



# Democracia y Seguridad Social

Afirmando los Principios de  
Solidaridad y Universalidad

---

Panel: Logros del Sistema de  
Protección y Seguridad Social  
Argentino

Dr. Walter Arrighi



# Principales logros del sistema de protección y seguridad social en Argentina

- En términos muy generales podemos separar las mejoras de las últimas dos décadas en:
  - I. Ampliación de la cobertura
  - II. Mejora en las prestaciones
- Mencionaré las principales

# Aumento de cobertura en asignaciones familiares

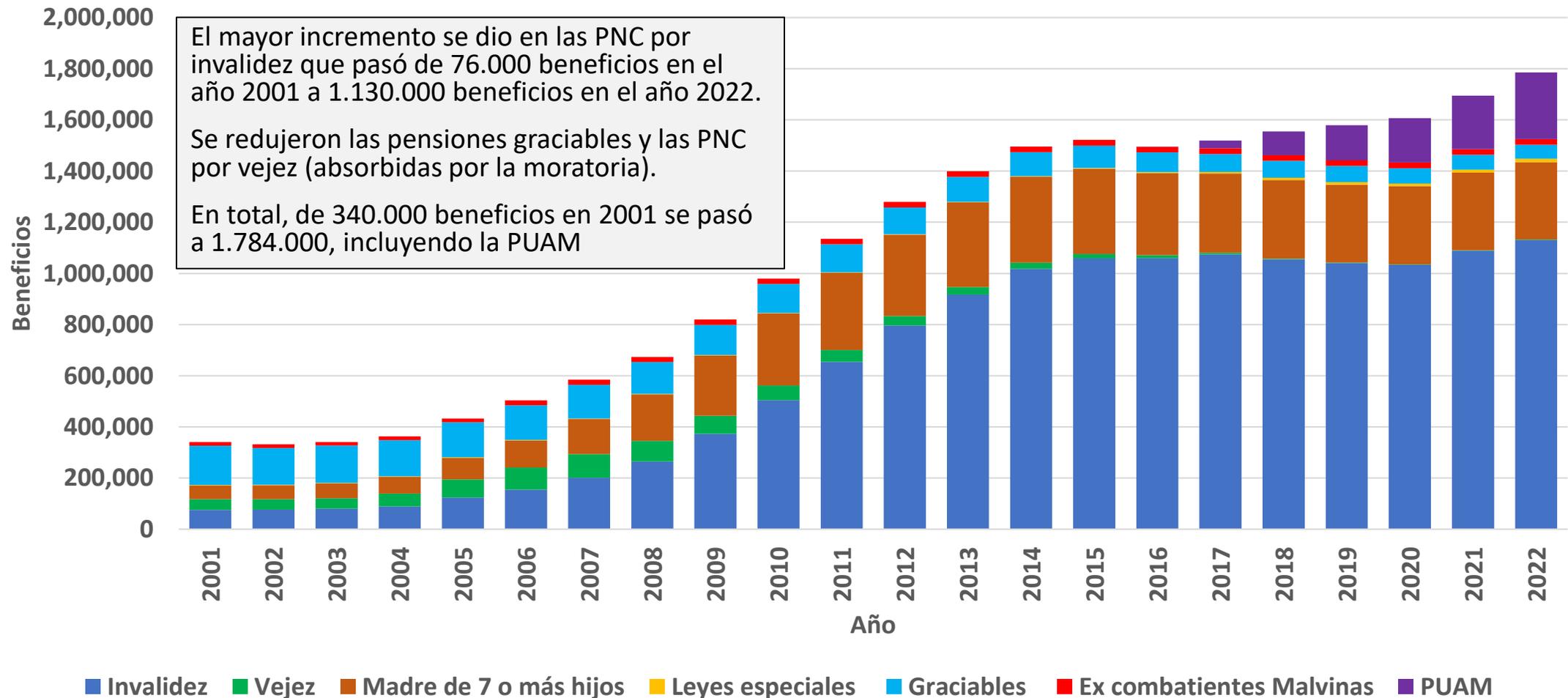
- Con la creación de la Asignación Universal por Hijo en el año 2009, se amplió extraordinariamente el universo cubierto. En el año 2016 también se incorporó la cobertura al régimen de Monotributo. En septiembre 2022 se cubrían mas de 8,4 millones de NNyA.
- A partir de marzo 2023, se iguala el tope de ingresos para percibir las Asignaciones Familiares con el piso del Impuesto a las Ganancias. Según ANSES , esto generará una cobertura extra de 900.000 NNyA.



## Cobertura de hijos - de Septiembre de 2022

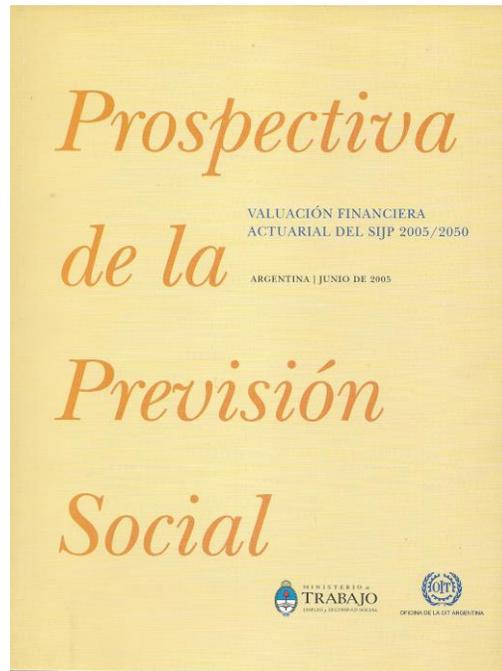
SISTEMA DE COBERTURA		BENEFICIOS
Sistema contributivo	Relación de Dependencia	2,627,837
	Monotributo	640,153
	Desempleo	38,989
Sistema No contributivo	Pasivos	758,100
	AUH	4,343,218
<b>TOTAL</b>		<b>8,408,297</b>

# Aumento en la cobertura de prestaciones no contributivas



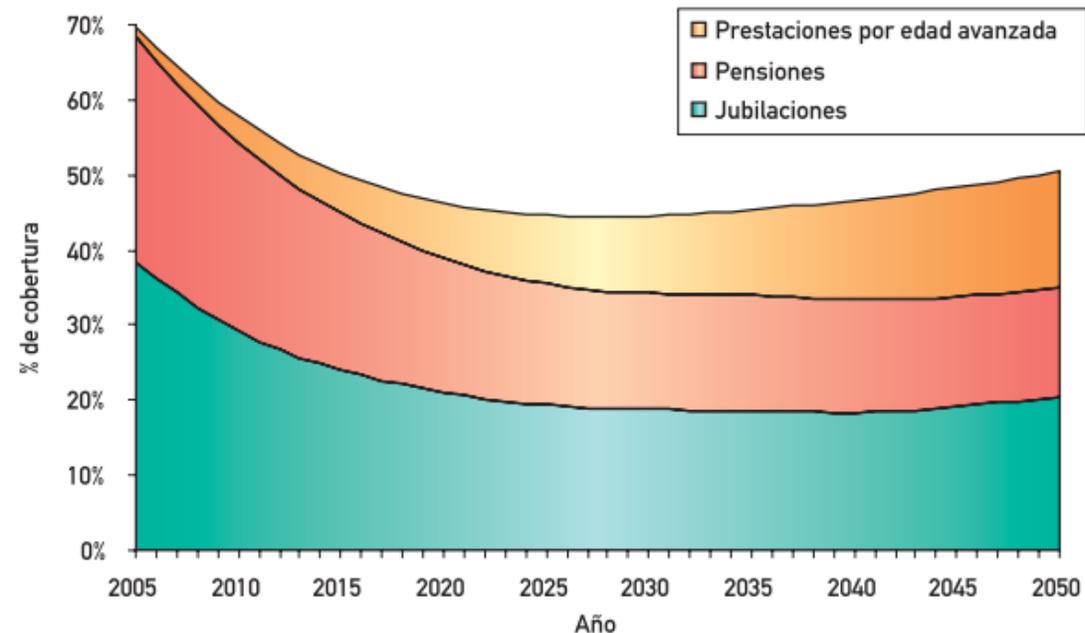
# Aumento de la cobertura del sistema previsional

## ¿Que cobertura del sistema previsional nacional se proyectaba en año 2005?



Personas cubiertas con edad mínima jubilatoria (mujeres 60 - varones 65)

Gráfico 21. Cobertura del SIJP según prestaciones. 2005-2050

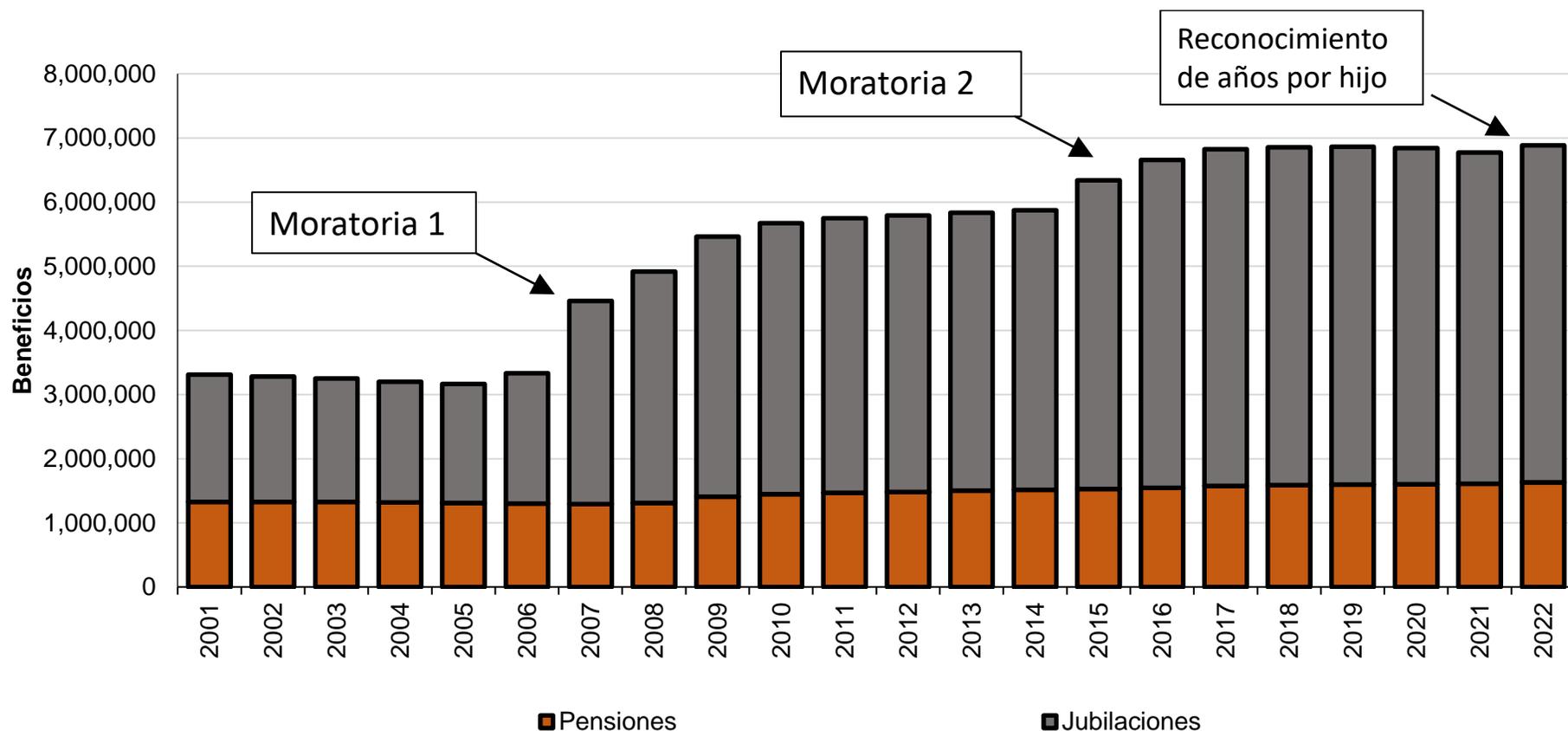


De un 70% de cobertura en el año 2005, se proyectaban valores por debajo del 50%, con una participación creciente de la Prestación por Edad Avanzada (prestación hoy casi olvidada por la vigencia de las moratorias).

# Aumento de la cobertura del sistema previsional

Mediante los planes de inclusión previsional (moratorias), se logró aumentar la cobertura, revirtiendo el proceso que venía observándose. Por otra parte, el Decreto 475/2021 otorgó a las mujeres y/o personas gestantes la posibilidad de computar, a los fines previsionales, un período de tiempo en reconocimiento a las tareas de cuidado de sus hijas e hijos.

**Evolución de la cantidad de beneficios del sistema previsional de ANSES**



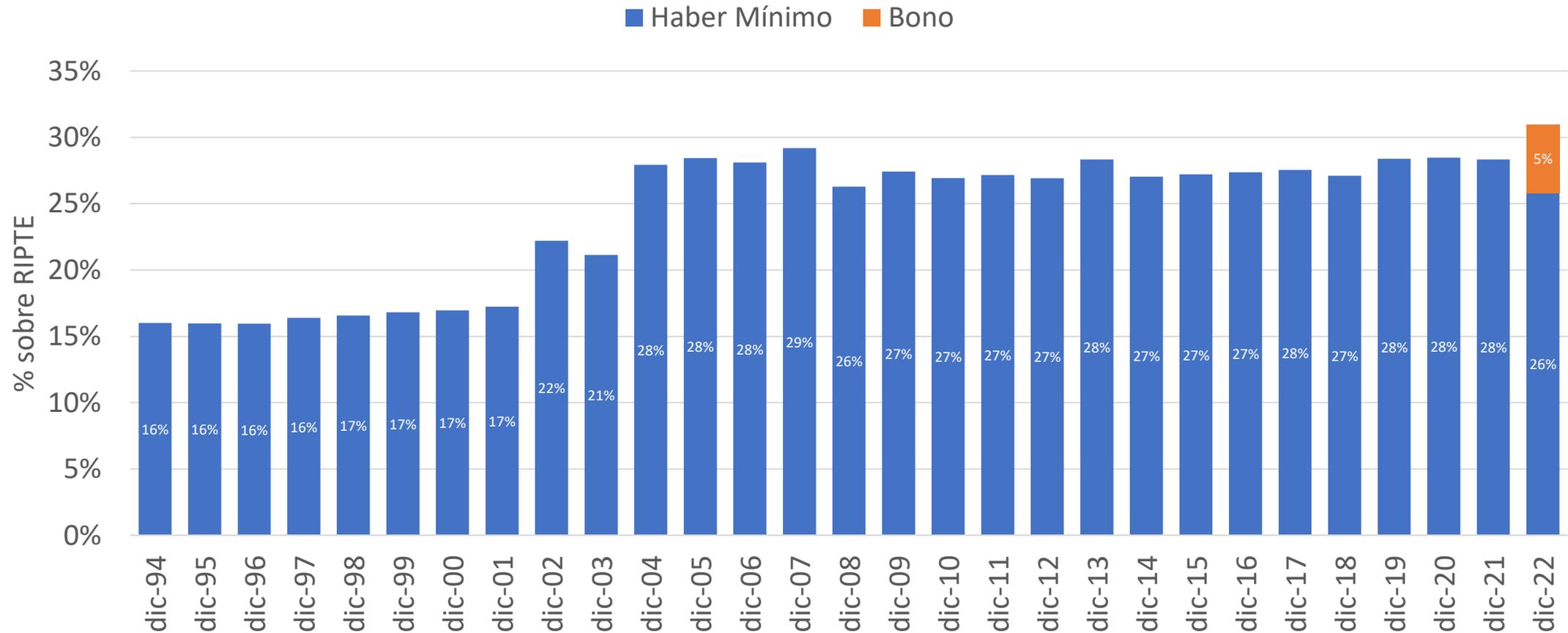
En el año 2021 la cobertura de SIPA + NO SIPA + No Contributivo era:

- Mujeres 60 y más : 89,9%
- Varones 65 y más : 94,5%

# Mejora del haber mínimo.

Porcentaje respecto a RIPTe para cada Diciembre de 1994 a 2022

Se incluye bono diciembre 2022 por ser de pago "habitual" en el trimestre



Haber mínimo marzo 2023 = \$ 58.665 + Bono \$ 15.000 = **Total \$ 73.665**

# Aumento de prestaciones del régimen general

- La falta de movilidad entre 2002 y 2006 para beneficios por encima del haber mínimo se fue recuperando en forma paulatina mediante:
  - I. Fallos de la CSJN, en particular “Badaro” y “Elliff”.
  - II. Nueva fórmula de movilidad automática, Ley 26.417, año 2009.
  - III. Ley de Reparación Histórica, año 2016.
- Mediante la Ley 26.222 (año 2007), la Prestación Adicional por Permanencia (PAP) aumentó de 0,85% a 1,5% (+76%).

# Regímenes Especiales

---

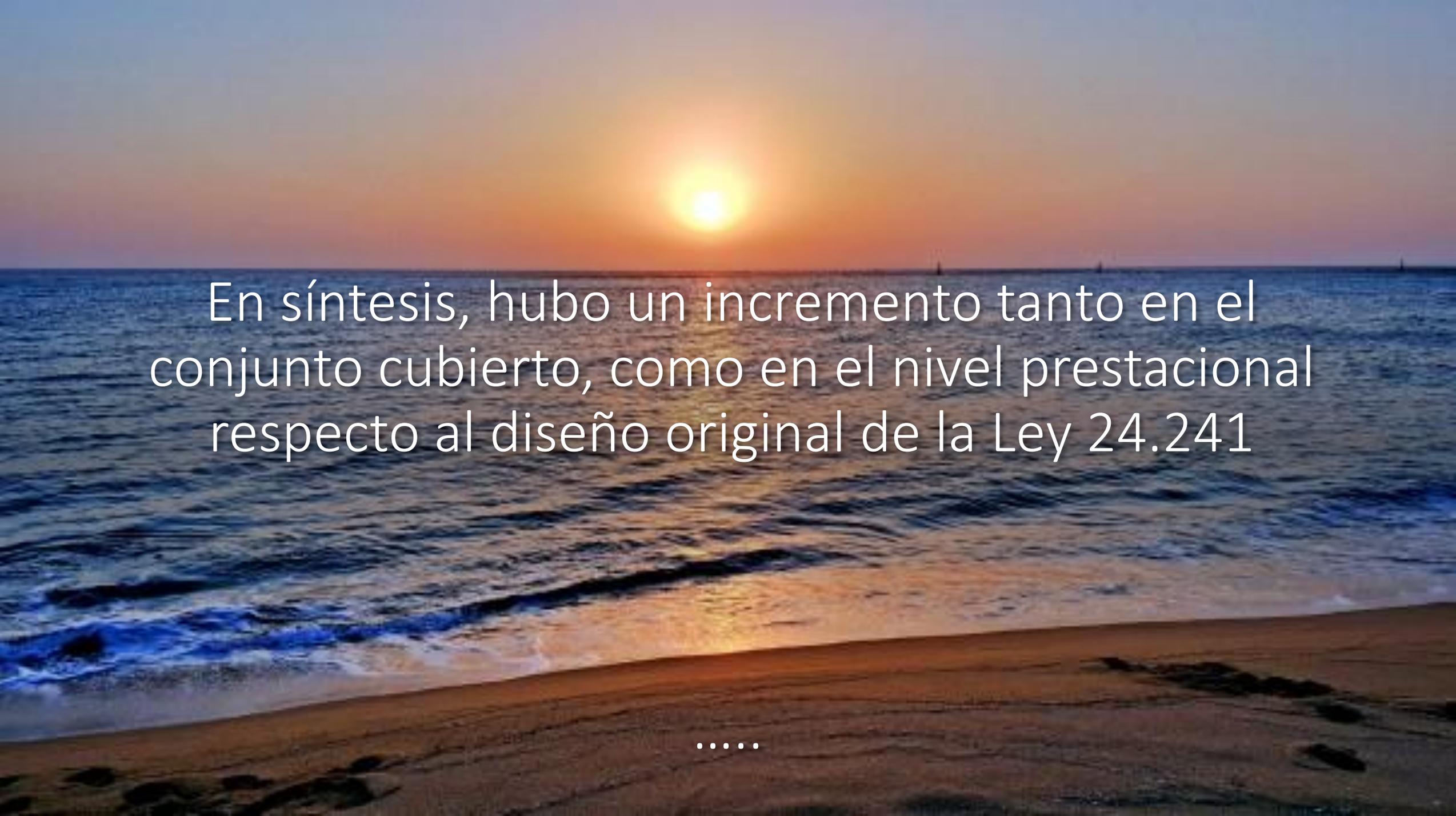
- Restablecimiento o creación según el caso:
  - Docentes Dec. 137/2005 (se había previsto llevar contabilidad de ingresos y gastos)
  - Científicos Dec. 160/2005, ampliado en 2021 a técnicos de apoyo no universitarios por Res MTESS 478/2021
  - Docentes Universitarios Ley 26.508
  - Servicio Exterior, luego eliminado en el año 2020 para ingresantes Ley 27.546
  - Poder Judicial, luego modificado en el año 2020 por Ley 27.546, ampliando su ámbito de aplicación (Jefes de Despacho)
  - Yacimientos Carboníferos Fiscales Dec. 1474/2007 y CCT (pago desdoblado entre ANSES y la empresa YCRT)
  - Luz y Fuerza Res MTESS 268/2009



# Zona Austral

- El Decreto 1472/2008 aumentó del 20% al 40% el adicional por residir en la Zona Austral (Rio Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, La Pampa, Tierra del Fuego y el partido Carmen de Patagones de Buenos Aires).
- El gasto actual de este adicional se estima en \$ 13.500 millones mensuales.
- Al entender ANSES que “no es parte del haber”, tanto al mínimo como al máximo se le adiciona un 40%.
- La mayoría de los Reg. Esp. también gozan este adicional si residen en ZA
- El adicional por zona también genera SAC en junio y diciembre



A photograph of a sunset over the ocean. The sun is a bright yellow-orange circle in the center of the sky, casting a long, shimmering reflection on the water's surface. The sky transitions from a pale blue at the top to a deep orange near the horizon. The ocean is a deep blue with white-capped waves breaking onto a sandy beach in the foreground. The text is overlaid in the center of the image.

En síntesis, hubo un incremento tanto en el conjunto cubierto, como en el nivel prestacional respecto al diseño original de la Ley 24.241

.....



Falta de Solidaridad

Desintegración

Desfinanciamiento

Reclamos judiciales

Superposición de regímenes

# Desfinanciamiento

- La Ley 24.241 original, en su versión de REPARTO que quedó vigente, era claramente un régimen con requisitos muy estrictos (30 años de aportes) al que solo podía acceder un porcentaje de los trabajadores (sin entrar en detalles del acceso a la Prestación por Edad Avanzada)
- También tenía un nivel de prestaciones relativamente bajo para salarios medios y altos, pero con un nivel de financiamiento que uno podría pensar que estaba acorde con ese esquema.
- Al relajar los requisitos de acceso (moratorias) y al mismo tiempo aumentar las prestaciones y sumar nuevos gastos, sin modificar sustancialmente el esquema de ingresos, era muy probable el déficit aflore en algún momento.

# Desfinanciamiento

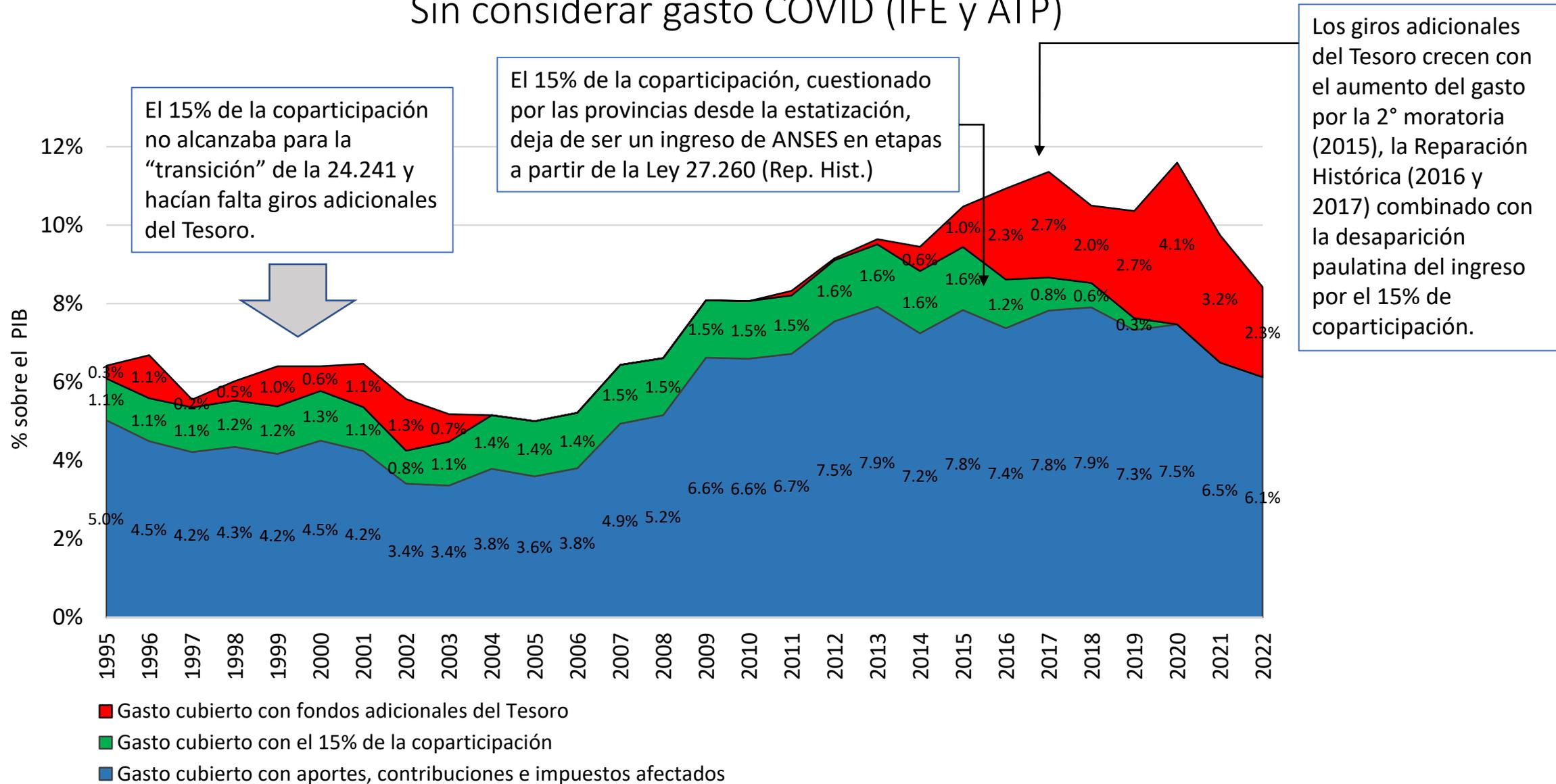
- La demora en producirse el déficit se comprende por la combinación que se dio entre el fuerte crecimiento del empleo 2003-2008 (ingresos adicionales sin el gasto relacionado inmediato) y la falta de ajuste de haberes por encima de la mínima 2002-2006.
- El ajuste de haberes que produjo la Reparación Histórica aceleró el proceso de aumento del gasto que se venía observando (de manera mas lenta) a medida que prosperaban los juicios y los beneficios nuevos se calculaban con los índices de actualización.
- A lo anterior se sumó que la Ley 27.260 de Rep. Hist. determinó la devolución de la detracción del 15% de la coparticipación que las Provincias (algunas judicialmente) ya venían reclamando desde la estatización de las AFJP.

# Desfinanciamiento

- El déficit o superávit tiene mayor sentido analizarlo para el total de ANSES y no sólo para el llamado “Sistema Previsional”. ¿Porqué? Porque nadie puede decirme con claridad cuales son los ingresos con que cuenta el Sistema Previsional. ¿Y porqué pasa esto?
- La razón es sencilla: no existen ingresos con destino exclusivo al sistema previsional. El financiamiento establecido en las normas de varios de los subsistemas contributivos y no contributivos de ANSES es el mismo (art 18 Ley 24.241) por lo que la contabilidad del organismo opera mas como una “caja única” que con contabilidades por subsistema.
- O sea, existe un Sistema Previsional de Gastos, pero **no existe un Sistema Previsional de Ingresos.**

# Gasto de ANSES según origen del ingreso con que fue cubierto

Sin considerar gasto COVID (IFE y ATP)



Fuente: en base a MECON y ANSES. Año 2022 estimado



# Sistema Des-Integrado

---

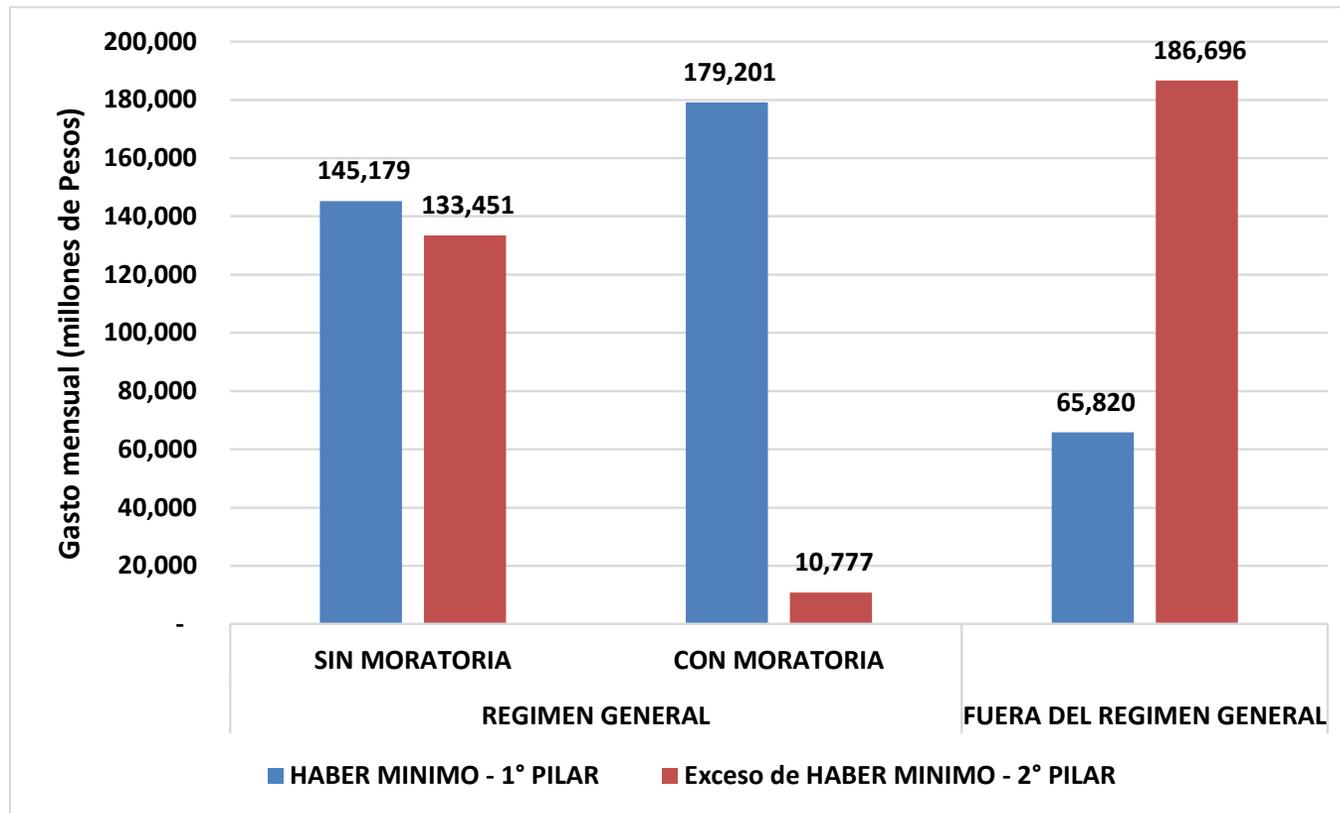
- En el año 1993 la idea original de la Ley 24.241 era conformar un sistema único a nivel país.
- Eso no fue posible y hoy conviven muchas Cajas entre provinciales de empleados públicos, municipales, de profesionales y complementarias.
- El SIPA régimen general (con y sin moratoria) otorga unos 6,5 millones de beneficios, mientras que los regímenes por fuera del general (Provincias, IAF, Caja PFA y Especiales ANSES) abarcan unos 1,3 millones.
- Observemos que ocurre con el nivel del gasto entre los mismos

# Sistema Des-Integrado

## Gasto agregado mensual de los principales regímenes

Estimación para Diciembre de 2022 sin SAC . Cifras en millones de Pesos.

- Realizamos el siguiente ejercicio: separamos el haber de todos los beneficios en 2 partes, la primera equivalente al haber mínimo nacional (similar a un “pilar solidario universal”) y la segunda como el monto que excede al mínimo nacional (similar a un “segundo pilar” mas relacionado al ingreso):



Resulta que el régimen general absorbe la mayoría del gasto del “pilar solidario”, pero el gasto del segundo pilar (exceso del haber mínimo) es mayor en los casos que no son del régimen general (Cajas Provinciales, Seguridad y reg. especiales nacionales)

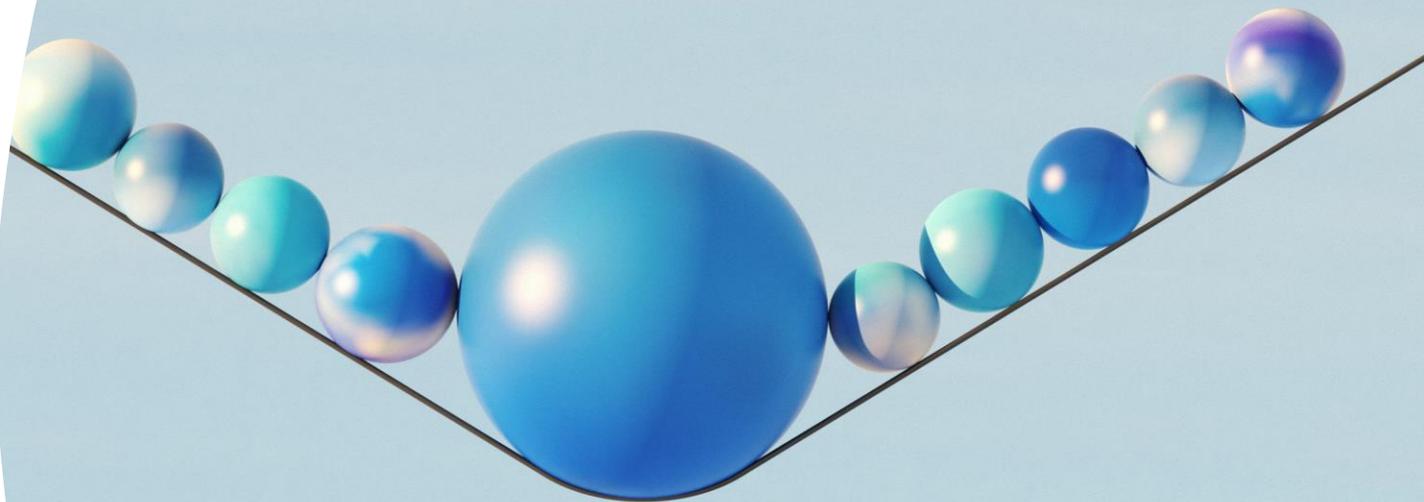
# Sistema Des-Integrado

- Otra cuestión que está generando conflictos refiere a la mayoría de las Cajas de Profesionales, donde el haber básico que se ofrece luego de aportar 30 ó 35 años no es tan distinto al haber mínimo del SIPA (hoy en \$ 58.665 + \$ 15.000 = \$ 73.665) al que se puede acceder a un costo menor (monotributo, moratorias).
- Ejemplos de haberes básicos de jubilación vigentes en Cajas de:
- Abogados de Córdoba: \$ 76.000
- Abogados de Santa Fe: \$ 93.600 (aporte mínimo anual \$ 225.000)
- Abogados Bs As (tiene un “Régimen de Protección Básica Proporcional”):
  - \$ 110.000 “básica normal” (aporte mínimo anual \$ 240.000)
  - \$ 82.500 “estamento al 75%” (aporte mínimo anual \$ 180.000)
  - \$ 55.000 “estamento al 50%” (aporte mínimo anual \$ 120.000)
  - \$ 41.800 “estamento al 38%” (aporte mínimo anual \$ 91.200)

# Solidaridad vs Proporcionalidad

---

- La Ley 24.241 tiene su componente de solidaridad en la PBU que, al ser independiente del ingreso, genera que a mayor salario la sustitución sea menor.
- Las Leyes 14.370 y 14.499 son otros ejemplos en donde se habían establecido escalas con sustituciones decrecientes



# Ley 14.370

→• **Anexo 1. Determinación del monto de la jubilación ordinaria de acuerdo con la Ley N° 14.370<sup>(\*)</sup>**

	Monto de la jubilación ordinaria
<b>Jubilación mínima</b>	\$750
<b>Remuneración base (RB)</b>	
Hasta \$1000	100% de la RB
De \$1000 a \$2000	\$1000 más 75% del excedente \$1000 (99,9% a 87,5% de la RB)
De \$2000 a \$5000	\$1750 más 60% del excedente \$2000 (87,49% a 71,0% de la RB)
De \$5000 a \$10.000	\$3550 más 45% del excedente \$5000 (70,99% a 58,0% de la RB)
De más de \$10.000	\$5800 más 15% del excedente \$10.000 (Inferior a 58,0% de la RB)
<b>Jubilación máxima</b>	90% del promedio de sueldos de los 12 mejores meses consecutivos que se computen a efectos de computar la RB

Nota: RB: remuneración base. Tasas de sustitución presentadas entre paréntesis (como porcentaje de la RB). <sup>(\*)</sup> \$ hace referencia a Peso Moneda Nacional, moneda vigente a ese momento.  
Fuente: elaboración propia sobre la base de la Ley N° 14.370.

# LEY 14.499

→• **Anexo 2. Determinación del monto de la jubilación ordinaria de acuerdo con la Ley N° 14.499<sup>(\*)</sup>**

	Monto de la jubilación ordinaria
<b>Jubilaciones ordinarias menores a \$5000</b>	82% de la remuneración al cese de actividades
<b>Jubilaciones ordinarias mayores a \$5000</b>	
De \$5000 a \$7000	\$5000 más 70% del excedente \$5000 (82% a 75% del sueldo al cese)
De \$7000 a \$9000	\$6400 más 50% del excedente \$7000 (75% a 67% de la remuneración al cese)
De más de \$9000	\$7400 más 20% del excedente \$9000 (inferior al 67% del sueldo al cese)
Cuando aplicada la escala precedente, el monto supere los \$10.000, para el excedente de esa suma solo se computará el 10%.	

Nota: tasas de sustitución presentadas entre paréntesis (como porcentaje del sueldo al cese). Estimadas a partir de la fórmula de determinación de la jubilación ordinaria. <sup>(\*)</sup> \$ hace referencia a Peso Moneda Nacional, moneda vigente a ese momento.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Ley N° 14.499.

# Solidaridad vs Proporcionalidad

En este contexto surgen algunas Cajas Complementarias que “desarman” la progresividad del régimen general, complementando el haber de la Ley 24.241 de manera de completar determinado porcentaje de salario. En estos casos son los trabajadores de ingresos mas elevados los que reciben mayores sustituciones del régimen complementario. Sólo para ver rápidamente dos ejemplos paradigmáticos.

- I. Régimen de Asignación Complementaria Previsional de Catamarca
- II. Fondo Compensador Consejo Federal de Inversiones

# Régimen de Asignación Complementaria Previsional de Catamarca



1. Luego de la transferencia del Sistema Previsional Provincial, la Provincia de Catamarca ante la “falta de cumplimiento del 82% móvil en las jubilaciones y pensiones”, y en consonancia con su calidad de garante de los derechos adquiridos (cláusula séptima), crea dos regímenes diferentes a través del tiempo, a modo de suplir el incumplimiento del Estado Nacional - ANSES.
2. Así, en el año 2006 se instituye la “Asignación Mensual, Personal y Complementaria por Ley Provincial N° 5192 (BO N° 90 - 10/11/06), para todos los jubilados y pensionados que hubieran accedido al beneficio con anterioridad al 31 de julio de 1995 (incluidos en la transferencia del Sist. Prev. Provincial).
3. Y en el año 2011 se crea el régimen de “Asignación Complementaria Previsional” por Decreto Acuerdo N° 127 (BO N° 20 - 11/03/11) aplicable a todos los jubilados y pensionados de la Administración Pública Provincial sujetos a la Ley N° 24.241. Este régimen se financia con:
  - ✓ 2% de aporte del afiliado
  - ✓ 3% de contribución
  - ✓ 2% del haber testigo de los beneficiarios

# Régimen de Asignación Complementaria Previsional de Catamarca



Hasta el año 2022 el régimen suscribió Convenios con los Municipios de la Provincia

## AGAP SUMA A LOS MUNICIPIOS QUE NO GOZABAN DEL 82% MÓVIL

24 mayo, 2022



a directora general de AGAP CPN Ma. Fernanda Gómez suscribió el viernes pasado, junto con el intendente de Santa Rosa Elpidio Guaraz, el acta por el cual éste se compromete a decretar el ingreso de su municipio al Régimen de Asignación Complementaria que administra el organismo previsional. El acto fue presidido en Las Cañas por el gobernador Raúl Jalil, quien recordó que "es el último municipio que faltaba adherirse al fondo compensador", y se reconoció muy contento ya que "esto les va a dar una mejor remuneración cuando se jubilen a todas las empleadas y a los empleados de la Intendencia".

A partir de esta decisión, todos los municipios de la provincia quedarán adheridos al Régimen que administra la AGAP, salvo Fray Mamerto Esquiú, que tiene su propia caja complementaria. El Régimen otorga de manera complementaria el beneficio del 82% móvil a los jubilados y pensionados de la provincia de Catamarca, según lo establecen el Decreto Acuerdo 127/11 y sus modificatorias.

# Fondo Compensador Consejo Federal de Inversiones



En Junio de 2018, el Ministerio de Trabajo aprobó, mediante un Convenio de Corresponsabilidad Gremial, el Fondo Compensador para los trabajadores del CFI mediante la Resolución 293/2018.

**Aporte personal: El 3,33% sobre todo el salario, más el 11% de lo que excede la base máxima imponible de SIPA.**

**Contribución del empleador: 6,67% sobre todo el salario**

El beneficio es la diferencia entre el 80% del promedio de los últimos 10 años y el haber de la Ley 24.241. No hay tope de beneficio.

Se le otorgó a todos los que se jubilaron (o sus derechohabientes) desde el año 1992 aunque no hayan hecho aportes (el reglamento menciona que se les descuenta una porción del haber, al estilo de las moratorias)

El reglamento aprobado menciona que los pagos empezaron en el mes de mayo de 2012, o sea 6 años antes de la aprobación del Convenio (Art. 19º)

El reglamento permite la implementación de aportes extraordinarios porcentuales en caso de que se produzcan desequilibrios

# Superposición de regímenes

- Sobre el principio de universalidad, tal vez haya que repensar lo lógico e la “inclusión previsional” para aquellos ya incluidos en otro régimen. Y respecto al nivel del haber, se puede ver ya un antecedente en la reforma de la Caja de Córdoba del año 2020, en la cual se incluyó un “aporte solidario” para los dobles beneficios que superan cierto límite, pero observando los haberes de otros sistemas.
- En el año 2020 la Caja de Córdoba tenía 25 mil beneficiarios que, además de tener su jubilación, disponían de otro ingreso, previsional, asalariado o como independiente. A los que cumplen esta condición y, además, superan los seis haberes mínimos se les descuenta el 20% en concepto de aporte solidario en forma permanente.
- De esos 25 mil, hay 3.773 que perciben dos haberes de la Caja. Pero también hay 10.241 que son pensionadas con una moratoria de ANSES y unos 9.500 que tienen jubilación de Caja y moratoria de ANSES. En estos casos, el 20% se aplica sólo al beneficio que paga la Caja.

# Personas cubiertas según régimen

Datos del 3º trimestre de 2018

Mas de 1,3 millones con más de un beneficio



RÉGIMEN DEL BENEFICIO PRINCIPAL			TOTAL
<b>TOTAL</b>			<b>7,942,919</b>
CONTRIBUTIVO	ANSES	SIN MORATORIA	2,518,604
		CON MORATORIA	2,770,289
		ESPECIALES	196,072
		POLICIA PROVINCIAS	43,733
	CAJAS PROVINCIALES	713,185	
	FFAA Y FS SEGURIDAD NACIONAL	181,511	
NO CONTRIBUTIVO NACIONAL	PNC	1,416,574	
	PUAM	102,951	

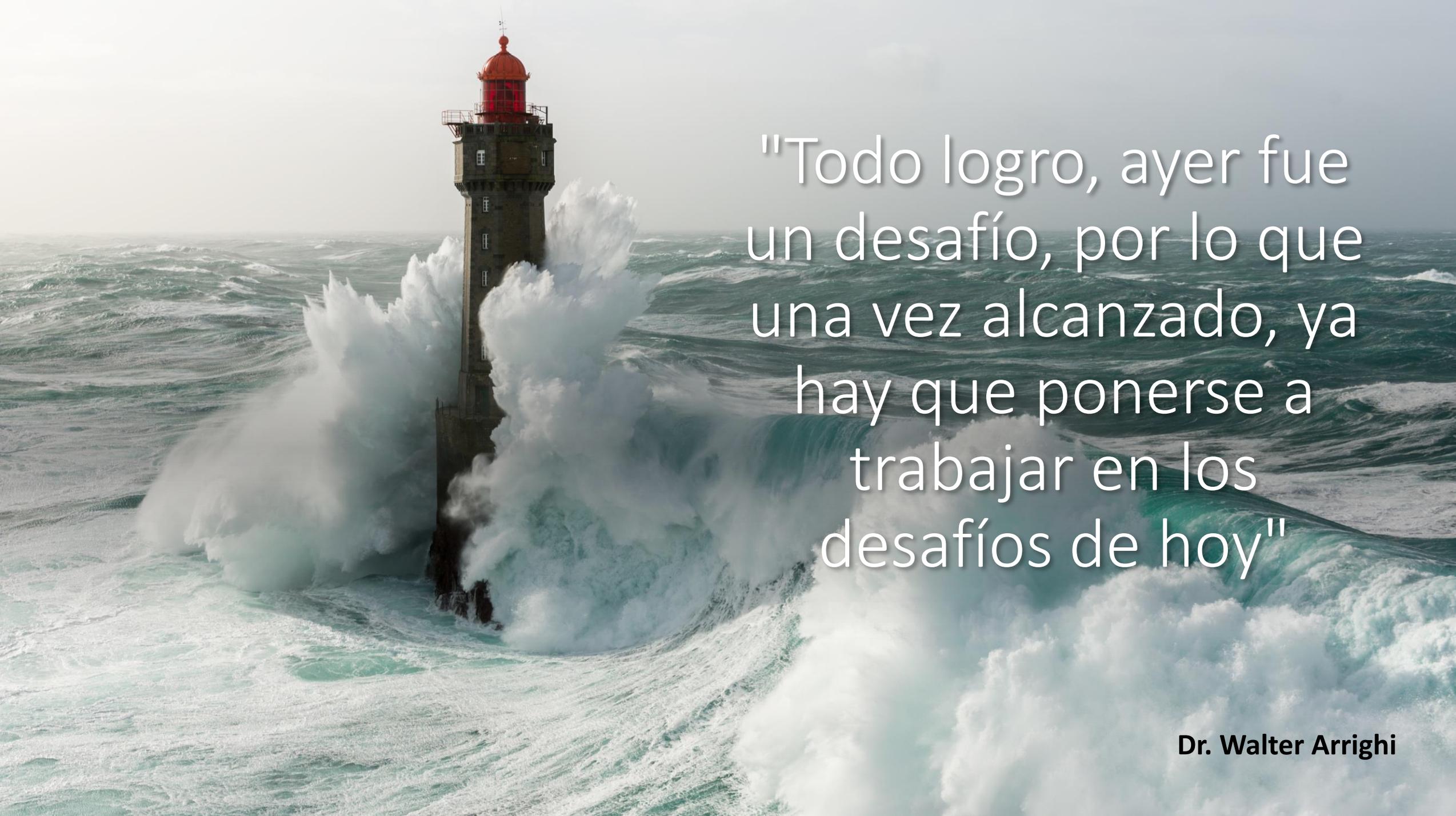
Con UN solo beneficio
6,567,348
1,508,689
2,605,741
148,875
36,122
581,785
181,511
1,401,674
102,951

Con MAS DE UN Beneficio					
RÉGIMEN DEL BENEFICIO SECUNDARIO					
CONTRIBUTIVO					PNC
ANSES				Cajas Provinciales	
Sin Moratoria	Con Moratoria	Especiales	Policías de Provincias		
<b>453,471</b>	<b>828,991</b>	<b>14,050</b>	<b>1,331</b>	<b>47,154</b>	<b>30,574</b>
332,982	637,428	6,731	471	20,522	11,781
20,696	117,117	138	159	11,950	14,488
26,044	14,044	3,626	389	2,713	381
2,772	4,241	252	225	8	113
67,984	53,733	3,212	27	2,881	3,563
2,993	2,428	91	60	9,080	248

# Reclamos judiciales

- Los mas masivos se suelen producir ante una interrupción del esquema de movilidad:
  - 1991-1995
  - 2002-2006
  - Marzo 2018 (empalme del trimestre)
  - Marzo 2020 (suspensión de movilidad)
- Estas situaciones terminan afectando en mayor medida a los haberes mas bajos, que son los que proporcionalmente menos recurren a la justicia respecto a los haberes altos.
- O sea, termina siendo un proceso regresivo.





"Todo logro, ayer fue un desafío, por lo que una vez alcanzado, ya hay que ponerse a trabajar en los desafíos de hoy"

**Dr. Walter Arrighi**