez. Ejemplos de este esquema son los sistemas de pensiones privados introducidos en varios países (como Chile o los esquemas de cuentas individuales en Latinoamérica). Si bien puede aumentar el ahorro nacional, en la práctica enfrentó críticas por los costos de transición y las desigualdades de resultados entre individuos.

La implementación del SIPA en 2008 respondió a la necesidad de fortalecer la seguridad social y corregir las deficiencias observadas en el sistema de capitalización individual administrado por las AFJP, que había mostrado limitaciones en términos de cobertura y equidad. (Bertranou, Casalí & Cetrángolo, 2018).

Sistemas mixtos o multipilares: Estos modelos combinan componentes de reparto y de capitalización. Por ejemplo, el enfoque multipilar de la OIT propone un *pilar público básico* obligatorio (financiado con cotizaciones o impuestos) junto con pilares complementarios voluntarios u ocupacionales. En este esquema, el “pilar 0” o de piso social es un régimen no contributivo financiado con impuestos que garantiza una pensión mínima universal; el “pilar I” es el seguro social obligatorio típico (beneficio definido, financiado por cotizaciones) que debe ofrecer al menos un nivel mínimo de reemplazo (por ejemplo, ~40% del salario previo tras 30 años de aportes); y los “pilares II y III” son complementos: un pilar II obligatorio o voluntario administrado por privados, y un pilar III de ahorro personal voluntario. De esta manera, un sistema mixto busca diversificar riesgos y combinar los puntos fuertes de cada enfoque. La experiencia internacional indica que diseñar sistemas con varios pilares puede mejorar la cobertura y la eficiencia, siempre que exista buena regulación y supervisión.

Otros arreglos y variantes: Se han desarrollado numerosas variantes adicionales. Por ejemplo, algunos países introducen cuentas nocionales de contribución definida (NDC) en un

esquema de reparto (beneficios “simulados” según aportes y expectativa de vida). También existen sistemas de pensiones no contributivas universales (pensiones sociales financiadas con impuestos) dirigidas a los más vulnerables. En general, la recomendación de organismos internacionales es complementar las prestaciones contributivas con regímenes no contributivos para lograr cobertura universal. La Recomendación OIT 202, por ejemplo, reconoce explícitamente la necesidad de integrar prestaciones contributivas y no contributivas para una protección social integral. Asimismo, en la práctica pueden existir esquemas ocupacionales adicionales y planes voluntarios privados (pensiones complementarias de empresas, cooperativas, etc.) que funcionan de manera paralela a los regímenes estatales.

Según Bertín, la previsión social en Argentina ha evolucionado para adaptarse a las cambiantes condiciones económicas y demográficas, buscando siempre equilibrar la sostenibilidad financiera con la cobertura y suficiencia de las prestaciones.

2. Principios fundamentales: solidaridad, suficiencia, equidad, universalidad

Los sistemas previsionales se rigen por principios fundamentales que orientan su diseño y funcionamiento, asegurando que cumplan con su propósito de brindar protección social de manera justa y eficiente.

Solidaridad:

La solidaridad es un principio esencial en el sistema previsional, especialmente en los regímenes de reparto como el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Este principio implica que las generaciones activas financian las prestaciones de las generaciones pasivas, promoviendo una redistribución de recursos que favorece a los sectores más vulnerables. La Ley 26.425 establece que el SIPA se financia a través de un sistema solidario de reparto, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional (Ley 26.425, 2008).

Beccaria et al. (2011) destacan que la solidaridad en la seguridad social no solo se manifiesta en la transferencia intergeneracional de recursos, sino también en la redistribución entre distintos grupos socioeconómicos, contribuyendo a la cohesión social y a la reducción de las desigualdades.

Suficiencia:

La suficiencia se refiere a la capacidad del sistema previsional para proporcionar prestaciones que permitan a los beneficiarios mantener un nivel de vida digno durante la jubilación. Este principio implica que las prestaciones deben ser adecuadas para cubrir las necesidades básicas y garantizar una calidad de vida aceptable.

Según Beccaria et al. (2011), la suficiencia de las prestaciones es un desafío constante en el sistema previsional argentino, especialmente en contextos de inflación y volatilidad económica. La adecuación de los beneficios requiere mecanismos de actualización que reflejen los cambios en el costo de vida y en los ingresos de la población activa.

Equidad:

La equidad en el sistema previsional implica que las prestaciones y las contribuciones estén distribuidas de manera justa entre los distintos grupos de la sociedad. Este principio busca evitar discriminaciones y garantizar que todos los individuos reciban un trato equitativo, independientemente de su género, región o sector laboral.

Beccaria et al. (2011) señalan que la equidad en el sistema previsional argentino ha sido históricamente afectada por la existencia de múltiples regímenes y normativas, lo que ha generado desigualdades en el acceso y en el monto de las prestaciones. La unificación de los regímenes previsionales, como lo establece la Ley 26.425, busca mejorar la equidad al establecer un único régimen público de reparto.

Universalidad:

La universalidad es el principio que establece que todas las personas deben tener acceso a la protección previsional, sin importar su situación laboral o social. Este principio busca garantizar que ningún individuo quede excluido del sistema de seguridad social.

La Ley 26.425 promueve la universalidad al unificar los regímenes previsionales en un único sistema público, ampliando la cobertura y facilitando el acceso a las prestaciones para toda la población (Ley 26.425, 2008). Beccaria et al. (2011) enfatizan la importancia de la universalidad para lograr una sociedad más inclusiva y equitativa, donde todos los ciudadanos tengan garantizados sus derechos previsionales.

Por ejemplo, las políticas de ajuste fiscal y las reformas laborales implementadas en los años 90 llevaron a una disminución de la cobertura previsional y a una mayor precarización

del empleo, lo que impactó negativamente en la sostenibilidad del sistema y en la equidad de las prestaciones.

3. Función económica y social del sistema previsional en el Estado moderno

Más allá de la provisión de ingresos, los sistemas previsionales cumplen funciones económicas y sociales esenciales que contribuyen al desarrollo y la estabilidad de las sociedades.

Desde el punto de vista económico, los sistemas previsionales actúan como estabilizadores automáticos de la economía, influyen en el ahorro y la inversión, y pueden afectar el mercado laboral. Al transferir ingresos de la etapa laboral a la vejez, suavizan los ciclos de consumo a nivel individual y agregan estabilidad macroeconómica, pues los jubilados siguen siendo consumidores durante las recesiones. Además, contribuyen al desarrollo económico mediante la inversión de los fondos previsionales en proyectos productivos. Cuando se financian mediante ahorro nacional (capitalización), generan fondos que se invierten en el mercado de capitales, potenciando el crecimiento económico.

Por otro lado, las cotizaciones son una forma de ahorro forzoso; su uso por el Estado en sistemas de reparto actúa como un impuesto al ingreso laboral que tiene efectos redistributivos e incentivos sobre la oferta de trabajo. En todo caso, para cumplir su rol de amortiguador social, el sistema previsional requiere buena gobernanza y financiación sostenible (incluso ajuste paramétrico de edad o tasas si cambia la demografía).

En el plano social, los sistemas previsionales contribuyen a la cohesión social, reducen la desigualdad y promueven la justicia social, al garantizar ingresos a los sectores más vulnerables de la población (los jubilados) garantizando ingresos de reemplazo. La protección previsional permite a las personas mayores vivir con dignidad, evitando su exclusión social y fortaleciendo el tejido social. Según la CEPAL, las pensiones son elementos constitutivos de los sistemas universales de protección social y “un pilar fundamental del Estado de bienestar... determinantes en la seguridad de ingresos de millones de personas de edad avanzada”. En la práctica, esto significa que las pensiones ayudan a mantener el consumo de la población mayor y su inclusión social, aliviando la presión sobre otras ayudas estatales (salud, asistencia social) y promoviendo el bienestar general.

Capítulo III

El sistema previsional argentino: evolución, estructura y desafíos

1. Origen y evolución del sistema previsional argentino

El sistema previsional argentino ha atravesado una profunda transformación desde sus orígenes a comienzos del siglo XX hasta la configuración actual del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). A lo largo de más de cien años, sus instituciones, principios y formas de financiamiento se han visto redefinidos por procesos económicos, sociales y políticos que dejaron una impronta significativa en la estructura previsional vigente.

1.1. Capitalización sectorial y consolidación del sistema de reparto (1904-1943)

El sistema previsional argentino tiene sus raíces en las primeras décadas del siglo XX, cuando se establecieron las primeras cajas de jubilaciones para algunos sectores como ferroviarios, bancarios y estatales. Como ejemplo específico se menciona la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles, considerada la primera experiencia orgánica de previsión social. Estas entidades eran de carácter corporativo y ofrecían prestaciones a trabajadores formalizados dentro de regímenes fragmentados y contributivos.

Como se mencionó anteriormente, el acceso a la cobertura previsional se expandió gradualmente a distintos sectores como ferroviarios, bancarios, empleados públicos, periodistas, aeronáuticos, entre otros. Sin embargo, esta expansión tuvo un alcance limitado: sólo los sectores con poder de negociación lograron constituir sus propias cajas, y las condiciones de acceso y beneficios eran dispares. Así, el sistema naciente quedó marcado

por una fuerte segmentación ocupacional y desigualdad estructural en la distribución de derechos y haberes.

Podemos enumerar entonces, las limitaciones significativas de este sistema temprano:

- **Cobertura limitada:** Solo ciertos sectores formales tenían acceso a estas cajas, dejando a gran parte de la población sin protección social.

- **Desigualdad en beneficios:** Las prestaciones variaban considerablemente entre cajas, generando inequidades.

- **Sostenibilidad financiera:** La dependencia de aportes individuales y la falta de mecanismos de redistribución hacían al sistema vulnerable a crisis económicas.

1.2. Universalización e institucionalización del reparto solidario (1944-1966)

Durante los gobiernos de Juan D. Perón se produjo una reforma del sistema previsional, con el objetivo de ampliar la cobertura y garantizar una mayor equidad, el mandatario impulsó, en 1944, leyes que universalizaron la cobertura previsional a sectores más amplios.

Se crearon cajas para empleados de comercio (1944), trabajadores industriales (1946), rurales, autónomos y del servicio doméstico, extendiendo la cobertura legal a amplios sectores de la clase trabajadora, incorporando por primera vez la noción de previsión social como derecho asociado al trabajo formal.

Estas leyes lograron la unificación de las cajas y la implementación de un sistema que funcionaba bajo el principio de reparto solidario. Este nuevo modelo se basaba en la solidaridad intergeneracional, donde los trabajadores activos financiaban las jubilaciones de los trabajadores retirados, con la intervención del Estado para asegurar la sostenibilidad del sistema. Este modelo de reparto también incorporó un componente redistributivo progresivo, beneficiando proporcionalmente más a los sectores de menores ingresos.

Durante esta etapa, el financiamiento previsional se mostraba relativamente estable. Las cajas eran aún jóvenes, con más afiliados activos que pasivos, y el Estado captaba parte de los excedentes mediante la emisión de bonos, integrando los recursos previsionales a su política económica.

1.3. Crisis de sostenibilidad y reformas estructurales (1967-1992)

A partir de la década de 1960, el sistema previsional, comenzó a evidenciar tensiones estructurales que comprometería su sostenibilidad en las décadas siguientes. Esta ampliación aplicada anteriormente trajo consigo un desequilibrio financiero creciente, el cual se agravó con el paso del tiempo (Arceo et al., 2009).

Entre los factores más determinantes de esta crisis emergente se encuentra el incremento de la proporción de personas jubiladas respecto de la población económicamente activa y, por otro lado, el crecimiento del empleo informal que redujo la base de trabajadores que aportan regularmente al sistema, disminuyendo sus ingresos y acentuando la fragilidad financiera.

Ante estos efectos, en 1969 el gobierno de facto de Onganía impulsó la unificación de doce cajas en solo dos: una para trabajadores en relación de dependencia y otra para autónomos. Esta reforma implicó un endurecimiento de los requisitos de acceso (más años de aporte y mayor edad jubilatoria) y un cambio regresivo en la fórmula de cálculo del haber. Se abandonó así la redistribución vertical introducida en el peronismo y se reforzó una lógica contributiva que perpetuaba desigualdades del mercado laboral.

La situación se vio aún más deteriorada por la inestabilidad macroeconómica que caracterizó al país durante los años de dictadura militar. Altos niveles de inflación, sucesivas crisis económicas y el deterioro del poder adquisitivo de los salarios erosionaron la capacidad del Estado para sostener un financiamiento adecuado del sistema previsional. Ante este panorama, se aplicaron reformas que intentaron racionalizar el funcionamiento del sistema, centralizando su administración y unificando criterios de acceso a los beneficios previsionales. No obstante, estas medidas no lograron revertir los problemas estructurales de fondo y, en algunos casos, contribuyeron a profundizar las inequidades internas del sistema.

1.4. La reforma previsional de 1994 y la creación del sistema mixto

La reforma estructural impulsada por el gobierno de Carlos Menem en 1994 marcó un cambio paradigmático. Inspirada en el modelo chileno, la Ley 24.241 creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), compuesto por dos pilares:

1. Un **régimen público de reparto**, administrado por el Estado.
2. Un **régimen de capitalización individual**, gestionado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), entidades privadas que captaban los aportes de los trabajadores para invertirlos en el mercado financiero.

Los trabajadores podían optar entre ambos regímenes. El sistema fue promovido como una solución a la crisis financiera del reparto, con la promesa de mejorar la cobertura y los haberes jubilatorios, buscando aliviar el creciente déficit fiscal del sistema, que había sido afectado por el uso excesivo de los fondos previsionales para financiar al sector público durante períodos de superávit. Además, se pretendía fomentar el ahorro individual y el desarrollo del mercado de capitales, promoviendo una mayor eficiencia en la administración de los fondos jubilatorios mediante la competencia entre las AFJP.

Las AFJP fueron empresas privadas encargadas de administrar los fondos generados con los aportes jubilatorios realizados por los trabajadores que optaron por ser incluidos en el régimen de capitalización individual establecido por la Ley 24.241 del año 1993. El trabajador afiliado a las AFJP debía aportar compulsivamente un porcentaje de su salario (que varió entre el 11% y el 7%). Las AFJP actuaban como administradoras financieras, y cada una fijaba las comisiones que se le descontaban al trabajador sobre dicho aporte, en concepto de costo de seguro de vida y de gastos administrativos.

No obstante, con el tiempo afloraron múltiples falencias: Las comisiones cobradas por las AFJP eran elevadas y la rentabilidad de los fondos era baja y volátil. Por otro lado, los trabajadores informales con aportes irregulares dificultaban la acumulación de fondos suficientes para acceder a una jubilación digna. Es así como el sistema generó un desfinanciamiento del Estado, que debía seguir cubriendo jubilaciones mientras cedía parte de los aportes al sector privado. (Arceo et. al, 2009)

1.5. Reestatización y creación del SIPA (2008 - Actualidad)

La crisis de 2001 y las crecientes críticas al desempeño de las AFJP precipitaron su eliminación en 2008. Mediante la Ley 26.425, se eliminó el régimen de capitalización individual y se creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), unificando el sistema en un único régimen de reparto estatal. El Estado absorbió los fondos administrados por las AFJP y creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), destinado a preservar y rentabilizar los activos previsionales a través de inversiones estratégicas.

A partir de este momento, se promovieron medidas de inclusión previsional como las **moratorias**, que permitieron que personas sin 30 años de aportes obtengan igualmente la jubilación con un descuento en el haber. Otra medida fue la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (**PUAM**), un beneficio no contributivo para personas de 65 años o más que no tienen otra jubilación. Su monto equivale al 80% del haber mínimo previsional, con actualizaciones por movilidad.

Estas políticas ampliaron la cobertura hasta niveles cercanos al 95% en adultos mayores, según los datos expuestos, el 64% de los jubilados accedió a su beneficio mediante algún tipo de moratoria, pero también reforzaron las tensiones estructurales del sistema, al aumentar el gasto público previsional y debilitar su base contributiva. (Gimenez, 2022). Si bien estas moratorias tuvieron varias extensiones, la última venció el 23 de marzo de 2025.

2. Estructura actual del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)

El SIPA opera bajo un régimen de reparto, público y obligatorio, financiado por los aportes de los trabajadores activos y las contribuciones de los empleadores, complementados con fondos del Tesoro (p. ej. aportes del PAMI) y gestionado por el Estado nacional a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Como se mencionó en párrafos anteriores, la **cobertura** del sistema es muy alta –cerca del 95% de las personas mayores percibe algún ingreso previsional–, en parte gracias a programas de inclusión (moratorias desde mediados de los 2000 y la PUAM desde 2016). Como contrapartida, el gasto previsional absorbe cerca del 11% del PIB. Para abril de 2023, la **tasa de sostenimiento** —la relación entre aportantes activos y jubilados— contando todos los regímenes, fue de apenas 1,34 aportantes por cada beneficiario; muy por debajo del “equilibrio” ideal de más o menos 3 aportantes por jubilado (Mera, 2023).

2.1. Marco legal vigente

El marco normativo principal es la Ley 24.241, que creó el régimen nacional de jubilaciones (SIJP, hoy SIPA) con un sistema previsional público e integrado. Sobre este cuerpo normativo se han dictado numerosas normas. Por ejemplo, en marzo de 2024 el Poder Ejecutivo dictó el DNU 274/2024, que derogó la movilidad anterior y dispuso que los haberes se ajusten por el **Índice de Precios al Consumidor (IPC)**. Desde la entrada en vigor de esta norma, las jubilaciones aumentan mensualmente tomando como referencia el IPC con dos meses de desfase.

2.2. Acceso a jubilación ordinaria y especial

La jubilación **ordinaria** en el régimen general exige cumplir la edad mínima y años de aportes. Por ley se requiere 30 años de servicio con aportes laborales y 60 años de edad en el caso de las mujeres, o 65 años para los hombres. Además del régimen general, existen cientos de regímenes **especiales** dentro del SIPA que otorgan beneficios diferenciales. Por ejemplo, hay siete regímenes propios –docentes universitarios/no universitarios, Luz y Fuerza, Ciencia, Poder Judicial, Servicio Exterior y Yacimientos Carboníferos Fiscales– con requisitos particulares (edad inferior, menos años de aportes, o haberes distintos). También

hay más de 200 subsistemas “excepción” provinciales o profesionales que permiten jubilaciones anticipadas (p.ej. empleados rurales o de la construcción a los 55 años con 25 años de aportes). Por su parte, las **pensiones no contributivas** (por vejez, invalidez, madres de 7 hijos, etc.) se rigen por otras normas y fueron incorporadas a ANSES pero no requieren aportes previos.

2.3. Cálculo del haber inicial

El monto de la jubilación **ordinaria** se determina a partir de los años de aporte y del promedio salarial actualizado por un coeficiente de movilidad. La Ley 27.609, sancionada en 2020, estableció un nuevo índice de movilidad que combina la evolución de los salarios y la recaudación tributaria. Sin embargo, en marzo de 2024, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 274/24 modificó el artículo 32 de la Ley 24.241, estableciendo que los haberes se actualizarán mensualmente de acuerdo con las variaciones del Índice de Precios al Consumidor Nacional, publicado por el INDEC.

Para calcular el haber jubilatorio en el marco del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), se deben seguir una serie de pasos que consideran tanto los ingresos históricos del trabajador como los años de aportes realizados.

Se toman los últimos 120 sueldos brutos mensuales del trabajador, excluyendo el Sueldo Anual Complementario (SAC). Cada uno de estos sueldos se actualiza utilizando el índice de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE), publicado mensualmente por el Ministerio de Capital Humano. La suma de estos sueldos actualizados se divide por 120, obteniendo así el promedio salarial actualizado.

El haber jubilatorio se compone de tres elementos:

- **Prestación Básica Universal (PBU):** Es una suma fija que establece un piso para todas las jubilaciones. A mayo de 2025, este monto es de \$135.626,86. Además, se incrementa en un 1% por cada año de servicio que exceda los 30 años de aportes, hasta un máximo de 45 años.

- **Prestación Compensatoria (PC):** Se calcula aplicando el 1,5% por cada año de aportes realizados antes del 30 de junio de 1994 sobre el promedio salarial actualizado.

- **Prestación Adicional por Permanencia (PAP):** Similar a la PC, se aplica el 1,5% por cada año de aportes realizados a partir del 1 de julio de 1994 sobre el mismo promedio salarial. Así, si un trabajador tiene 10 años de aportes antes de

1994 y 20 años después, el porcentaje aplicable al sueldo promedio sería $(10 \times 1,5\%) + (20 \times 1,5\%)$.

2.4. Ejemplo práctico

Se supone un caso hipotético de jubilación ordinaria para un hombre de 65 años con 40 años de aportes y un sueldo promedio actualizado por RIPTE de \$1.000.000. El cálculo se basa en la Ley 24.241 y sus modificatorias, así como las normativas de ANSES.

La PBU establece un piso mínimo para todas las jubilaciones el cual se actualiza periódicamente según la fórmula de movilidad jubilatoria. A mayo de 2025, este monto es de \$135.626,86. Este afiliado excede en 10 años el mínimo requerido, por lo tanto el PBU crece en un 10% resultando en un PBU final de \$149.189,55.

La PC se calcula aplicando el 1,5% por cada año de aportes anteriores al 30 de junio de 1994 sobre el promedio salarial actualizado. Si el hombre empezó a aportar a los 25 años y se jubiló a los 65 (40 años de aportes totales), y considerando que el cálculo se realiza en mayo de 2025, se consideran 9 años de aportes anteriores al 30/06/1994.

$$PC = \$1.000.000 * 0,015 * 9$$

$$PC = \$135.000$$

Para la PAP, se calcula el 1,5% del promedio de las remuneraciones actualizadas por cada año de servicios con aportes posteriores al 30/06/1994. Este hombre cuenta con 31 años de aportes para el cálculo de este ítem.

$$PAP = \$1.000.000 * 0,015 * 31$$

$$PAP = \$465.000$$

Sumando estos componentes: PBU (\$149.189,55), PC (\$135.000) y PAP (\$465.000), el haber jubilatorio bruto inicial asciende a **\$749.189,55**. Este haber jubilatorio tiene un tope establecido por ley, que también se actualiza por movilidad. A mayo del 2025 este tope se encuentra en \$1.995.041,47. Si el haber bruto teórico supera ese tope, se pagará el tope, pero para nuestro caso hipotético, el haber bruto se encuentra debajo del tope por lo tanto tomamos el valor calculado de \$749.189,55.

Es importante destacar que este cálculo es una estimación y puede variar según actualizaciones normativas y coeficientes de movilidad, tampoco se han considerado descuentos como impuestos u obra social. Para obtener una estimación más precisa y personalizada, se recomienda utilizar herramientas oficiales como el simulador de jubilación de ANSES o consultar con un profesional especializado.

3. Instituciones del sistema previsional argentino y su interrelación

El funcionamiento del sistema previsional argentino involucra a diversas instituciones que interactúan para garantizar su operatividad:

ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social): es el organismo estatal encargado de gestionar las prestaciones de la seguridad social en Argentina, incluyendo las relacionadas con el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Entre sus funciones principales se encuentra la gestión de jubilaciones y pensiones, para lo cual recibe, procesa y aprueba las solicitudes de los trabajadores que han alcanzado la edad y los años de aportes requeridos. Una vez aprobada la solicitud, ANSES calcula el haber correspondiente y se encarga de su liquidación y pago mensual.

Además de las jubilaciones y pensiones, ANSES administra el pago de asignaciones familiares a trabajadores en actividad y desempleados. Estas asignaciones incluyen beneficios como la Asignación Universal por Hijo (AUH), la Asignación por Embarazo y otras prestaciones destinadas a apoyar económicamente a las familias. Asimismo, gestiona y liquida la Prestación por Desempleo, brindando un ingreso temporal a aquellos trabajadores que han perdido su empleo de manera involuntaria.

En cuanto al registro y seguimiento de aportes previsionales, ANSES mantiene y actualiza los registros de los aportes realizados por los trabajadores durante su vida laboral. Esto incluye la emisión del Código Único de Identificación Laboral (CUIL) y la certificación de servicios. Los trabajadores pueden consultar su historia laboral y verificar sus aportes a través de los canales habilitados por ANSES, lo que les permite planificar su jubilación y asegurarse de que sus contribuciones estén correctamente registradas.

ARCA (La Agencia de Recaudación y Control Aduanero): es el organismo estatal que, desde su creación mediante el Decreto 953/2024, reemplaza a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en Argentina. ARCA tiene a su cargo la recaudación de impuestos, el control del comercio exterior y el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes en materia impositiva, aduanera y previsional.

En relación con el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), ARCA realiza la gestión y fiscalización de los aportes de trabajadores en relación de dependencia (11% del sueldo bruto) y contribuciones de los empleadores (18% del sueldo bruto de cada trabajador) al sistema de seguridad social.

Además, ARCA también como el ANSES, mantiene y actualiza los registros de los aportes de los trabajadores, los cuales pueden consultar su historia laboral y verificar sus

aportes a través de los canales habilitados por ARCA, lo que les permite planificar su jubilación y asegurarse de que sus contribuciones estén correctamente registradas.

Ministerio de Capital Humano: El Ministerio de Capital Humano de la República Argentina, creado el 10 de diciembre de 2023 mediante el Decreto N.º 8/2023, es un ministerio que unifica áreas previamente dispersas en distintos ministerios, como Trabajo, Educación y Desarrollo Social. Su objetivo principal es asistir al Presidente y al Jefe de Gabinete en cuestiones relacionadas con el empleo, la educación, el desarrollo social y la seguridad social, así como desempeñar un papel crucial en la formulación y ejecución de políticas públicas en estas áreas.

En relación con el SIPA, el Ministerio de Capital Humano tiene la responsabilidad de diseñar y supervisar políticas que afectan directamente al sistema previsional. Esto incluye la elaboración de normativas sobre aportes y contribuciones, la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones previsionales por parte de empleadores y trabajadores, y la coordinación con otros organismos, como la ANSES, para asegurar la correcta implementación de las políticas previsionales.

Además, el ministerio recopila y analiza datos sobre el empleo registrado y la evolución del mercado laboral, utilizando herramientas como el SIPA y encuestas como la de Indicadores Laborales o la EPH (Encuesta Permanente de Hogares). Estos informes permiten monitorear la situación del trabajo registrado en el país y evaluar el impacto de las políticas implementadas, así como también la toma de decisiones y la planificación de futuras acciones en materia de empleo y seguridad social.

Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS): es un fondo soberano de inversión creado en 2007 mediante el Decreto N.º 897/2007, con el propósito de respaldar la sostenibilidad del (SIPA). Administrado y supervisado por la ANSES, el FGS actúa como un fondo de reserva destinado a asegurar el pago de jubilaciones y pensiones en situaciones económicas adversas, así como a preservar y aumentar los recursos del sistema previsional a través de inversiones estratégicas.

El FGS está compuesto por una cartera diversificada de activos financieros, incluyendo títulos públicos, acciones de empresas, plazos fijos, obligaciones negociables, fondos comunes de inversión y préstamos a provincias y beneficiarios del SIPA. Estas inversiones se realizan bajo criterios de seguridad, rentabilidad y sustentabilidad, con el objetivo de contribuir al desarrollo económico del país y garantizar la estabilidad del sistema previsional.

Una de las funciones clave del FGS es asistir financieramente a la ANSES cuando ésta enfrenta dificultades para cubrir el pago de jubilaciones, pensiones y asignaciones. Esta asistencia puede ser en forma de transferencias de activos del FGS, como títulos públicos, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones previsionales.

Además, el FGS ha sido utilizado para financiar programas sociales y productivos, como el Plan PROCREAR y Conectar Igualdad, entre otros. Estas inversiones no solo buscan obtener una rentabilidad financiera, sino también generar un impacto positivo en la economía real y en la calidad de vida de la población.

4. Diagnóstico y desafíos actuales del sistema previsional argentino

El sistema previsional argentino enfrenta múltiples desafíos que comprometen su sostenibilidad y equidad:

Cobertura: Argentina mantiene una de las coberturas previsionales más altas de América Latina, con más del 90% de los adultos mayores recibiendo alguna prestación gracias a las moratorias y la PUAM. Sin embargo, esto se ha logrado en parte a costa de la sustentabilidad financiera.

Adecuación y suficiencia: El valor de las jubilaciones mínimas no logra cubrir la canasta básica de una persona mayor. Esto plantea un problema de suficiencia que compromete la función sustantiva del sistema: garantizar un ingreso digno en la vejez.

Sostenibilidad financiera: El sistema enfrenta tensiones estructurales producto del envejecimiento poblacional, la alta informalidad laboral y un gasto previsional que ronda el 9–10% del PBI. La relación activos/pasivos se ha deteriorado, lo que genera presiones fiscales constantes.

Fragmentación institucional y regímenes especiales: Existen más de 200 regímenes previsionales distintos entre niveles nacional, provincial, municipal y privados, lo que genera desigualdad, litigiosidad y falta de transparencia.

Legitimidad social: Amplios sectores de la población no confían en que podrán jubilarse en condiciones dignas. Esto erosiona el pacto previsional intergeneracional y alimenta demandas de reforma estructural.

Propuestas de reforma: Diversos expertos y organismos han propuesto reformas para mejorar la equidad y sostenibilidad del sistema. Una de las propuestas más destacadas es la del CIPPEC, que sugiere un nuevo diseño basado en dos componentes: una prestación

básica universal, que garantice un ingreso a todos los mayores de 65 años, y una prestación proporcional que reconozca todos los aportes realizados. Esta estructura permitiría eliminar las moratorias y promover una distribución más equitativa de los beneficios.

Capítulo IV

Demografía y su impacto en el sistema previsional

El sistema previsional argentino enfrenta desafíos estructurales que trascienden su diseño institucional o financiero. Uno de los factores determinantes en su sostenibilidad es la evolución demográfica de la población. En este capítulo se explicarán conceptos sobre demografía y su impacto en el sistema previsional.

La demografía es una ciencia que estudia estadísticamente las poblaciones humanas; su dimensión, estructura, evolución y características generales, así como los procesos concretos que determinan su formación, conservación y desaparición. La variedad de combinaciones de estos fenómenos, interdependientes entre sí, supone la velocidad de las modificaciones de la población, tanto en sus dimensiones numéricas como en su estructura poblacional. (Bacci, 1993)

En el ámbito previsional, el estudio de la población es fundamental, ya que las características demográficas de una sociedad determinan la sostenibilidad y eficacia de los sistemas de pensiones. Los sistemas previsionales, especialmente aquellos basados en esquemas de reparto, dependen de un equilibrio entre la población activa que contribuye y la población pasiva que recibe beneficios. Este equilibrio se ve afectado por factores demográficos como la tasa de natalidad, la esperanza de vida y los patrones migratorios.

1. Estructura poblacional y sus variables clave en la previsión social

Las características sociales y demográficas varían de una población en un lugar y tiempo determinado a otro. La **pirámide de población** es un gráfico de barras dispuestas horizontalmente cuya longitud es proporcional a la cantidad de personas que representa la edad y sexo de la población en cada una de dichas barras y dicha información sirve para saber el porcentaje de la población.

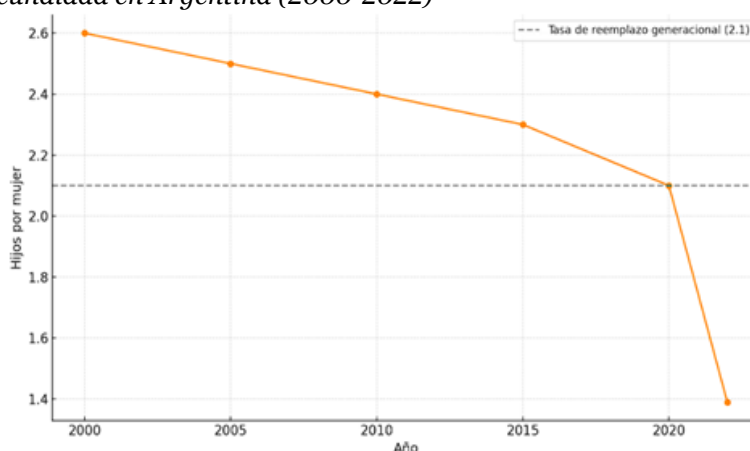
La estructura de la población (forma de gráfica) y sus características dependen de los factores de la dinámica demográfica entre los factores: mortalidad, fecundidad y migración. La combinación e intensidad de estos tres factores, así como el tamaño de la población propiamente dicha, definirá sus características demográficas.

Se explican a continuación los factores demográficos que son relevantes para los sistemas previsionales:

Tasa de natalidad y fecundidad: La tasa de natalidad se refiere al número de nacimientos por cada mil habitantes en un año, mientras que la tasa de fecundidad indica el número promedio de hijos por mujer en edad fértil. Una disminución en estas tasas implica una reducción en la futura fuerza laboral, lo que puede comprometer la capacidad de financiar las pensiones.

En Argentina, esta tasa de fecundidad ha mostrado una marcada tendencia decreciente: pasó de 2,6 hijos por mujer en el año 2000 a apenas 1,4 hijos por mujer en 2022. Este nivel está por debajo del umbral de reemplazo generacional (2,1 hijos por mujer), lo que anticipa una disminución relativa de la población joven en el mediano y largo plazo.

Figura 4.1.
Tasa Global de Fecundidad en Argentina (2000-2022)

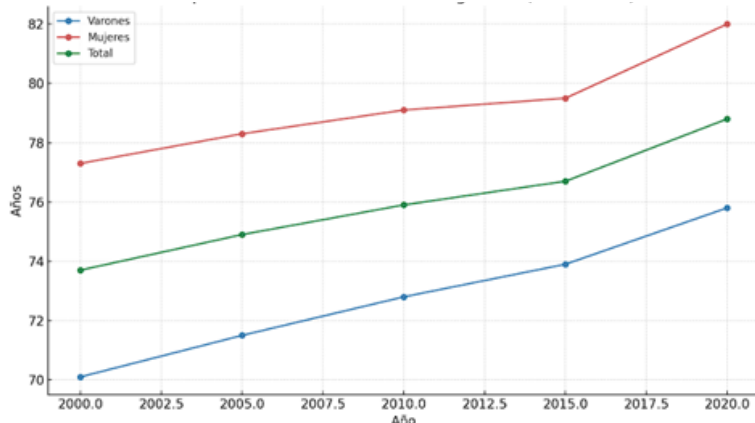


Fuente: Elaboración propia en base a ONU – División de Población (World Population Prospects 2022, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division)

Esperanza de vida al nacer: es un indicador demográfico que refleja el número promedio de años que viviría una persona si las condiciones de mortalidad actuales se mantuvieran constantes a lo largo de su vida. Un aumento en la esperanza de vida significa que las personas vivirán más tiempo, lo que incrementa el período durante el cual recibirán beneficios previsionales, aumentando así la carga sobre el sistema.

En Argentina, según datos actualizados del World Factbook (CIA) y del INDEC, la esperanza de vida total en 2024 se estimó en 78,8 años (75,8 años para los varones y 82,0 años para las mujeres), lo que evidencia una mejora sostenida en las condiciones sanitarias y sociales del país.

Figura 4.2.
Esperanza de vida al nacer en Argentina (2000-2024)



Fuente: Elaboración propia en base a ONU – División de Población (World Population Prospects 2022, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division)

Envejecimiento poblacional: es el resultado combinado de una disminución en la tasa de natalidad y un aumento en la esperanza de vida. Este fenómeno conduce a una mayor proporción de personas mayores en la población total, lo que incrementa la tasa de dependencia y plantea desafíos significativos para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

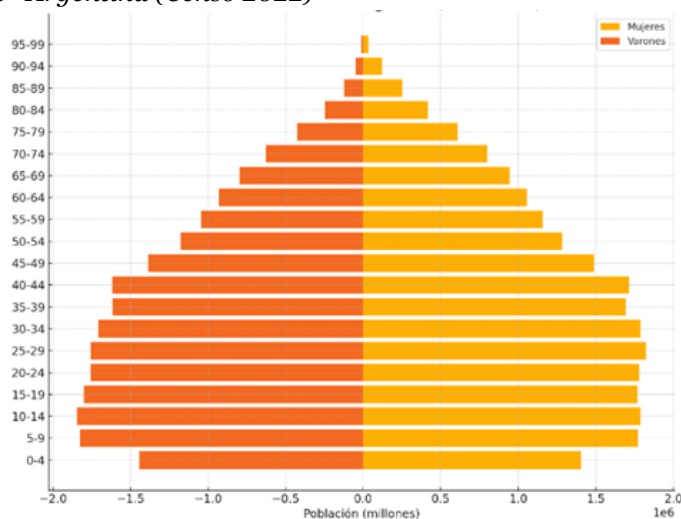
Migración: Los flujos migratorios también influyen en la estructura demográfica. La inmigración puede mitigar los efectos del envejecimiento poblacional al aumentar la población activa, mientras que la emigración puede exacerbar los desafíos al reducir el número de contribuyentes al sistema previsional.

La estructura etaria de la población argentina ha experimentado transformaciones significativas, propias del proceso de transición demográfica. Históricamente, la pirámide argentina presentaba una forma expansiva, con una base ancha (alta natalidad) y un vértice estrecho (baja proporción de adultos mayores). Sin embargo, como consecuencia de la

disminución de la fecundidad y el aumento de la longevidad, esta estructura ha comenzado a adoptar una forma más estacionaria o incluso regresiva.

En la pirámide poblacional de 2022 ya se observa un ensanchamiento relativo en los grupos etarios medios y mayores, junto con una base cada vez más angosta, lo que refleja el envejecimiento progresivo de la sociedad argentina.

Figura 4.3.
Pirámide poblacional - Argentina (Censo 2022)



Fuente: Elaboración propia en base a Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022.

Este fenómeno se proyecta aún más acentuado hacia 2050, según estimaciones del INDEC y la ONU, se espera una proporción considerablemente mayor de población de 65 años y más. En 2023, se estimaba que este grupo representaba aproximadamente el 12 % del total poblacional, porcentaje que continuará creciendo en las próximas décadas.

Esta dinámica demográfica tiene implicaciones profundas para el financiamiento del sistema previsional, especialmente en esquemas de reparto, que dependen de una proporción elevada de trabajadores activos en relación con los pasivos. Como advierte Solari (2014), un cambio en la pirámide poblacional conlleva un desequilibrio entre aportantes y jubilados, comprometiendo la sostenibilidad a largo plazo si no se realizan reformas o ajustes adecuados en la política previsional.

Comparativamente, Argentina se encuentra en una etapa intermedia entre los países de América Latina y los de Europa occidental. Si bien sus niveles de envejecimiento aún no alcanzan los de España, Italia o Alemania —cuyas pirámides poblacionales son determinadamente regresivas, con una alta proporción de adultos mayores y escasa natalidad—, la tendencia es convergente. En Latinoamérica, países como Uruguay, Chile o Brasil también enfrentan desafíos similares, aunque con diferentes velocidades y estructuras etarias.

2. Envejecimiento poblacional: causas y consecuencias.

El envejecimiento poblacional es uno de los fenómenos demográficos más significativos del siglo XXI y representa un desafío central para la sostenibilidad de los sistemas previsionales en todo el mundo. Se define como el aumento sostenido de la proporción de personas mayores en la población total, y es producto de dos transformaciones estructurales: el descenso de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida. Su impacto es especialmente sensible en regímenes de reparto como el argentino, donde la proporción entre activos y pasivos determina la viabilidad financiera del sistema. (Solari, 2014).

2.1. Causas del envejecimiento: la transición demográfica

La transición demográfica es el proceso histórico mediante el cual las sociedades pasan de altos niveles de natalidad y mortalidad a tasas bajas en ambas variables. Este cambio transforma la pirámide poblacional: inicialmente más ancha en su base (predominio de jóvenes), comienza a estrecharse por debajo y ensancharse en los tramos superiores de edad, produciendo lo que se conoce como “piramidal invertida”.

En Argentina, este proceso no es reciente, pero se ha profundizado en las últimas décadas. Según datos del INDEC, en 1980 las personas mayores de 65 años representaban el 7,3% de la población total; para 2022 ese valor se elevó a aproximadamente 12% y se proyecta que alcanzará el 19% en 2050 (Grushka, 2016; INDEC, 2023). Este cambio demográfico, lejos de ser un hecho aislado, refleja una tendencia que atraviesa a toda América Latina y que tiene implicancias directas sobre el equilibrio financiero y actuarial del sistema previsional argentino (Damaglio, 2015).

El envejecimiento en Argentina tiene múltiples causas:

1. **Descenso de la fecundidad:** La fecundidad en Argentina ha caído de manera continua desde mediados del siglo XX. Según la CEPAL (2020), la tasa global de fecundidad del país se redujo de 3,1 hijos por mujer en 1980 a 1,4 en 2022. También los autores Torres Minoldo & Peláez afirman que esta tendencia está asociada a una mayor inserción laboral femenina, acceso a métodos anticonceptivos, cambios culturales y ampliación del nivel educativo.

2. **Aumento de la esperanza de vida:** La esperanza de vida al nacer ha aumentado sostenidamente. En la Argentina de 1950 era de aproximadamente 60 años, mientras que en 2022 alcanzó los 77 años para varones y 81 años para mujeres (INDEC, 2023). Este aumento se vincula con mejoras en el sistema de salud, nutrición, condiciones sanitarias y reducción de la mortalidad infantil (Bertín, 2022).

3. **Transición demográfica avanzada:** Argentina se encuentra en una etapa avanzada de la transición demográfica. Mientras que en muchas regiones en desarrollo el bono demográfico (mayor proporción de adultos en edad laboral) sigue vigente, en Argentina comienza a declinar, lo que aumenta la proporción de dependientes pasivos (niños y adultos mayores) sobre la población activa (Grushka, 2016).

Correa (2018) subraya que el envejecimiento poblacional no sólo es una realidad incuestionable, sino que también se acelera en países de desarrollo medio como Argentina, sin que el sistema previsional haya adoptado mecanismos suficientemente ágiles para adaptarse. Este fenómeno tiene **consecuencias** directas sobre la sostenibilidad del sistema en al menos tres dimensiones: financiera, social y estructural.

4. **Presión sobre el financiamiento del sistema:** A medida que aumenta la población jubilada y se reduce la relación entre trabajadores activos y pasivos, el equilibrio financiero del sistema previsional entra en tensión. En Argentina, esta ratio se ha deteriorado progresivamente: en 2024, la relación activos/pasivos fue de 1,5 cifra y se ha mantenido alrededor de ese valor desde hace décadas, siendo muy inferior al valor considerado sostenible para un sistema de reparto, que idealmente debería estar en torno a 3 a 1 (ANSES, 2023).

5. **Ampliación del gasto previsional:** El envejecimiento genera una mayor demanda de prestaciones, no solo en cantidad de beneficiarios sino en duración de los pagos. Esto ha llevado a que el gasto previsional represente entre el 9% y el 11% del PBI en los últimos años (CIPPEC, 2023). A su vez, compromete otras áreas del gasto social y plantea dilemas sobre la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

6. **Tensión intergeneracional:** El modelo de reparto implica una transferencia de ingresos de los trabajadores activos a los pasivos. Con menos aportantes y más jubilados, se profundiza el riesgo de inequidad intergeneracional, especialmente si se mantienen regímenes especiales y moratorias sin financiamiento genuino (Garnier, 2020).

7. **Reconfiguración del mercado laboral:** El envejecimiento también impacta en la participación laboral de las personas mayores. Estudios recientes muestran un aumento en la proporción de adultos mayores que continúan trabajando, sea por necesidad económica o por voluntad de mantenerse activos (Alós & Serio, 2023). Este fenómeno obliga a repensar las edades de retiro, las condiciones de empleabilidad y las reformas previsionales.

8. **Tensión demográfica:** el envejecimiento se presenta de forma heterogénea en las regiones del país, siendo más acentuado en provincias con menor crecimiento poblacional y mayor emigración juvenil. Esta disparidad regional añade complejidad a la planificación de políticas previsionales.

En suma, el envejecimiento poblacional plantea un desafío estructural para la sostenibilidad del sistema previsional argentino. Como advierte Sapelli (2018), “una población que envejece necesita políticas más inteligentes, no simplemente más recursos” (p. 17). La transición demográfica exige anticipación, evidencia técnica y acuerdos sociales que permitan rediseñar el sistema sin desproteger a los más vulnerables ni sobrecargar a las generaciones futuras.

2.2. Comparación internacional y casos regionales

El envejecimiento poblacional no es un fenómeno exclusivo de Argentina. Países como Italia, Japón o Alemania enfrentan desafíos similares desde hace décadas. Sin embargo, existen diferencias significativas: en Europa el envejecimiento fue acompañado por altos niveles de formalidad, planificación fiscal y reformas paramétricas progresivas (como el aumento de la edad jubilatoria). En cambio, en América Latina, y particularmente en Argentina, el envejecimiento ocurre en un contexto de informalidad estructural, cobertura asistida y alta litigiosidad del sistema previsional (Bertín, 2022).

Según CEPAL (2020), Argentina es uno de los países más envejecidos de la región junto con Uruguay y Chile. Sin embargo, mientras estos países han adoptado reformas integrales (como cuentas nocionales o sistemas multipilares), Argentina mantiene un sistema de reparto clásico, altamente subsidiado por el Tesoro, lo que acentúa su fragilidad fiscal.

3. Relación activos-pasivos y su importancia en sistemas de reparto

Uno de los indicadores clave para analizar la sostenibilidad de un sistema previsional de reparto es la relación entre personas activas que aportan al sistema y personas pasivas

que reciben beneficios. Esta relación, conocida como **ratio activos-pasivos**, también conocida como ratio de dependencia previsional determina cuántos trabajadores en actividad sostienen con sus aportes a cada jubilado o pensionado. En términos actuariales, es un indicador clave de la **sostenibilidad intergeneracional**, ya que mide la capacidad contributiva real del sistema frente a sus obligaciones previsionales.

3.1. Fundamento técnico del ratio activos/pasivos

El ratio activos/pasivos se calcula dividiendo el número de cotizantes efectivos por el número de beneficiarios previsionales. En un sistema ideal, esta relación debería ser superior a 3:1 para asegurar el financiamiento sin recurrir a aportes fiscales o endeudamiento (Solari, 2014).

Un valor alto del ratio (por ejemplo, 4 o 5 activos por cada pasivo) suele estar asociado a un sistema financieramente más sano y sustentable, con menor presión sobre el financiamiento público. Por el contrario, un valor bajo (por ejemplo, menor a 2 activos por pasivo) puede comprometer la viabilidad del sistema, especialmente si se mantiene constante el nivel de beneficios.

El envejecimiento poblacional, combinado con la caída de la fecundidad y el aumento de la esperanza de vida, impacta negativamente en este indicador. A medida que se incrementa la proporción de personas mayores en la población total, y disminuye la proporción de jóvenes que ingresan al mercado laboral, la cantidad de jubilados crece más rápidamente que la de aportantes. Este fenómeno genera un **desequilibrio estructural** en el sistema previsional, ya que se reduce la base contributiva al tiempo que se amplía el universo de beneficiarios (Solari, 2014; Correa, 2018).

3.2. Evolución histórica del indicador en Argentina

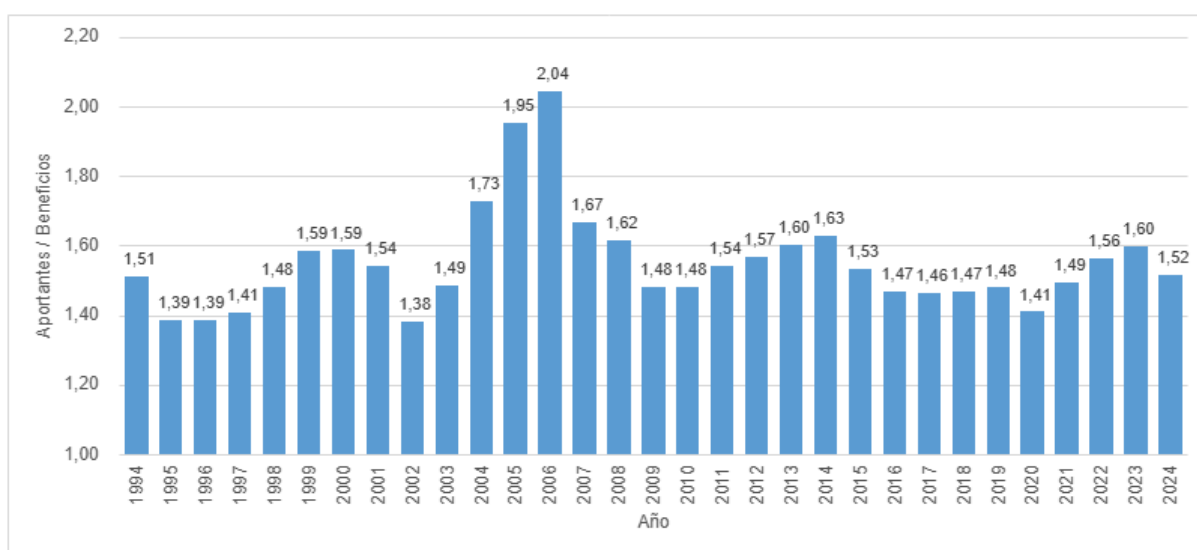
Durante las décadas de 1960 y 1970, se estimaba una relación que oscilaba entre 4 y 5 activos por cada pasivo gracias a una pirámide poblacional más joven y a una formalización relativamente alta del empleo industrial. Sin embargo, a partir de los años 80 y 90, con el avance de la informalidad, las crisis recurrentes y los cambios normativos, esta proporción ha ido disminuyendo de forma progresiva.

Según datos de ANSES y estudios como los de Cetrángolo y Machinea (1992), en el 2024, este ratio se situó en torno a **1,5 activos por pasivo**. Esta cifra incluye tanto a los trabajadores registrados como a los beneficiarios jubilatorios regulares, sin considerar los

regímenes no contributivos ni las moratorias previsionales, que han influido en la expansión de la cobertura en las últimas décadas.

La reforma de 1994, que introdujo un régimen mixto con capitalización individual, no logró revertir esta tendencia. Posteriormente, la unificación del sistema en 2008 mediante la Ley 26.425 tampoco mejoró la relación activos/pasivos, aunque sí logró una ampliación de la cobertura mediante moratorias.

Figura 4.4.
Relación Activos/Pasivos (1994-2024)



Fuente: Boletín estadístico de la seguridad social “Sistema Previsional-Indicadores”, junio de 2025.

Esta situación genera **déficits estructurales**, tensiona las finanzas públicas y pone en discusión la legitimidad intergeneracional del sistema. Por un lado, **se incrementa la presión fiscal sobre el sistema**, ya que se necesitan mayores transferencias del Tesoro Nacional para cubrir el déficit entre aportes y prestaciones. Por otro lado, se reducen los márgenes de maniobra para mejorar el monto de las jubilaciones o ampliar la cobertura sin comprometer la sostenibilidad financiera.

3.3. Proyecciones y escenarios futuros

Las proyecciones futuras, basadas en los escenarios demográficos actuales, son poco alentadoras. Si no se revierten las tendencias de baja fecundidad, alta informalidad y envejecimiento poblacional, se espera que el ratio activos/pasivos continúe disminuyendo (Grushka, 2016).

Algunos estudios estiman que la relación podría acercarse a **1 activo por cada pasivo** a mediados del siglo XXI, especialmente si persiste la fragmentación del mercado

laboral y no se incorporan nuevos mecanismos de financiamiento o reformas estructurales (Barraud, 2019; Correa, 2018).

En este contexto, la implementación de medidas correctivas, como la revisión de la edad jubilatoria, la ampliación de la base de aportantes, una mejora en la productividad laboral, el fortalecimiento del empleo formal, la diversificación de las fuentes de financiamiento y una revisión del diseño del sistema previsional aparecen como desafíos urgentes para garantizar su viabilidad a largo plazo.

4. Sostenibilidad previsional frente al cambio demográfico

La **sostenibilidad previsional** puede definirse como la capacidad del sistema jubilatorio para cumplir con sus compromisos presentes y futuros sin comprometer su estabilidad financiera ni requerir ajustes drásticos en el mediano y largo plazo. Esta sostenibilidad no sólo depende de la suficiencia de los ingresos para cubrir las erogaciones, sino también de su equidad intergeneracional, su legitimidad social y su adaptabilidad frente a cambios demográficos, económicos y laborales (Solari, 2014).

Desde una perspectiva técnica, el concepto de sostenibilidad previsional no se limita al equilibrio fiscal. También implica la posibilidad de sostener una cobertura amplia, prestaciones adecuadas y legitimidad social del sistema.

En este sentido, se reconoce una triple dimensión de la sostenibilidad:

- **Económica:** el sistema debe contar con fuentes de financiamiento estables, suficientes y previsibles.
- **Social:** debe asegurar cobertura amplia y beneficios adecuados, evitando la exclusión y la desigualdad.
- **Política:** debe mantener legitimidad entre generaciones y estabilidad normativa.

4.1. Presiones estructurales: envejecimiento, informalidad y cobertura no contributiva

Uno de los principales factores que amenazan la sostenibilidad previsional es el **envejecimiento poblacional**, ya que presiona directamente sobre el gasto previsional en relación al Producto Bruto Interno (PBI). A medida que aumenta la proporción de adultos

mayores, el volumen de prestaciones a pagar crece, mientras que la base de contribuyentes activos tiende a reducirse, afectando la relación entre ingresos y egresos del sistema.

Uno de los aspectos más visibles del problema de sostenibilidad es el elevado gasto previsional. En 2023, el sistema previsional argentino demandó alrededor del 10% del PBI (CEPA, 2023), cifra que lo ubica entre los más altos de América Latina. A ello debe sumarse que más de la mitad de los beneficiarios del SIPA accedieron por vías no plenamente contributivas (moratorias o PUAM), lo que implica que el financiamiento depende en gran parte de los recursos generales del Estado y no de aportes específicos.

Según datos del ANSES (2023) el déficit previsional estructural -es decir, la diferencia entre los ingresos propios del sistema y sus egresos- se ha sostenido en torno al 3% del PBI en los últimos años. Este desequilibrio obliga a redireccionar fondos públicos desde otras áreas (educación, infraestructura, salud) para sostener el sistema, lo que genera tensiones en la asignación intertemporal del gasto público.

El efecto del envejecimiento se ve amplificado por la **alta informalidad laboral**, que limita la cantidad de aportantes efectivos al sistema. Según datos recientes del INDEC (2023), más del 45 % de los trabajadores ocupados se encuentran en la informalidad, lo que impide que sus trayectorias laborales generen derechos jubilatorios.

Esta situación no solo reduce los ingresos del sistema, sino que también genera una creciente demanda futura de prestaciones mínimas, muchas veces no contributivas o financiadas por impuestos generales. Como señala Correa (2018), esta combinación de envejecimiento demográfico y precariedad laboral crea un "doble desajuste estructural" que compromete seriamente la capacidad del sistema para sostenerse en el tiempo.

Este desequilibrio también puede analizarse desde una perspectiva **intergeneracional**. La reducción del número de aportantes respecto de los beneficiarios no sólo afecta el equilibrio financiero actual, sino que traslada costos a las generaciones más jóvenes, quienes deberán sostener un sistema con menos respaldo demográfico y mayor exigencia fiscal. Este fenómeno, conocido como **riesgo de desequilibrio intergeneracional**, plantea un desafío ético y político relevante: cómo garantizar prestaciones adecuadas a los adultos mayores sin sobrecargar a los trabajadores actuales y futuros. Como advierte Cetrángolo (2019), mantener el statu quo sin reformas podría derivar en un sistema menos solidario y más vulnerable a los ciclos económicos y políticos.

Diversos estudios académicos y organismos técnicos han propuesto líneas de acción para enfrentar estos desafíos. Las principales opciones incluyen:

- **Aumentar gradualmente la edad jubilatoria**, en línea con el aumento de la esperanza de vida.

- **Reformular las moratorias** para que incluyan contribuciones simbólicas, evitando la gratuidad completa.

- **Fortalecer la formalización del empleo** mediante incentivos tributarios, simplificación registral y fiscalización.

- **Diseñar esquemas multipilares**, que combinen un piso no contributivo universal, un pilar contributivo proporcional, y opciones de ahorro voluntario o semi-obligatorio.

En suma, los estudios disponibles coinciden en que sin una respuesta articulada entre política previsional, política laboral y política fiscal, el sistema previsional argentino enfrentará crecientes dificultades para sostener su legitimidad y viabilidad a largo plazo. El desafío no es sólo financiero, sino también social e institucional.

Capítulo V

Conceptos financieros básicos y alternativas privadas de retiro

1. Introducción al enfoque financiero de la previsión social

En las últimas décadas, los sistemas previsionales han dejado de ser abordados únicamente como dispositivos institucionales y jurídicos, para también comenzar a analizarse desde una perspectiva económica y financiera. Este enfoque no niega su dimensión social y distributiva, sino que la complementa al incorporar variables como el comportamiento del ahorro individual, la rentabilidad de los instrumentos financieros y el horizonte de inversión de las personas. En contextos donde la sostenibilidad del sistema previsional estatal se encuentra tensionada, la mirada financiera permite explorar posibles alternativas complementarias, en especial aquellas basadas en el ahorro privado de largo plazo.

El ahorro previsional privado se basa en la noción de capitalización: las personas ahorran durante su vida activa con el objetivo de contar con recursos suficientes en su etapa de retiro. Este esquema requiere condiciones macroeconómicas estables, educación financiera adecuada, confianza en el sistema financiero y regulaciones claras. En países como Chile, México o Colombia, esta estrategia ha tenido desarrollos significativos, aunque no exentos de críticas y ajustes (FIAP, 2022; Bertranou, 2011).

En Argentina, la historia del ahorro previsional individual ha sido ambivalente. Desde la desactivación de las AFJP en 2008 mediante la Ley 26.425, en un contexto de crisis global y cuestionamientos sobre su eficiencia, cobertura y legitimidad, han persistido canales marginales de ahorro voluntario, tales como los seguros de retiro, fondos de inversión con

fines previsionales y mecanismos bancarios de ahorro a largo plazo (Superintendencia de Seguros de la Nación, 2023).

El desafío actual, entonces, es repensar la relación entre previsión pública y ahorro privado, en un escenario donde los ingresos jubilatorios otorgados por el Estado suelen ser insuficientes para sostener una calidad de vida digna. Como afirma el informe de CIPPEC (2020), el sistema previsional argentino enfrenta una encrucijada: mientras crece la proporción de personas jubiladas, disminuye la base de aportantes formales, lo que reduce la capacidad redistributiva del sistema. Frente a ello, el desarrollo de alternativas privadas de retiro puede ser parte de una estrategia más amplia de diversificación previsional, aunque debe estar regulado y orientado por principios de **equidad, transparencia y sostenibilidad**.

Desde una perspectiva de finanzas personales, el ahorro previsional privado implica decisiones complejas sobre **riesgo, rentabilidad, horizonte temporal, liquidez y diversificación**. Estas decisiones están condicionadas por el nivel de ingreso, la estabilidad laboral, la educación financiera y las expectativas individuales. Por eso, abordar este fenómeno no solo requiere un análisis técnico de los instrumentos disponibles, sino también una comprensión del comportamiento financiero de los hogares, especialmente en un país como Argentina, donde la informalidad, la volatilidad macroeconómica y la desconfianza institucional configuran un escenario adverso.

En suma, esta sección introduce una mirada que complejiza el debate previsional tradicional. Ya no se trata solo de discutir la suficiencia del sistema estatal, sino de analizar las capacidades y también limitaciones del ahorro privado como estrategia de previsión. Esto exige integrar el enfoque social con una perspectiva económica-financiera, entendiendo que la sostenibilidad previsional del futuro dependerá de un entramado múltiple que combine solidaridad intergeneracional con responsabilidad individual.

2. Conceptos financieros básicos aplicados a la previsión

Para entender cómo el ahorro previsional privado puede complementar o reemplazar el sistema estatal, es fundamental dominar algunos conceptos financieros clave que orientan las decisiones de inversión. A continuación, se explican y relacionan con el contexto argentino, usando ejemplos y fuentes relevantes.

2.1. Capitalización

La **capitalización** sucede cuando los intereses generados se suman al capital y devengan nuevos rendimientos. La fórmula del monto acumulado es:

$$C_n = C_i \times (1 + i)^n$$

Donde:

C_i : *Capital inicial*

i : tasa de interés periódica

n : *número de periodos*

2.2. Horizonte de inversión

El **horizonte** es el tiempo que un inversor está dispuesto o necesita mantener su capital antes de usarlo. Se suele clasificar en corto (<1 año), mediano (1–5 años) o largo plazo (>5 años).

En términos previsionales, nos posicionamos en un horizonte **largo**, ya que los ahorros se hacen durante la vida laboral, y el retiro sucede décadas después. Esto permite asumir cierta volatilidad y optar por instrumentos más rentables como acciones o fondos de inversión con exposición variable, a la espera de beneficios a largo plazo.

2.3. Liquidez y diversificación

- *Liquidez* es la facilidad con que se puede convertir un activo en efectivo sin perder valor. Para ahorro previsional, la liquidez no es la prioridad durante la vida activa, pero sí al momento del retiro.

- *Diversificación* consiste en repartir el capital entre distintos instrumentos o activos (bonos, acciones, inmuebles) para disminuir el riesgo total de la inversión. En términos previsionales, la cartera diversificada protege el fondo ante crisis específicas (como la bursátil o cambiaria).

2.4. Rentabilidad y riesgo

La **rentabilidad** es el retorno que genera una inversión respecto al capital aportado. Se expresa como porcentaje, e incluye ingresos generados (intereses, dividendos) y ganancia del capital

$$R_t = \frac{V_f - V_i + D}{V_i}$$

Donde:

R_t : Rentabilidad total

V_f : Valor final

V_i : Valor inicial

D : Dividendos

Para inversiones de largo plazo, la rentabilidad anual compuesta (Tasa de Crecimiento Anual Compuesto) se calcula:

$$TCAC = \left(\frac{V_f}{V_i}\right)^{\frac{1}{n}} - 1$$

Donde n es el número de periodos. Para el caso de rentabilidad anual compuesta, se consideran períodos a los años.

Estas fórmulas permiten comparar instrumentos de inversión a lo largo del tiempo.

El **riesgo**, en cambio, se refiere a la probabilidad de que la inversión no rinda lo esperado o incluso pierda valor. Suele cuantificarse mediante la volatilidad (la desviación estándar del rendimiento).

$$\sigma = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (R_i - \bar{R})^2}{n - 1}}$$

Donde:

σ : riesgo (volatilidad)

R_i : rentabilidad en el período i

\bar{R} : rentabilidad promedio

n : número de observaciones

Un valor más alto de σ indica mayor incertidumbre.

Existe una relación familiarmente conocida: **mayor riesgo** → **mayor rentabilidad esperada** para compensar al inversor.

Figura 5.1.
Frontera de eficiencia



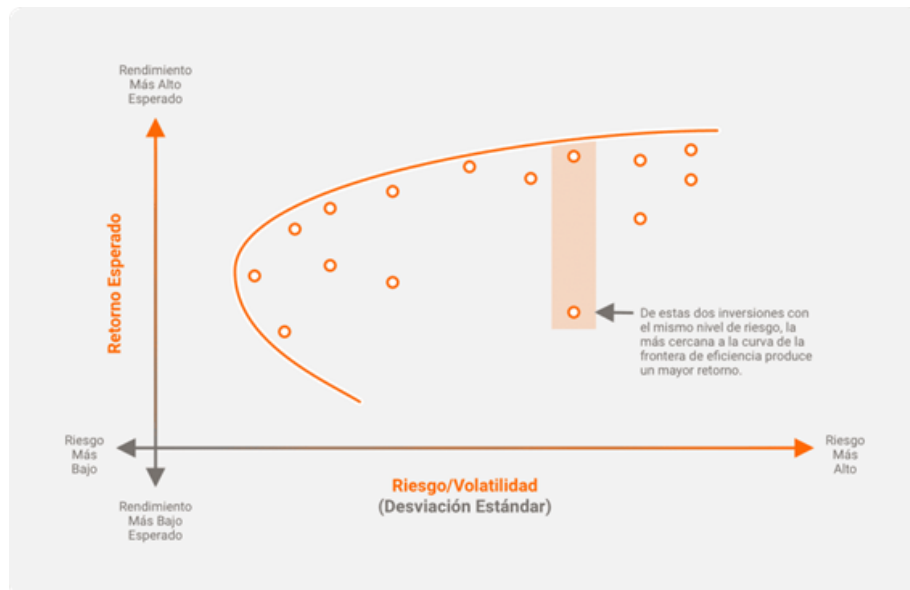
Fuente: Extraído de "Curso para inversores bursátiles", Patricio Cazenave, 2023

En el contexto previsional, esta dinámica implica que inversiones en instrumentos de renta variable pueden generar más rentabilidad sobre el largo plazo, pero también mayor incertidumbre, lo que plantea un dilema entre lograr un buen ingreso futuro o proteger el capital acumulado.

2.5. Diversificación

La **diversificación** consiste en combinar activos con correcciones bajas o negativas para reducir el riesgo total. Basada en la teoría moderna de portafolio de Markowitz, este enfoque busca optimizar el rendimiento para un riesgo dado. Este modelo representa el conjunto de portafolios que maximizan el retorno esperado para un nivel dado de riesgo o minimizan el riesgo para un retorno esperado deseado.

Figura 5.2.
Teoría de cartera moderna



Fuente: Reimpreso de "Investment Portfolio Diversification: Why You Need it and How to Achieve it", por Claire Rohlf, 2020

2.6. Ratio de Sharpe (recompensa-riesgo)

Es un indicador financiero que relaciona el rendimiento adicional de una inversión con respecto a un activo "libre de riesgo", considerando su volatilidad. A mayor ratio, mayor recompensa por unidad de riesgo. Este indicador sirve para comparar carteras o fondos, y su máxima importancia en el ámbito previsional es que permite evaluar cuál alternativa ofrece mayor rentabilidad ajustada a riesgo a lo largo del tiempo.

$$S = \frac{R_p - R_f}{\sigma_p}$$

Donde:

S : Ratio de Sharpe

R_p : Rentabilidad del portafolio

r_f : Tasa libre de riesgo

σ_p : Desviación estándar de los retornos del portafolio

2.7. Coste de capital y coste implícito de administración

Mientras que el *coste de capital* representa el rendimiento mínimo que la inversión debe ofrecer para ser atractiva, en el ahorro previsional es vital considerar también las **comisiones y gastos** que cobran administradores, aseguradoras y bancos.

En el sistema de capitalización con AFJP de los '90, las comisiones reducían hasta un 54 % del aporte, lo que impactó sobremanera la capacidad de acumular un fondo digno para la jubilación.

Aplicaciones al ahorro previsional privado

Estos conceptos anteriormente desarrollados, nos permiten tener una mejor idea de cuales serían las características mas acordes para el ahorro previsional privado y voluntario, de tal manera que:

- Con un **horizonte largo** (30+ años de aportes), se puede asumir más volatilidad (riesgo) para aspirar a mayores rendimientos, procurando obtener una rentabilidad promedio que supere el coste de capital, comisiones e inflación.
- La **diversificación** reduce la exposición a shocks puntuales y preserva el valor real del ahorro durante la vida laboral activa.
- Evaluar la **liquidez** es esencial para asegurar que una vez iniciada la jubilación, se pueda disponer de los fondos sin distorsiones o costos excesivos.
- Comparar alternativas con métricas como la **ratio de Sharpe** ayuda a decidir entre distintos fondos o seguros de retiro que ofrecen estructuras de inversión diversas.

3. Instrumentos previsionales privados: tipos y funcionamiento

En Argentina, tras la eliminación de las AFJP en 2008, el ahorro previsional individual se ha orientado en gran medida hacia dos instrumentos clave: fondos comunes de inversión (FCI) y seguros de retiro. Ambos constituyen alternativas de ahorro a largo plazo con beneficios y limitaciones propias. A continuación, se presenta una descripción detallada de cada uno.

3.1. Fondos comunes de inversión (FCI)

Los FCI son patrimonios colectivos que agrupan los aportes de múltiples inversores para invertir en activos como bonos, instrumentos de mercado monetario, acciones locales o internacionales, entre otros. Son administrados por una sociedad gerente y una sociedad depositaria, ambas reguladas por la Comisión Nacional de Valores (CNV). No poseen personalidad jurídica propia, sino que operan como una cartera de activos financieros cuyos cotizantes reciben participaciones proporcionales al capital aportado.

Características principales:

- **Reglamento de gestión:** cada fondo debe contar con un reglamento de gestión y eventualmente un prospecto, que establece objetivos de inversión, honorarios máximos y condiciones de rescate. El inversor debe recibir estos documentos al momento de suscribir.
- **Tipos de riesgos:** los FCI enfrentan riesgos diversos: de mercado, tipo de cambio, solvencia del emisor, liquidez, administración y custodia.
- **Diversificación automática:** permiten acceder a portafolios diversificados en renta fija, variable o activos mixtos, lo que reduce el riesgo no sistemático.
- **Liquidez variable:** la mayoría ofrece rescates entre 24 y 72 horas hábiles.
- **Comisiones integradas:** se cobran mediante el valor de la cuota parte y suelen estar en torno al 2–3 % anual.
- **Montos accesibles:** se puede ingresar con tan solo \$1.000, permitiendo acceso masivo a la inversión.

Si bien estos FCI no están diseñados exclusivamente para la jubilación, pueden emplearse como ahorro voluntario con horizonte de largo plazo. Esto permite formar una cartera diversificada que evolucione de acuerdo con los conceptos financieros analizados en la sección 4.2. Su modalidad libre facilita adaptarse a la etapa de retiro, aunque sin garantía de rentabilidad mínima ni respaldo formal de la seguridad social.

Perfiles del inversor y adecuación del fondo:

- **Conservador:** busca preservar capital y evitar volatilidad. Puede optar por fondos de renta fija, money market o CER.

- **Moderado:** tolera cierta volatilidad a cambio de retornos más altos. Suele distribuir entre renta fija, CER y renta variable.

- **Agresivo:** prioriza el crecimiento del capital, aún a costa de fuertes oscilaciones. Prefiere renta variable o fondos con exposición internacional.

Riesgos:

- Los fondos de **money market** y **renta fija corta** tienen baja volatilidad, ideales para perfiles conservadores, pero ofrecen retornos reales limitados.

- Los fondos **CER** protegen frente a la inflación, aunque su exposición a deuda soberana los hace vulnerables al riesgo de refinanciamiento.

- Los fondos **dólar-linked** están sujetos a cambios en la política cambiaria y macroeconómica.

- Los fondos de **renta variable** poseen el mayor riesgo, con alta exposición a shocks bursátiles, pero también el mayor potencial de rentabilidad en el largo plazo.

3.2. Seguros de retiro

Los seguros de retiro son productos contractuales entre un individuo y una aseguradora regulada por la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN). Las compañías deben cumplir con la Ley 20.091, la Resolución SSN 38.708/2014 (sobre reservas matemáticas y flujos financieros) y la Resolución UIF 126/2023 (sobre prevención de lavado de activos).

Funcionamiento:

- El trabajador paga primas periódicas o extraordinarias, acumulando un fondo individual que es invertido por la aseguradora.

- Se pueden solicitar rescates parciales o totales, sujeto a condiciones contractuales.

- Al momento del retiro, se puede optar por renta vitalicia —pago periódico garantizado— o retiro en efectivo, según lo contratado.

Cobertura legal y supervisión:

- Las aseguradoras deben constituir reservas para cubrir compromisos futuros (especialmente rentas vitalicias), destinando al menos un 10 % en inversiones alineadas con estas obligaciones.

- La SSN supervisa aspectos clave como solvencia, comercialización, reaseguro y protección del consumidor.

Características:

- Presentan **menor riesgo** y retornos más predecibles, aunque a costa de menores rendimientos en comparación con activos más volátiles.

- Son productos con estructuras fijas (“enlatados”), con rescates parciales permitidos tras el primer año, muchas veces con penalizaciones.

- Están diseñados para metas de ahorro de largo plazo (10–30 años), incentivando la disciplina financiera.

- Pueden incluir **beneficios fiscales** (deducción en Impuesto a las Ganancias), **seguro de vida** y **protección de capital**, atractivos para perfiles conservadores o sin tolerancia al riesgo.

Riesgos:

- Aunque presentan **menor volatilidad**, están sujetos al riesgo de **solvencia de la aseguradora**.

- Son menos flexibles que los FCI, con restricciones de rescate y menor adaptabilidad a cambios en los objetivos del ahorrista.

- El retorno está limitado a tasas proyectadas o garantizadas, sin exposición a activos de alto crecimiento.

4. El marco legal argentino y la situación actual del retiro privado

Los instrumentos de ahorro previsional privado —como los fondos comunes de inversión y los seguros de retiro— operan bajo un marco jurídico riguroso que combina

normas del **Código Civil y Comercial de la Nación (CCyC)**, leyes sectoriales y regulaciones emitidas por organismos de control como la Comisión Nacional de Valores (CNV) y la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN).

4.1. Supervisión y regulación

En Argentina, los instrumentos de retiro privado —como los seguros de retiro y fondos comunes de inversión— están sujetos a una regulación estricta por parte de organismos especializados.

El CCyC establece requisitos básicos —como la descripción clara de prestaciones, primas, casos de rescate y extinción— mediante el artículo 1417. Esto asegura que el asegurado esté plenamente informado de sus derechos y restricciones contractuales.

Los **seguros de retiro** se rigen por la Ley N° 20.091 y la Ley N° 17.418. La **Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN)** controla su funcionamiento, autorizaciones, solvencia, reservas matemáticas y cumplimiento de normas de prevención de lavado (UIF) y solvencia financiera.

La **Ley 24.241** contempla una salvaguarda estatal: en caso de que una aseguradora no cumpla con el pago de la renta vitalicia, el Estado garantiza el cumplimiento de las prestaciones exigibles.

Además, el **Reglamento General de la Actividad Aseguradora (RGAA)** establece requisitos mínimos, incluyendo que las entidades afecten al menos el 10 % de reservas matemáticas a instrumentos de cobertura para garantizar el cumplimiento de obligaciones futuras.

Por su parte, los **fondos comunes de inversión (FCI)** son supervisados por la **Comisión Nacional de Valores (CNV)** bajo normativa vigente que define su carácter de patrimonio separado, su estructura (sociedades gerente y depositaria) y los prospectos que deben entregar a los inversores. La CNV subraya que los FCI deben estar acompañados de prospectos que informen al inversor sobre riesgos, comisiones y políticas de inversión, condiciones que favorecen su uso como vehículo previsional formal.

En conjunto, estas instituciones, leyes, resoluciones, etc. crean un sistema en donde:

- El CCyC impone deberes generales de prudencia, lealtad y transparencia aplicables tanto a fiduciarios como a aseguradores.

- La CNV regula la estructura operativa de los FCI, limitando riesgos a través de requerimientos de diversificación y liquidez.

- La SSN exige condiciones de solvencia y formalidad contractual para los seguros de retiro.

- El Estado actúa como garante en última instancia frente a incumplimientos del sector privado.

Este entramado legal busca equilibrar eficiencia financiera con protección del ahorrista, asegurándose de que los instrumentos de ahorro previsional privado no solo ofrezcan rentabilidad, sino que también garanticen seguridad y responsabilidad en la gestión de los recursos.

4.2. Incentivos fiscales

Un componente importante del ahorro previsional privado es el estímulo fiscal. En 2019, se reincorporaron **deducciones del impuesto a las ganancias** para aportes a seguros de retiro y a primeros planes de seguro de vida, conforme a la Ley N° 27.430 y el decreto 59/2019 (actualizado por DNU 18/2023). Esto representa un incentivo dirigido a trabajadores que tributan Ganancias.

Los beneficios incluyen:

- Exención de IVA e impuestos internos sobre primas de seguros de vida y retiro.

- Deducción de aportes voluntarios sobre la base imponible del impuesto a las Ganancias.

4.3. Estado reciente del mercado

Un análisis reciente muestra que:

- El ahorro voluntario previsional privado es **marginal**, con solo ~1,6 millones de asegurados y una base de primas que representa un 17 % del mercado asegurador en 2024 (CIPPEC, 2024)

- Los fondos comunes de inversión no diseñados específicamente para jubilación ofrecen más liquidez y diversificación, pero carecen de beneficios fiscales previstos para incentivar el ahorro previsional.

4.4. Limitaciones y desafíos

A pesar del marco legal y fiscal favorable en ciertos extremos, existen obstáculos significativos:

- **Baja penetración:** solo el 10 % de la población activa accede a instrumentos previsionales privados.

- **Formalización laboral:** muchos de los trabajadores informales no tributan Ganancias, por lo cual no pueden beneficiarse de deducciones fiscales.

- **Confianza:** según estudios (UNLP, SSN), el nivel de confianza en las aseguradoras y los instrumentos es bajo, afectado por crisis macro (2001) y desconocimiento del producto.

4.5. Síntesis normativa y situación actual

- **Seguros de retiro:** autorizados por SSN, con exigencias de reservas, solvencia, control AML, cobertura mínima en moneda extranjera, supervisión interinstitucional (SSN, UIF, IGJ, BCRA).

- **Fondos comunes de inversión:** regulados por CNV, con pautas de diversificación, capital mínimo y liquidez.

- **Incentivos fiscales:** exenciones y deducciones integradas pero parcialmente implementadas, especialmente enfocadas a contribuyentes de Ganancias.

Capítulo VI

Propuestas académicas y de organismos sobre sostenibilidad previsional

A lo largo de las últimas décadas, la sostenibilidad de los sistemas previsionales ha sido objeto de crecientes interrogantes, impulsados por profundas transformaciones demográficas, económicas y laborales. Como hemos venido mencionando a lo largo del texto, el aumento sostenido de la esperanza de vida, el envejecimiento poblacional, la expansión del trabajo informal y las restricciones fiscales han puesto en tensión el equilibrio estructural de numerosos regímenes jubilatorios, tanto en países desarrollados como en América Latina. En ese contexto, diversos organismos internacionales, centros de investigación y académicos nacionales han formulado diagnósticos y propuestas con el objetivo de garantizar la viabilidad financiera, la equidad y la cobertura de los sistemas previsionales en el largo plazo.

Este capítulo tiene por objetivo presentar y analizar críticamente las **principales recomendaciones, reformas y líneas de debate** existentes en torno al futuro del sistema previsional argentino. Lejos de constituir una mera discusión técnica, estas propuestas reflejan visiones diversas sobre el rol del Estado, los principios que deben guiar la seguridad social, y el modo en que deben conjugarse la justicia distributiva con la sostenibilidad fiscal.

En primer lugar, se examinarán las reformas sugeridas por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la CEPAL, la OIT y la OCDE,

cuyas recomendaciones han influido en distintas etapas del diseño previsional argentino, desde las privatizaciones de los años 90 hasta los debates actuales sobre edad jubilatoria, tasa de reemplazo o sistemas multipilares. En segundo lugar, se abordarán las propuestas elaboradas desde el ámbito académico nacional, centradas en el sistema vigente y en alternativas de reforma compatibles con el contexto socioeconómico argentino. Por último, se presentarán las principales líneas de debate técnico y político que atraviesan actualmente la discusión previsional, incluyendo la cuestión de la edad de retiro, el acceso a las moratorias, los regímenes especiales y la compatibilidad entre trabajo y jubilación.

De este modo, el capítulo busca ofrecer un panorama amplio sobre el estado del conocimiento y las propuestas existentes en materia previsional, que sirva de base para los análisis y reflexiones posteriores.

1. Reformas propuestas por organismos internacionales

Los organismos multilaterales han formulado recomendaciones clave para asegurar la viabilidad de los sistemas previsionales frente al envejecimiento poblacional y el cambio demográfico. En Argentina, estas sugerencias han influido en discusiones y reformas recientes, aunque también han generado controversias.

1.1. Banco Mundial / CEPAL: modelos multipilares

El Banco Mundial y CEPAL han señalado que los sistemas de reparto tradicionales enfrentan tensiones crecientes y que las reformas deben considerar una estructura **multipilar**:

- Un **pilar cero** o básico universal para garantizar ingresos mínimos no contributivos.
- Un **pilar uno** de reparto obligatorio, ajustado proporcionalmente a aportes.
- Pilares adicionales de ahorro individual, tanto obligatorio como voluntario (capitalización)

Sin embargo, Milva Geri (CEPAL, 2022) advierte que la recomendación del Banco Mundial de privatización previsional en América Latina no siempre consideró los contextos nacionales de informalidad laboral o heterogeneidad institucional, lo que debilita su aplicabilidad en el caso argentino. La investigadora concluye que muchas premisas del Banco

Mundial sobre privatización en Argentina fueron erróneas y no resolvieron los problemas estructurales de cobertura y equidad.

1.2. Fondo Monetario Internacional (FMI): prudencia fiscal y ajuste paramétrico

Los informes del FMI destacan que Argentina atraviesa una fase avanzada de transición demográfica, con alto envejecimiento y descenso de la proporción entre aportantes y beneficiarios. Por ello, sugieren:

- **Reducir la tasa de reemplazo**, es decir, el porcentaje del salario que representa la jubilación (por ejemplo, pasar del 70 % a un 60 % o menos).
- **Aumentar la edad jubilatoria**, especialmente en mujeres (de 60 a 65 años), y considerar incrementos futuros según la esperanza de vida.
- **Incrementar aportes previsionales adicionales**, en torno a un 6 % del salario, acompañados de incentivo al ahorro privado voluntario.
- **Modificar la fórmula de indexación** de jubilaciones, reemplazando la movilidad mixta (salarios + recaudación) por ajuste directo por inflación (IPC), lo que reduce el gasto previsional y mejoraría el déficit fiscal.

Adicionalmente, el FMI plantea que cualquier reforma debe preservar las metas fiscales comprometidas, y que el éxito de la transición depende de su aceptabilidad social, gradualidad, comunicación efectiva y compensaciones focalizadas a grupos vulnerables.

1.3. BID / OIT / OCDE: complementariedad del ahorro privado y equidad

Organismos como el BID, OIT y la OCDE han subrayado que el ahorro privado puede ser una herramienta complementaria, no sustitutiva, del sistema público si se diseña bajo principios de equidad, portabilidad y fiscalización (OCDE, 2016).

- El adecuado diseño de incentivos fiscales y productos accesibles puede fomentar el ahorro voluntario sin generar inequidades.
- Se debe incluir educación financiera para ampliar el acceso en población no formal.

- El esquema multipilar debe garantizar que el pilar contributivo respete la solidaridad intergeneracional y que el pilar de ahorro voluntario sea opcional, flexible y transparente.

En conclusión, los organismos internacionales ofrecen marcos técnicos robustos para responder al reto del envejecimiento y la presión fiscal. Proponen una combinación de reformas paramétricas (edad, aportes, movilidad) con incentivos al ahorro privado voluntario y un esquema multipilar. Sin embargo, algunos expertos advierten que su implementación sostenible depende del contexto nacional, la formalidad del mercado laboral y la legitimidad social. Además, en Argentina ya se han experimentado efectos no deseados al incorporar recomendaciones de estos organismos multilaterales sin ajustes centrados en aspectos locales.

2. Reformas planteadas desde la academia nacional

Durante las últimas dos décadas, múltiples centros de estudio y expertos han generado propuestas orientadas a mejorar la sostenibilidad, equidad y eficiencia del sistema previsional argentino. A continuación, se analizan algunas de las principales líneas de reforma planteadas por tres instituciones académicas con enfoques diversos, que permiten observar una gama de posibilidades de rediseño del sistema previsional argentino.

2.1. CIPPEC: reordenamiento del sistema previsional

El autor Manuel Mera a través de su documento, ‘Reordenamiento del Sistema Previsional Argentino’, de agosto del 2023, plantea una reforma estructural basada en tres pilares fundamentales: cobertura, adecuación y sostenibilidad. La propuesta busca superar las limitaciones del régimen actual mediante un diseño más equitativo y eficiente.

Uno de los principales cambios que propone es la creación de una prestación previsional universal, equivalente al 80% de la jubilación mínima, que se otorgaría a todas las personas en edad jubilatoria, independientemente de su historia contributiva. Este componente universal se complementaría con un tramo contributivo que premie los aportes realizados a lo largo de la vida laboral. De este modo, se mantendría el principio de solidaridad intergeneracional y se mejoraría la equidad dentro del sistema.

Asimismo, CIPPEC aconseja la **revisión o eliminación de los regímenes especiales o diferenciales** cuestionando el impacto distributivo negativo que tienen sobre el régimen general. Actualmente, más del **40% de las jubilaciones** corresponden a este tipo de regímenes y otorgan **prestaciones significativamente superiores** al promedio

del régimen general. Esta heterogeneidad genera inequidades y compromete la sostenibilidad financiera del sistema, ya que muchos de estos regímenes no se autofinancian y son subsidiados por el resto de los trabajadores.

Otra línea importante de la propuesta, es la unificación de las vías de acceso al beneficio jubilatorio: el régimen contributivo, las moratorias y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Bajo el nuevo esquema, estos mecanismos convergerían en un único sistema que contemple tanto la lógica contributiva como la protección social, evitando la segmentación actual y los problemas de equidad asociados.

Estas reformas, según CIPPEC, podrían mantener la cobertura del 95% sin incrementar el gasto previsional y mejorando la progresividad del sistema.

2.2. Propuestas de otros académicos: Bour, Susmel y Urbiztondo

Un trabajo elaborado por Juan Luis Bour, Nuria Susmel y Santiago Urbiztondo, propone una reforma estructural del sistema previsional argentino orientada a alcanzar la **sostenibilidad financiera**, mejorar los **incentivos a la formalidad** y establecer un esquema **más equitativo y transparente**.

La propuesta parte del diagnóstico de que el actual diseño del SIPA presenta múltiples fallas: cobertura ampliada pero no sostenible, inequidades entre quienes aportaron y quienes acceden por moratorias, escasa relación entre aportes y beneficios, y un régimen fiscal que mezcla objetivos sociales con gasto previsional. Frente a este diagnóstico, proponen una transformación basada en tres pilares fundamentales:

a) Pilar universal no contributivo

Se propone otorgar una **prestación básica universal** a toda persona que alcance la edad de jubilación y no cuente con aportes suficientes. Esta prestación estaría financiada íntegramente con impuestos generales, no con contribuciones laborales, y reemplazaría tanto a las moratorias como a la actual Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).

Este pilar tiene como objetivo evitar la pobreza en la vejez, sin comprometer la sostenibilidad del sistema contributivo, y estaría estrictamente separado financiera e institucionalmente del régimen contributivo.

b) Pilar contributivo proporcional

El régimen actual sería reemplazado por un esquema de beneficios proporcionales al esfuerzo contributivo. Es decir, se eliminaría el umbral de 30 años de aportes como requisito

para acceder a la jubilación, y en su lugar se calcularía el haber jubilatorio en función del total de años efectivamente aportados, bajo un modelo actuarial más transparente.

Esto permitiría una transición gradual y justa entre generaciones, al tiempo que fortalecería los incentivos a la formalidad laboral.

c) Pilar de ahorro previsional voluntario

El rediseño prevé un componente voluntario de ahorro previsional que permitiría complementar la jubilación mediante aportes adicionales realizados por los trabajadores durante su vida activa. Este ahorro podría canalizarse a través de cuentas individuales supervisadas por organismos estatales, o bien administradas por entidades privadas bajo regulación pública, tomando elementos de experiencias internacionales como el sistema chileno.

Otros componentes de la propuesta

Además del rediseño en tres pilares, plantean otras reformas necesarias para garantizar la sostenibilidad del sistema:

- **Separación presupuestaria y administrativa** entre el régimen contributivo y el no contributivo, lo que permitiría un seguimiento más claro de los recursos y responsabilidades del Estado.
- **Eliminación de las moratorias** previsionales, por considerarlas regresivas y desincentivadoras de la formalidad.
- **Simplificación normativa y progresiva** eliminación de los regímenes especiales y de privilegio, que actualmente distorsionan la equidad y la lógica contributiva.
- Establecimiento de un **ente autónomo técnico** que evalúe el sistema de forma permanente, con capacidad para emitir alertas tempranas y sugerir modificaciones con base técnica y no política.

2.3. Propuesta amplia de Fundación Libertad y Progreso

Por su parte, la Fundación Libertad y Progreso propone una reforma más radical, orientada hacia un sistema de capitalización individual, inspirado en el modelo chileno pero con ajustes a la realidad argentina. En su documento '*Propuesta para el reordenamiento del sistema previsional argentino*', los autores señalan que el régimen de reparto actual es

estructuralmente deficitario y que, sin una reforma de fondo, la carga fiscal asociada se volverá insostenible.

La propuesta consiste en un sistema mixto compuesto por un **pilar básico** de pensión universal mínima financiado por impuestos generales, complementado por un segundo pilar de capitalización individual obligatoria y un tercer pilar voluntario. El nuevo sistema reemplazaría progresivamente al actual, evitando la duplicación de beneficios y preservando los derechos adquiridos.

La propuesta enfatiza la necesidad de brindar **mayor transparencia** en la gestión de los fondos, fortalecer la **educación financiera** de los afiliados y **fomentar la competencia** entre administradoras de fondos previsionales. Para ello, se propone la apertura del sistema a nuevos actores del mercado financiero, con regulaciones claras y estrictas para evitar abusos.

Asimismo, plantea que el Estado conserve un **rol regulador y de garante** último del sistema, a través de un fondo de compensación intergeneracional que mitigue las desigualdades surgidas por trayectorias laborales precarias o interrupciones en los aportes.

Estas propuestas, si bien parten de diagnósticos similares respecto a la insostenibilidad del régimen actual, difieren en sus enfoques y niveles de profundidad. Algunas priorizan una mayor equidad dentro del reparto, mientras que otras abogan por un giro hacia la capitalización individual. En todos los casos, sin embargo, se reconoce la necesidad de reformar un sistema que enfrenta desafíos estructurales ligados a la demografía, el mercado laboral y la gestión institucional.

3. Principales líneas de debate sobre posibles mejoras al sistema previsional argentino

En este apartado se presentan y analizan los ejes más relevantes en la discusión actual sobre la reforma previsional argentina: las moratorias, la edad jubilatoria, los regímenes especiales, y la segmentación entre aportantes y no aportantes. Cada uno de estos temas motiva propuestas diversas y plantea tensiones clave entre equidad social, sostenibilidad fiscal e inclusión.

3.1. Moratorias previsionales: inclusión vs. sostenibilidad

Desde su implementación en 2005, las moratorias previsionales permitieron ampliar la cobertura jubilatoria a más del 90 % de los adultos mayores. Sin embargo, según CIPPEC,

este mecanismo ha funcionado como un "torniquete" de emergencia que genera **distorsiones estructurales y costosas inequidades**, especialmente entre quienes aportaron menos de 30 años versus aquellos que lo hicieron.

Asimismo, se ha evidenciado que entre 2022 y 2024, alrededor del **70 % de las nuevas jubilaciones fueron otorgadas vía moratorias**, mientras solo el 24 % se jubilaron con aportes completos (Bloomberg, 2024).

El debate gira en torno a si prolongar las moratorias —a través de nuevas leyes— mantiene cobertura o si perpetúa un esquema insostenible. Alternativas legislativas recientes incluyen crear beneficios proporcionales según aportes, eliminar los 30 años como requisito o sustituir la moratoria por una prestación universal básica (PUAM) combinada con aporte proporcional.

3.2. Edad jubilatoria y la evolución demográfica

El sistema vigente establece la jubilación a los 60 años (mujeres) y 65 (hombres), aunque varios expertos advierten que con la expectativa de vida actual es necesario un **reajuste gradual**.

El CIPPEC propone igualar estas edades por género, y vincular su ajuste a la evolución de la esperanza de vida y a incentivos para prolongar la actividad laboral más allá del umbral legal.

Además, el caso particular de la jubilación anticipada como algunos dispositivos legales que permiten jubilarse por años de servicio compensando edad, agravan el déficit previsional local y genera controversia sobre su replicabilidad federal.

3.3. Regímenes especiales y diferenciales: ¿privilegios insostenibles?

Argentina cuenta con cerca de **200 regímenes especiales o de excepción**, que cubren aproximadamente el 40 % de los beneficiarios y acaparan más del 50 % del gasto previsional, con haberes promedio un 85 % mayores que el régimen general (Langlou, CIPPEC, 2024).

La crítica más extendida es que estos regímenes reducen la legitimidad del sistema general, segmentan la solidaridad intergeneracional y generan inequidades fiscales de gran magnitud. CIPPEC y otros actores del debate proponen su revisión y eventual integración al régimen general bajo criterios de financiamiento claro y progresividad.

3.4. Incentivos y equidad: aportes vs. derechos sociales

Un punto clave del debate es cómo reconocer aportes incompletos en lugar de excluir. El requisito de los 30 años de aportes **excluye a más del 75 %** de quienes llegan a edad jubilatoria. El investigador Rafael Rofman, advierte que exigir 30 años de aportes priva de justicia a quienes trabajaron gran parte de su vida sin completar el mínimo por informalidad o interrupciones laborales; proponiendo beneficios proporcionales como alternativa más justa y sostenible.

También se señala que las moratorias **reducen la incentivación a formalizarse**: si se puede jubilar vía excepción sin aportar, muchos trabajadores optan por permanecer en la informalidad o no aportar consistentemente, lo que alimenta el círculo de desequilibrio contributivo.

3.5. Movilidad jubilatoria: inflación, salario y justicia intergeneracional

La movilidad actual combina inflación y recaudación, aunque en 2023 se sustituyó por ajuste solo por IPC, congelando el poder adquisitivo de muchos jubilados. Se plantea perfeccionarla con ajustes más frecuentes por inflación y un componente anual adicional vinculado a salarios reales, administrado de forma anticíclica (CIPPEC, 2025).

Este segmento del capítulo resalta que el debate previsional argentino no solo es técnico, sino también profundamente político. Las decisiones sobre moratorias, edad de retiro, regímenes especiales, reconocimiento contributivo y movilidad condicionan la legitimidad del sistema, su futuro financiero y su capacidad para articular solidaridad con sostenibilidad. Para alcanzar resultados coherentes, cualquier propuesta debe equilibrar **justicia social y viabilidad fiscal**, con **mecanismos transparentes y consensuados**.

Capítulo VII

Análisis crítico y discusión

El sistema previsional argentino enfrenta desde hace varias décadas un problema persistente de sostenibilidad financiera. El déficit previsional argentino es de carácter crónico y trasciende los ciclos económicos. Esta dificultad no surge de un único factor, sino de la combinación de dinámicas que se retroalimentan: el envejecimiento poblacional, la disminución de la tasa de fecundidad y la baja densidad contributiva derivada de la informalidad laboral, la inestabilidad macroeconómica y la falta de previsibilidad institucional y normativa. Juntas, estas dimensiones (demográfica, económica e institucional) generan una presión creciente sobre las cuentas públicas y ponen en cuestión la capacidad del sistema para sostenerse en el mediano y largo plazo.

En el aspecto demográfico, la relación entre aportantes activos y beneficiarios pasivos se ha deteriorado de manera sostenida. Mientras que en los años ochenta el sistema contaba con más de tres trabajadores activos por cada jubilado, hoy esa relación se aproxima peligrosamente a 1,5 lo que limita la capacidad de financiamiento del régimen de reparto (INDEC, 2023; ANSES, 2024). Esta tendencia responde tanto al aumento de la esperanza de vida —76 años para los hombres y 80 años para las mujeres— (INDEC, 2023), como a la reducción de la tasa de natalidad y de fecundidad, que disminuye la base futura de aportantes. La consecuencia es un desbalance estructural: cada vez menos trabajadores deben financiar a una cantidad creciente de jubilados.

En el aspecto laboral, la alta informalidad constituye un factor crítico. Según el INDEC, en 2024 alrededor del 45 % de los trabajadores se desempeñaba en la economía informal, sin realizar aportes regulares al sistema previsional. A esto se suma la elevada rotación y

precarización en el empleo formal, que genera trayectorias contributivas interrumpidas y densidades de aportes insuficientes. Este fenómeno no solo debilita la base de financiamiento, sino que además impulsa la necesidad de instrumentos compensatorios —como moratorias previsionales— para garantizar la cobertura.

En el aspecto macroeconómico, la inflación crónicamente elevada —que en 2023 superó el 200 % anual (INDEC, 2024)— erosiona tanto el valor real de los aportes como la capacidad del Estado de sostener haberes que preserven el poder adquisitivo. En los últimos años, el gasto previsional ha oscilado entre el 10 % y el 11 % del Producto Bruto Interno (PBI), un nivel elevado incluso en comparación internacional (CIPPEC, 2023). Al mismo tiempo, las recurrentes crisis fiscales obligan a destinar crecientes recursos del Tesoro para financiar un déficit previsional estructural cercano al 3 % del PBI (CEPA, 2023). De acuerdo con estimaciones de la Oficina de Presupuesto del Congreso, las prestaciones sociales representaron alrededor del 55 % del gasto primario nacional en 2024, siendo el rubro previsional el de mayor peso relativo. Esta situación genera un círculo vicioso: la necesidad de expandir la cobertura mediante gasto público refuerza el déficit, y el déficit a su vez erosiona la previsibilidad del sistema.

Otro factor que complejiza el panorama es la existencia de regímenes especiales y diferenciales. Estos esquemas, aunque responden a realidades laborales específicas, en la práctica elevan la heterogeneidad del sistema y contribuyen a aumentar las erogaciones, muchas veces sin una justificación actuarial sólida. Sumado a ello, la dependencia de las moratorias previsionales como vía de acceso a la jubilación refleja una tensión permanente entre el principio de equidad y el de sostenibilidad. Por un lado, han permitido lograr la cobertura hasta alcanzar niveles cercanos al 95 % de los adultos mayores (ANSES, 2023). Por otro, refuerzan el desbalance al otorgar beneficios a quienes no han contribuido regularmente.

En este contexto, la sostenibilidad financiera del sistema previsional argentino aparece condicionada por una triple restricción: menos aportantes, más beneficiarios y un Estado con limitada capacidad para responder a estas tensiones. La ausencia de un consenso político sostenido ha dificultado la aplicación de medidas, perpetuando un esquema altamente dependiente de transferencias fiscales. Resolver este dilema exige avanzar hacia un equilibrio delicado: preservar la cobertura y la suficiencia de los haberes, al tiempo que se adoptan medidas que fortalezcan los ingresos contributivos y reduzcan el peso del déficit en las cuentas públicas. Este es, en definitiva, uno de los desafíos centrales que marcarán el debate previsional en los próximos años.

1. Equidad, cobertura y legitimidad social

Uno de los logros más significativos del sistema previsional argentino es el elevado nivel de cobertura alcanzado en las últimas dos décadas. Gracias a las moratorias previsionales implementadas desde 2005, la cobertura de adultos mayores supera hoy el 90%, ubicándose entre las más altas de la región (ANSES, 2023). Este avance permitió reducir la incidencia de la pobreza en la población jubilada, asegurando un piso de ingresos que, aún con limitaciones, contribuye a sostener el consumo y la cohesión social.

Sin embargo, detrás de este logro se esconden tensiones vinculadas con la equidad y la legitimidad social del sistema. Las moratorias, si bien garantizaron el acceso a jubilaciones a personas que no habían cumplido con los requisitos contributivos, también generaron percepciones de injusticia entre los trabajadores que sí realizaron aportes de manera regular. En este sentido, se plantea un dilema entre el principio de universalidad —que busca incluir a todos los adultos mayores bajo un esquema de protección— y el principio contributivo, que premia la regularidad y el esfuerzo laboral.

La equidad también se ve comprometida por la existencia de regímenes especiales que permiten acceder a jubilaciones con menores requisitos de edad o aportes, en comparación con el régimen general. Si bien estos esquemas buscan reconocer particularidades de ciertas actividades —como la docencia, la justicia o las fuerzas de seguridad—, en la práctica generan un trato desigual y aumentan la fragmentación del sistema.

Otro aspecto clave es la suficiencia de los haberes. Aunque la cobertura es casi universal, el nivel de los beneficios jubilatorios dista de garantizar condiciones de vida adecuadas para una parte significativa de los beneficiarios. Según datos de la ANSES (2024), más del 60 % de los jubilados percibe el haber mínimo, que en muchos períodos recientes se ubicó por debajo de la línea de pobreza para adultos mayores estimada por el INDEC. Esta brecha entre cobertura y suficiencia impacta directamente sobre la legitimidad social del sistema: tener una jubilación deja de ser sinónimo de seguridad económica en la vejez.

La movilidad previsional representa otro eje sensible. Hasta mayo de 2024, se aplicaba la fórmula establecida por la Ley 27.609 de 2021, que combinaba salarios y recaudación. Sin embargo, esa fórmula fue reemplazada por el Decreto 274/2024, que dispone una actualización mensual de los haberes basada en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INDEC. Aunque esto buscó recuperar poder adquisitivo, también plantea desafíos en contextos inflacionarios sostenidos.

Finalmente, la legitimidad social del sistema depende también de la confianza de los aportantes activos. La falta de previsibilidad normativa, los cambios frecuentes en las reglas del juego y la percepción de que el esfuerzo contributivo no se traduce en beneficios adecuados alimentan la desconfianza hacia el sistema público. En este marco, no sorprende que resurja periódicamente el debate sobre **mecanismos alternativos** —como el ahorro individual o los sistemas mixtos—, aunque sin consenso claro respecto de su viabilidad en Argentina.

En síntesis, el sistema previsional argentino enfrenta el desafío de compatibilizar cobertura amplia con beneficios suficientes y reglas equitativas. La tensión entre inclusión y sostenibilidad, entre contributividad y universalidad, define buena parte del debate actual. Sin resolver estas tensiones, el sistema corre el riesgo de perder no solo viabilidad financiera, sino también legitimidad social, que constituye su principal sostén político e institucional.

2. Confianza, previsibilidad y gobernanza institucional

Uno de los elementos menos tangibles pero más determinantes para la sostenibilidad de un sistema previsional es la **confianza ciudadana** en que las reglas vigentes se mantendrán en el tiempo y que el esfuerzo contributivo de hoy se traducirá en una prestación justa mañana. La historia reciente demuestra que confiar en la voluntad política discrecional para sostener el sistema es una estrategia fallida. La solución, por tanto, debe radicar en el diseño institucional.

En el caso argentino, este componente se ve erosionado por una combinación de factores: los **cambios normativos frecuentes**, la **opacidad en la gestión institucional** y la falta de reglas estables que equilibren sostenibilidad financiera con suficiencia de las prestaciones.

Un primer aspecto a considerar son los **cambios normativos frecuentes**. Tal como señala la CEPAL (2023), los sistemas que mantienen reglas estables y claras logran no solo mayor legitimidad social, sino también mejores condiciones de sostenibilidad financiera. En las últimas décadas, el sistema previsional argentino atravesó reformas de gran envergadura —como la creación del régimen de capitalización individual en los noventa y su posterior eliminación en 2008—, pero también modificaciones más parciales, como la sucesiva implementación de **moratorias previsionales**, ajustes en la **edad mínima de acceso a la jubilación**, y sobre todo la constante redefinición de las **reglas de movilidad** (Rofman & Oliveri, 2012). Estos vaivenes minan la previsibilidad: los futuros jubilados no logran anticipar con certeza bajo qué condiciones accederán a un beneficio ni de qué manera se actualizará su haber.

La **movilidad previsional** constituye un ejemplo claro. Distintas fórmulas de actualización se sucedieron en pocos años: la de la Ley 26.417 (2008), luego reemplazada por la Ley 27.426 (2017), posteriormente derogada en 2020 y reemplazada por la Ley 27.609. Finalmente, en 2024 el esquema fue nuevamente modificado por el Decreto 274/2024, que adoptó un mecanismo de actualización mensual ligado principalmente al índice de inflación. Cada cambio respondió a coyunturas políticas y fiscales inmediatas, pero al costo de transmitir inestabilidad y de reforzar la percepción de que el haber jubilatorio depende más de la discrecionalidad gubernamental que de reglas técnicas y previsibles.

Otro factor central es el **rol de la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social)**. Esta institución, que concentra la gestión de los aportes, el pago de beneficios y programas sociales asociados, acumula una enorme relevancia en la vida económica y social del país. Sin embargo, su funcionamiento suele ser percibido como poco transparente, especialmente respecto al manejo del **Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)**. La utilización del FGS para financiar programas no previsionales, o como herramienta de política económica coyuntural, genera dudas sobre la orientación estratégica de esos recursos y resta credibilidad al sistema. Una gobernanza más clara, con balances públicos detallados y mecanismos de control parlamentario y ciudadano, contribuiría a reforzar la confianza.

En la discusión contemporánea también aparece la idea de avanzar hacia la creación de **instituciones técnicas especializadas** que limiten la discrecionalidad política. Entre ellas, se destaca la propuesta de un **Consejo Actuarial independiente**, encargado de evaluar periódicamente la sostenibilidad del sistema, proyectar escenarios demográficos y económicos, y emitir recomendaciones vinculantes o al menos de referencia para la toma de decisiones. De forma complementaria, se plantea la necesidad de **reglas fiscales y previsionales explícitas**, que funcionen como “anclas” de sostenibilidad: por ejemplo, establecer límites a la proporción del gasto previsional dentro del gasto primario o vincular los ajustes de movilidad a indicadores estables y verificables. Estas medidas actuarían como una “cláusula anti-discrecionalidad”, es decir, un resguardo frente a la tentación política de modificar las reglas en función de la coyuntura inmediata.

En síntesis, la confianza y la previsibilidad no son atributos accesorios del sistema previsional, sino **condiciones estructurales de su legitimidad y sostenibilidad**. Un esquema técnicamente solvente pero institucionalmente frágil está condenado a generar incertidumbre y, con ello, desincentivar tanto el cumplimiento contributivo como la posibilidad de complementar el ahorro previsional con mecanismos privados. Fortalecer la gobernanza del sistema —mediante reglas claras, transparencia en la gestión de recursos y la

institucionalización de organismos técnicos independientes— aparece como una condición imprescindible para reconstruir la confianza de los ciudadanos en que su aporte presente será retribuido en el futuro.

3. Alternativas privadas y ahorro voluntario: oportunidades y riesgos

La discusión sobre el papel de las alternativas privadas en el sistema previsional argentino no es nueva. La experiencia de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), instauradas en 1994 bajo un esquema de capitalización individual y posteriormente eliminadas en 2008, dejó una huella profunda tanto en el plano institucional como en la percepción ciudadana. La experiencia de las AFJP dejó una lección imborrable: un sistema de capitalización individual puro, con altas comisiones y escasa protección estatal, está condenado al fracaso en un contexto de alta informalidad y volatilidad como el argentino. Si bien este sistema buscaba diversificar el financiamiento y vincular directamente los aportes con los beneficios futuros, terminó mostrando limitaciones serias: elevada concentración de los recursos en pocas administradoras, altos costos de gestión, desigualdad en la cobertura y una creciente desconfianza social hacia el rol de lo privado en la seguridad social (Bertranou, 2010). La estatización de esos fondos y su incorporación al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la ANSES marcó un retorno pleno al esquema de reparto, reforzando la idea de que cualquier alternativa privada debe ser cuidadosamente regulada y contextualizada.

En la actualidad, las opciones privadas en Argentina se limitan principalmente a los **seguros de retiro privados** y a los **fondos comunes de inversión con fines previsionales**, cuya penetración es baja y circunscrita a segmentos de ingresos medios y altos. Estos mecanismos funcionan como instrumentos voluntarios de ahorro a largo plazo, pero carecen de masividad debido a la falta de incentivos fiscales significativos, la baja educación financiera y, sobre todo, la percepción de inestabilidad e inseguridad normativa y económica del país (CNV, 2007; FIEL, 2022).

Entre las **ventajas potenciales** de estos esquemas se destaca su capacidad de diversificar las fuentes de ingreso en la vejez, reduciendo la dependencia exclusiva del régimen público. Asimismo, pueden incentivar el ahorro de largo plazo y contribuir al desarrollo del mercado de capitales local, generando un círculo virtuoso entre previsión social y financiamiento de la economía (Gitman & Joehnk, 2009). También, en escenarios de alta presión fiscal, los aportes privados voluntarios pueden aliviar, aunque de forma marginal, las obligaciones del Estado.

No obstante, los **riesgos y limitaciones** son significativos. Por un lado, su acceso está fuertemente condicionado por la capacidad de ahorro, lo que restringe su alcance a una franja reducida de la población, con riesgo de profundizar desigualdades sociales (Bertranou & Grushka, 2015). Además, los fondos están expuestos a la volatilidad financiera y requieren un marco regulatorio sólido para proteger a los ahorristas de pérdidas abruptas. En países con cambios normativos frecuentes como Argentina, este factor se convierte en un obstáculo adicional, ya que la confianza en el largo plazo es un requisito esencial para que estos mecanismos de ahorro funcionen.

La experiencia internacional ofrece lecciones valiosas. El caso de **Chile**, pionero en la capitalización individual, mostró que un esquema puramente privado tiende a generar pensiones insuficientes y segmentación social, lo que obligó a introducir un pilar solidario financiado con impuestos y, recientemente, nuevas reformas orientadas a reequilibrar el sistema (Arenas de Mesa, 2020). En **Uruguay**, en cambio, la combinación de un sistema de reparto con cuentas individuales obligatorias ha mostrado mayor estabilidad y legitimidad social, al equilibrar solidaridad y capitalización (Bucheli et al., 2010). **México** enfrentó desafíos similares a los de Chile: bajas densidades de aportes y pensiones finales reducidas, lo que reavivó el debate sobre la necesidad de fortalecer los pilares públicos. Finalmente, en Europa, países como **Suecia** han implementado modelos mixtos exitosos, donde la base estatal de reparto se complementa con cuentas nocionales y esquemas de ahorro voluntario, manteniendo un balance entre previsibilidad y responsabilidad individual (Barr, 2013).

A la luz de estas experiencias, la pregunta central es qué rol pueden cumplir estas alternativas en Argentina. La evidencia sugiere que, dadas las condiciones actuales de informalidad laboral, inestabilidad macroeconómica y falta de confianza en las reglas de largo plazo, es difícil esperar que los mecanismos privados de ahorro previsional alcancen una masividad significativa. No obstante, como **complemento al régimen estatal**, podrían jugar un papel relevante si se generan las condiciones adecuadas: estabilidad normativa, incentivos fiscales, educación financiera y una supervisión estatal rigurosa que brinde transparencia y seguridad.

Por ello, es crucial realizar una distinción conceptual fundamental: la propuesta de esta investigación no es sustituir el pilar público solidario, sino explorar la viabilidad de un tercer pilar complementario y voluntario. Este pilar no buscaría drenar recursos del sistema de reparto, sino operar de manera adicional, ofreciendo un canal de acumulación suplementaria para aquellos que, habiendo cumplido con la base solidaria, puedan y deseen aspirar a una jubilación más acorde a su estándar de vida laboral. La solidaridad intergeneracional

seguiría siendo la base irrenunciable; el ahorro privado sería un complemento opcional que la presume y requiere.

4. Conclusiones

El análisis desarrollado en este capítulo permite integrar las principales dimensiones críticas que atraviesan al sistema previsional argentino en la actualidad. En primer lugar, se evidencia que las tensiones estructurales derivadas de la transición demográfica y de la persistente inestabilidad macroeconómica constituyen los ejes centrales que condicionan la sostenibilidad del régimen. Ambos factores, aunque de naturaleza distinta, confluyen en un mismo resultado: la fragilidad de un esquema que depende en exceso de variables poco previsibles y que enfrenta dificultades crecientes para garantizar su equilibrio financiero.

En segundo lugar, se destaca que la cuestión previsional no se limita a problemas de diseño económico, sino que involucra también la confianza social y la previsibilidad institucional. Los cambios normativos frecuentes, la proliferación de regímenes especiales y la ausencia de reglas claras de movilidad deterioran la credibilidad del sistema y afectan las expectativas de los ciudadanos, debilitando la legitimidad de largo plazo de la seguridad social.

Asimismo, el capítulo subraya que los mecanismos complementarios de capitalización y ahorro voluntario pueden constituir una herramienta valiosa dentro de un esquema multipilar, siempre y cuando se diseñen bajo marcos regulatorios sólidos y se adapten a las condiciones estructurales del país. La comparación internacional muestra que estos instrumentos pueden aportar diversificación y resiliencia, pero que su éxito depende en gran medida de la estabilidad macroeconómica y de la fortaleza institucional que los respalde.

El balance del capítulo pone en evidencia que la sostenibilidad previsional en Argentina exige un abordaje integral que articule tres dimensiones inseparables: la demográfica, la económica y la institucional. La discusión aquí presentada no ofrece soluciones únicas ni inmediatas, pero sí delimita con claridad el terreno en el que debe orientarse cualquier intento de reforma. El próximo capítulo, de conclusiones y recomendaciones, retomará estas reflexiones para proyectar posibles líneas de acción hacia un sistema previsional más equilibrado, equitativo y sostenible en el tiempo.

Capítulo VIII

Conclusiones y recomendaciones

La investigación demuestra que la sostenibilidad del sistema previsional argentino se encuentra gravemente condicionada por presiones estructurales que limitan su capacidad de brindar cobertura adecuada y que la implementación de instrumentos de previsión voluntaria complementarios, dentro de un sistema multipilar, pueden ayudar a mitigar debilidades actuales del sistema.

La dinámica demográfica confirma la hipótesis de que el equilibrio financiero del régimen de reparto enfrenta presiones de difícil reversión, replicando una tendencia ya advertida en estudios internacionales y reflejada en las proyecciones nacionales. La tasa de fecundidad ubicada en torno a **1,3 hijos por mujer** (INDEC, 2023), por debajo del nivel de reemplazo generacional y la **esperanza de vida al nacer supera los 77 años** (INDEC, 2023), debilita la relación activos/pasivos condicionando la sostenibilidad contributiva.

La inestabilidad macroeconómica y la informalidad laboral del **45% de los ocupados**, debilitan de manera persistente la base contributiva y obligan a un financiamiento creciente vía impuestos y transferencias fiscales. En 2024 el gasto en prestaciones sociales representó **más del 50 % del gasto primario nacional** (OPC, 2024), lo cual es elevado y refleja la dependencia del financiamiento vía recursos fiscales fomentando el déficit crónico y prestaciones pobres que no garantizan una vida digna.

El sistema previsional argentino ha logrado una cobertura de aproximadamente el 90%, representando un logro social al alcanzar casi la universalidad de cobertura, pero este logro queda opacado por las múltiples debilidades y riesgos de cara al futuro que se han hallado a lo largo de la investigación.

Por último, la fragilidad institucional, los cambios normativos frecuentes, las reglas de movilidad poco sostenibles y falta de previsibilidad en la gestión, no generan confianza ciudadana en el sistema de retiro.

Estos hallazgos confirman que la sostenibilidad previsional en Argentina no puede garantizarse únicamente a través de ajustes paramétricos en la edad de retiro o la tasa de aportes, sino que requiere una **estrategia integral** que combine estabilidad macroeconómica, reducción de la informalidad laboral, fortalecimiento institucional y el desarrollo de **vías complementarias de ahorro previsional**.

La evidencia sugiere que las alternativas privadas de ahorro voluntario o capitalización individual pueden cumplir un rol complementario diversificando riesgos y aportando mayor resiliencia al sistema previsional, pero su viabilidad depende críticamente de la previsibilidad normativa y de la confianza institucional. Sin reglas claras, estables y transparentes, cualquier esquema mixto carece de legitimidad y aceptación social.

1. Posturas personales y recomendaciones de política pública

El futuro del sistema previsional argentino requiere reformas que combinen sostenibilidad fiscal, inclusión social y legitimidad institucional. Se plantean a continuación algunas orientaciones de política pública que, sin pretender agotar el debate, apuntan a fortalecer los ejes anteriormente mencionados. Entre las orientaciones más relevantes destacan:

Formalización laboral como eje central: la ampliación de la base contributiva es fundamental para cualquier mejora previsional. Sin una reducción de la informalidad y una mejora en la calidad del empleo, cualquier reforma previsional enfrentará limitaciones severas en términos de financiamiento. Para ello, deben aplicarse políticas de simplificación tributaria, esquemas de contribución proporcionales a la capacidad económica, y programas de apoyo a trabajadores independientes y microempresas.

Estabilidad normativa y confianza social: La estabilidad en las reglas de movilidad y en los criterios de acceso a beneficios contribuiría a recuperar la confianza social en el sistema, reduciendo la percepción de incertidumbre que ha caracterizado las últimas décadas. En línea con este eje, avanzar hacia un esquema de gobernanza más técnico y menos politizado, incorporando instancias como la creación de un consejo actuarial independiente y la publicación de balances periódicos contribuirían a dar transparencia y credibilidad, impidiendo decisiones discrecionales del gobierno de turno.

Pilar público fortalecido y un pilar complementario: un esquema mixto, con un piso universal no contributivo y un régimen de reparto solidario, debe coexistir con instrumentos de ahorro individual que diversifiquen riesgos y permitan a los trabajadores proyectar ingresos más estables en la vejez. Siempre bajo un **estricta** regulación que proteja al ahorrista para evitar experiencias negativas como las observadas en el pasado.

Protección de grupos vulnerables: políticas específicas para jóvenes, mujeres y trabajadores informales son clave para garantizar equidad. Bonos a la formalización, apoyo al cuidado infantil y esquemas contributivos proporcionales pueden mejorar su inserción laboral y previsional.

Estas recomendaciones giran en torno a un doble eje: fortalecer la solidez del pilar estatal y al mismo tiempo habilitar un espacio ordenado para la capitalización individual, en un marco de confianza, previsibilidad y equidad. Solo así el sistema previsional argentino podrá avanzar hacia un modelo más sostenible y adaptado a sus realidades demográficas y económicas.

3. Posibles vías de acción específicas: qué hacer (y por qué)

Este apartado presenta sintéticamente instrumentos concretos —probados en otros países y compatibles con el marco argentino— para abordar los tres aspectos críticos identificados en la tesis: (i) densidad y regularidad de aportes, (ii) desarrollo del ahorro previsional complementario, y (iii) previsibilidad y confianza institucional.

3.1. Elevar la formalidad y la densidad de aportes

(a) Regímenes simplificados y proporcionales para micro y pequeños empleadores. La experiencia comparada muestra que los regímenes tributario-previsionales simplificados reducen costos de cumplimiento y favorecen el alta

formal de empleo como el caso *'Simples Nacional'* en Brasil. Se trata de un régimen tributario simplificado y unificado, diseñado para facilitar la vida de las micro y pequeñas empresas y es considerado uno de los programas de formalización de pequeñas empresas más exitosos del mundo. Su principal objetivo es reducir la carga burocrática y fiscal, permitiendo a estas empresas pagar una gran cantidad de impuestos federales, estatales y municipales a través de una única guía de pago mensual.

Este sistema permite que los beneficios de estar formal (acceso a crédito, emitir notas fiscales, participar de licitaciones públicas) superen claramente los costos de permanecer en la informalidad.

Estudios del Instituto Brasileño de Economía de la Fundação Getulio Vargas (FGV IBRE) y del Banco Mundial han señalado al *Simples* como una de las principales causas de la reducción de la informalidad en el mercado laboral y empresarial brasileño en la última década y media.

El *'Simples Nacional'* ha demostrado ser una herramienta efectiva para la inclusión de pequeñas empresas en la formalidad y ha jugado un papel vital en el desarrollo económico y la generación de empleo en Brasil. Si bien no es un sistema perfecto, la evidencia apunta a que ha tenido un impacto mayormente positivo.

(b) Recomendación 204 de la OIT. La recomendación 204, enfoque general para la transición a la formalidad, enfatiza en la simplificación normativa, adecuación de contribuciones a la capacidad contributiva, inspección inteligente y articulación de incentivos no sólo punitivos. Estas medidas combinadas son las que típicamente mueven la aguja en sectores de baja productividad y alta rotación.

En el marco de la Recomendación 204, la OIT propone que los países diseñen estrategias que hagan la formalización atractiva y viable. En este sentido, menciona herramientas clave para lograrlo como:

- **Contribuciones escalonadas por tramo:** similar a esquemas como el "monotributo", busca adaptar las obligaciones fiscales y de seguridad social a la capacidad económica de los negocios. En lugar de una cuota fija alta, se establecen tramos de ingresos, donde las contribuciones aumentan progresivamente. Esto reduce la barrera de entrada para los pequeños negocios, haciendo más accesible la formalización.

- **Descuentos temporales al alta:** esta medida incentiva la formalización al reducir temporalmente los costos iniciales de registro y las contribuciones sociales. Por ejemplo, se puede ofrecer una reducción significativa en los pagos durante los primeros meses o el

primer año de actividad formal. Esto permite a los nuevos negocios o trabajadores por cuenta propia adaptarse al nuevo régimen sin una carga financiera inmediata y pesada.

3.2. Hacer crecer el pilar complementario: ahorro voluntario y cobertura adicional

(a) Incentivos tributarios al ahorro voluntario. El **tercer pilar** del sistema previsional neerlandés corresponde al ahorro privado voluntario, mayormente gestionado mediante productos financieros como las *lijfrenten* o planes de pensión individual ofrecidos por entidades bancarias y aseguradoras. Este pilar está diseñado principalmente para personas que carecen de cobertura en el segundo pilar, como trabajadores por cuenta propia, o bien para quienes desean complementar su pensión futura (OCDE, 2013; Comisión Europea, 2021).

Uno de los principales atractivos de este esquema es el **incentivo fiscal inmediato**: los aportes realizados a un plan de pensión individual son **deducibles del impuesto a la renta**, lo cual disminuye la base imponible y reduce la carga fiscal durante el período de contribución (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2011). Además, mientras los fondos permanecen invertidos, **no tributan por rendimientos financieros**, ya que los intereses, dividendos o ganancias de capital generados se encuentran exentos hasta el momento del retiro (FMI, 2020).

De esta manera, el tercer pilar combina un beneficio inmediato —la reducción de la carga fiscal en el momento de la aportación— con una ventaja de largo plazo vinculada al crecimiento del capital sin erosión impositiva, lo cual lo convierte en un instrumento relevante dentro del esquema previsional neerlandés (OCDE, 2017).

(b) Bajos costos y competencia por desempeño. En 2021, la implementación de un tope regulatorio a las comisiones de las AFORE en México aceleró la alineación de estos costos a los estándares de la OCDE. La medida generó una mayor competencia entre las administradoras para ofrecer mejores rendimientos netos a los afiliados, ya que las comisiones dejaron de ser un factor diferenciador clave. En consecuencia, esta política protegió de manera más efectiva el saldo de las cuentas de los trabajadores.

El control de estas comisiones se considera una condición necesaria, aunque no suficiente, para legitimar el pilar de ahorro voluntario del sistema y, con ello, reconstruir la confianza de los afiliados.

(c) Aprendizajes de diseño y gestión. El programa **KiwiSaver** es un sistema de ahorro voluntario para la jubilación implementado por el gobierno de Nueva Zelanda. Este sistema se financia a través de una combinación de contribuciones regulares del empleado, aportes obligatorios del empleador y una contribución adicional anual por parte del gobierno.

Los fondos acumulados se invierten en diversos instrumentos de ahorro a largo plazo, gestionados por proveedores privados, y su acceso está restringido hasta la edad de jubilación, con algunas excepciones. De esta manera, KiwiSaver promueve el ahorro de una forma sencilla y efectiva, incentivando la participación de los ciudadanos a través de una estructura de beneficios compartidos.

3.3. Reglas y gobernanza para sostener la confianza

(a) Principios OCDE para gestión de pensiones. Implementar consejos independientes, la gestión de conflictos de interés, auditoría y evaluación de riesgos, ayuda a blindar el pilar complementario y a mejorar la percepción de “juego limpio”. En particular: roles y responsabilidades claras, políticas de inversión públicas y tableros de métricas estandarizados.

(b) Supervisión y reportes comparables. Publicar periódicamente indicadores comparables: comisiones, rendimientos netos, volatilidad y cuadros de ranking robustos refuerza las responsabilidades y reduce la asimetría de información que desincentiva el ahorro.

(c) Transparencia y datos abiertos. Avanzar en datos abiertos previsionales (altas/bajas, densidad de aportes, moratorias, litigiosidad, rendimientos, entre otros) mejora la “credibilidad estadística” y facilita evaluación independiente.

(d) Reglas fiscales y previsionales coherentes. La movilidad y la elegibilidad deben ser previsibles y consistentes. El principio es simple: establecer reglas que preserven el poder adquisitivo y, a la vez, se diseñen con cláusulas de sostenibilidad para evitar espirales de litigiosidad y discrecionalidad.

3.4. Atender segmentos poblacionales específicos.

(a) Enfoque en jóvenes, mujeres e independientes. La evidencia local muestra mayor informalidad y brechas en estos grupos. Establecer políticas focalizadas (bonos a la formalización, cuidado infantil que reduzca barreras de oferta laboral femenina, y esquemas contributivos proporcionales para autónomos) pueden aumentar la base contributiva sin “exigir lo imposible”.

(b) Empleo sénior. Bonificaciones transitorias a contribuciones patronales, ergonomía y recalcificación para trabajadores adultos mayores, elevan la tasa de empleo de mayores y reducen retiros por necesidad, ayudando tanto a los individuos como al sistema.

Las experiencias revisadas muestran que es posible ampliar la base contributiva, fortalecer el pilar voluntario y reconstruir confianza en torno al sistema previsional a través de mecanismos innovadores y reglas claras. Sin embargo, **no se trata de replicar mecánicamente modelos externos**, sino de extraer aprendizajes y adaptarlos al entramado institucional, económico y social argentino. Las políticas de simplificación y fiscalización inteligente, los incentivos al ahorro voluntario y la construcción de un marco regulatorio transparente y previsible constituyen medidas que con un enfoque de gradualismo y sostenibilidad, pueden contribuir a un sistema previsional más robusto, equitativo, sostenible y legítimo frente a los desafíos que se le plantean de cara al futuro.

4. Líneas de investigación futura

El análisis realizado en esta tesis abre una serie de interrogantes que no han podido ser explorados en profundidad y que presentan oportunidades valiosas para futuras investigaciones.

En primer lugar, resulta necesario **profundizar en estudios prospectivos de carácter demográfico y actuarial**. Si bien en este trabajo se analizaron las tendencias poblacionales generales, investigaciones más detalladas que integren escenarios de envejecimiento, esperanza de vida y tasas de dependencia en horizontes de 20 o 30 años permitan dimensionar con mayor precisión los impactos financieros de la transición demográfica en el sistema previsional argentino.

Un segundo eje de investigación está vinculado a **la medición del costo fiscal de la informalidad laboral y las trayectorias laborales fragmentadas**. Estudios microeconómicos basados en encuestas de hogares podrían estimar con mayor exactitud la

densidad contributiva de los trabajadores y su impacto acumulado en las futuras prestaciones.

En tercer lugar, resulta relevante avanzar en investigaciones comparadas sobre **diseños de sistemas mixtos en América Latina y otras regiones**. Si bien aquí se han revisado experiencias de referencia, un análisis más exhaustivo de casos como los de Uruguay, Chile, Colombia o México, así como de países europeos que han consolidado sistemas multipilares, permitiría identificar buenas prácticas y advertir sobre riesgos a evitar en el caso argentino.

En esta línea, un caso para el análisis comparativo es el de **Países Bajos**, cuyo sistema previsional ha sido reiteradamente evaluado como el mejor del mundo, ocupando el primer lugar en el *Mercer CFA Institute Global Pension Index* (Mercer, 2023). El modelo neerlandés se apoya en tres pilares complementarios —una pensión estatal universal, planes ocupacionales colectivos de carácter obligatorio y esquemas de ahorro privado voluntario con beneficios fiscales— que en conjunto garantizan altos niveles de cobertura, sostenibilidad y confianza social. Profundizar en el estudio del sistema de este país permitiría identificar elementos que podrían servir para el diseño de un mejor esquema previsional para Argentina, considerando los aspectos culturales que nos identifican.

Otro campo de estudio pendiente refiere a **la viabilidad política y social de las reformas previsionales**. Más allá de los diagnósticos técnicos, la literatura muestra que la sostenibilidad de las reformas depende de su aceptación por parte de la ciudadanía y de la capacidad de los actores políticos para construir consensos. Analizar los factores que facilitan o bloquean acuerdos podría ofrecer claves para comprender las posibilidades reales de implementar cambios estructurales en Argentina.

Finalmente, un ámbito de investigación emergente es el de la **educación financiera y la confianza institucional**. Indagar en cómo la población percibe el sistema previsional, qué nivel de conocimiento tiene sobre alternativas de ahorro voluntario y qué grado de confianza deposita en el Estado y en el sector privado constituye un insumo fundamental para diseñar políticas más efectivas y legitimadas socialmente.

En síntesis, las líneas de investigación futura apuntan a complementar y profundizar el enfoque aquí desarrollado, con miras a construir diagnósticos más precisos y propuestas más realistas. Lejos de agotar el debate, este trabajo pretende ser un punto de partida para nuevas reflexiones académicas y técnicas que contribuyan a un sistema previsional más sostenible, equitativo y confiable en el largo plazo.

Palabras finales

Esta investigación permitió acercarse al sistema previsional argentino desde una mirada crítica y a la vez constructiva, reconociendo sus limitaciones, pero también sus posibilidades de transformación. El análisis mostró que los desafíos no se reducen a cuestiones financieras, sino que abarcan dimensiones demográficas, económicas e institucionales que se entrelazan y condicionan mutuamente.

Pensar la previsión social es, en definitiva, reflexionar sobre el contrato social de una sociedad: cómo se distribuyen los esfuerzos, cómo se protegen las trayectorias de vida y cómo se garantiza dignidad en la vejez. Más allá de las dificultades coyunturales, resulta imprescindible sostener un horizonte de largo plazo donde convivan responsabilidad fiscal, solidaridad intergeneracional y la búsqueda de mecanismos innovadores que aporten confianza y previsibilidad.

Este trabajo no pretende cerrar el debate, sino abrir nuevas preguntas y alentar la discusión sobre cómo construir un sistema previsional que no solo sea sostenible en términos financieros, sino también legítimo y confiable para las generaciones presentes y futuras.

Bibliografía

- Banco Mundial. (2020). *World Development Indicators 2020*. World Bank.
- CEPAL. (2023). *Panorama Social de América Latina 2023*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- OCDE. (2019). *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*. OECD Publishing.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2017). *Protección social universal: un objetivo alcanzable*. OIT.
- ANSES. (2023). *Informe estadístico previsional*. Administración Nacional de la Seguridad Social.
- Congreso de la Nación Argentina. (2008). *Ley 26.425: Unificación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)*.
- Congreso de la Nación Argentina. (2020). *Ley 27.609. Movilidad de las prestaciones del régimen previsional público*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Congreso de la Nación Argentina. (2023). *Ley 27.705. Plan de pago de deuda previsional*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Congreso de la Nación Argentina. (1993). *Ley 24.241: Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Decreto 274/2024. (2024). *Actualización por inflación de las prestaciones previsionales*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- INDEC. (2024). *Informe de mercado de trabajo*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC. (2022). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC. (2024). *Proyecciones de población 2024-2050*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC. (2023). *Proyecciones de población y estadísticas demográficas*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- INDEC. (2024). *Mercado de trabajo: tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC). (2024). *Informe de gasto público previsional, ejercicio 2024*.
- Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC). (2024). *Informe de sostenibilidad fiscal y previsional*. Congreso de la Nación Argentina.

- Comisión Nacional de Valores. (2024). Estadísticas de fondos comunes de inversión. Diciembre 2024. CNV.
- Superintendencia de Seguros de la Nación. (2023). Informe anual del mercado asegurador. SSN.
- CEPAL. (2020). Protección social universal en América Latina y el Caribe: una perspectiva de derechos. Naciones Unidas.
- OIT. (2018). Pensiones en América Latina: hacia sistemas universales sostenibles. Organización Internacional del Trabajo.
- INDEC. (2023). Encuesta Permanente de Hogares. Principales indicadores. Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.
- Ministerio de Economía. (2023). Informe de Finanzas Públicas. Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación Argentina.
- Banco Mundial. (2019). When we're sixty-four: Opportunities and challenges for public policies in a population aging world. Washington, D.C.
- CEPAL. (2020). Perspectivas de la población y el envejecimiento en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ministerio de Economía. (2023). Informe de Finanzas Públicas. Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación Argentina.
- Banco Mundial. (2020). *Hacia sistemas de pensiones sostenibles en América Latina*. Washington, DC: World Bank.
- CEPAL. (2023). *Envejecimiento y políticas de protección social en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género. (2023). *Informe sobre brechas laborales y género en el sistema previsional argentino*. Ministerio de Economía de la Nación.
- Bertín, H. D. (2005). *Economía previsional: Teoría y política*. Ediciones Cooperativas.
- Beccaria, A., Bertranou, F., & Bertín, H. D. (2006). *Protección social en Argentina: Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990–2003*. CEPAL.
- Colina, J. (2009). *Las AFJP y la reforma previsional argentina de los 90*. Instituto para el Desarrollo Social Argentino.
- Cetrángolo, O., & Garnier, G. M. (2009). *El sistema previsional argentino: Crisis, reforma y contrarreforma*. CEPAL.
- Cetrángolo, O., & Machinea, J. L. (1992). *El sistema previsional argentino. Crisis, reforma y transición (Documento de Trabajo N.º 6)*. Instituto para el Desarrollo Industrial.

- Tulian, E. C. (2007). Aspectos fiscales del sistema previsional argentino. Facultad de Ciencias Económicas, UNC.
- Alí, M. (2011). El sistema previsional argentino en perspectiva histórica. Editorial Dunken.
- Bacci, M. (1993). Introducción a la demografía.
- Barraud, A. A. (2019). Ahorro previsional individual: Una alternativa para Argentina. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, UNC.
- Correa, B. (2018). Análisis de la evolución y la sustentabilidad del sistema previsional argentino. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo.
- Solari, G. (2014). Aspectos demográficos en el equilibrio actuarial y sostenibilidad del sistema previsional argentino (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires.
- Alexander, G. J., Sharpe, W. F., & Bailey, J. V. (2003). Fundamentos de inversiones: Teoría y práctica (3.^a ed.). Pearson Educación.
- Grushka, C. (2002). Proyecciones previsionales de largo plazo. Argentina, 2000–2050 (Serie Estudios Especiales N.º 14). SAFJP.
- Rofman, R., & Mera, M. (2024). En búsqueda de equidad y sostenibilidad: Una propuesta para reordenar el Sistema Previsional Argentino. CIPPEC.
- Rofman, R., & Mera, G. (2024). Tendencias demográficas y sostenibilidad previsional en Argentina. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Rofman, R., Apella, I., & Vezza, E. (2015). Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina. Banco Mundial.
- Bertranou, F., Casalí, P., & Cetrángolo, O. (2018). Los sistemas previsionales en América Latina: desafíos de sostenibilidad. Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Bertranou, F., & Grushka, C. (2002). La protección social de los adultos mayores en la Argentina. Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou, F., & Maurizio, R. (2012). Informalidad laboral en Argentina: persistencia y cambios. *Revista de la CEPAL*, 107, 55-74.
- Forteza, A. (2015). Sistemas de pensiones en América Latina: diagnóstico y desafíos. *Revista de la CEPAL*, 116, 7-29.
- Mesa-Lago, C. (2004). *Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina*. CEPAL.
- Rofman, R., & Oliveri, M. L. (2012). Cobertura de pensiones en América Latina: Tendencias y determinantes. Banco Mundial.
- Cetrángolo, O., & Grushka, C. (2020). La política previsional en Argentina: entre la inclusión y la sostenibilidad. *Revista CEPAL*, (131), 83-104.

- Sánchez, O. (2022). *Sistemas mixtos de pensiones en América Latina: lecciones y desafíos*. Revista de Economía y Desarrollo, 60(2), 45-68.
- Uthoff, A. (2021). *Protección social y envejecimiento en América Latina: desafíos estructurales*. Santiago de Chile: CEPAL.

DECLARACIÓN JURADA RESOLUCIÓN 212/99 CD

El autor de este trabajo declara que fue elaborado sin utilizar ningún otro material que no haya dado a conocer en las referencias que nunca fue presentado para su evaluación en carreras universitarias y que no transgrede o afecta los derechos de terceros.

Mendoza, 22 de septiembre de 2025



.....
CALLE ZOGBI ENZO

Firma y aclaración

.....
30529

Número de registro

.....
40973127

DNI

DECLARACIÓN JURADA RESOLUCIÓN 212/99 CD

El autor de este trabajo declara que fue elaborado sin utilizar ningún otro material que no haya dado a conocer en las referencias que nunca fue presentado para su evaluación en carreras universitarias y que no transgrede o afecta los derechos de terceros.

Mendoza, 22 de septiembre de 2025


.....
Juan Cruz Scaglia
Firma y aclaración

32316
.....
Número de registro

43117806
.....
DNI