

FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO ORDENANDO LOS BENEFICIOS DE LASEGURIDAD SOCIAL

Consultor: JORGE COLINA

Julio 2025

Producto 1

Descripción comparativa entre las reglas de financiamiento y de elegibilidad para los beneficios contributivos y no contributivos. Análisis de costo/beneficio de trabajar en la formalidad y en la informalidad

INDICE

1. Introducción.....	2
2. Breve historia del sistema de seguridad social argentino	3
2.1. Del nacimiento a la unificación.....	3
2.2. De la contributividad a la no contributividad.....	6
2.3. De la no contributividad la priorización de la no contributividad	11
3. Estructura del sistema de seguridad social argentino	15
4. Beneficio / costo de trabajar en la formalidad y en la informalidad	19
5. Conclusión.....	26
6. Bibliografía.....	26

1. Introducción

La informalidad laboral en Argentina es masiva y creciente. Los asalariados registrados en empresas privadas pasaron de 6,1 millones de personas en el 2012 a 6,3 millones en el 2025. Es decir, crecieron 3% en 13 años (Secretaría de Trabajo, 2025).

En estos mismos 13 años, se incorporaron al mercado de trabajo 4 millones de personas las cuales: a) 20% lo hizo en el empleo público; b) 25% en el Monotributo; y c) el 50% en la informalidad tanto como asalariado no registrado o cuentapropista no registrado (IDESA, 2025).

Esta dinámica adversa del mercado laboral llevó a que el sistema de seguridad social contributivo se desvirtuara. Esto es, la informalidad laboral creciente indujo a los formuladores de política a abrir el sistema contributivo para otorgar beneficios contributivos con criterios no contributivos. Así, el sistema de seguridad social contributivo quedó desvirtuado por la proliferación solapada de beneficios no contributivos dentro del sistema contributivo, convirtiendo a la seguridad social en un sistema híbrido. En paralelo, el financiamiento de la seguridad social se mantuvo de base contributiva con aportes y contribuciones al empleo asalariado formal. Esto implica un gran incentivo a la informalidad. En la informalidad no se pagan aportes, pero se puede acceder a los mismos (o mejores) beneficios que en la formalidad. Si bien la informalidad en Argentina tiene larga data, también es determinante la distorsión en las reglas de beneficios y financiamiento de la seguridad social. Si el país entra en una fase de crecimiento económico estas reglas distorsionadas desalentarán a que el crecimiento económico se traduzca en crecimiento del empleo formal.

El presente estudio se parte con esta introducción, en la segunda sección se presenta una breve historia del sistema de seguridad social argentino contando cómo su formación fue de carácter aluvional, su transformación en el híbrido contributivo / no contributivo y su posterior exaltación de lo no contributivo. En la tercera sección se expone cómo quedó su deformada estructura de costos y beneficios actual. En la cuarta sección se presenta una valuación de la relación beneficio / costo en valor

presente de los beneficios de la seguridad social que consisten en transferencias monetarias regulares. En la última sección se concluye.

2. Breve historia del sistema de seguridad social argentino

2.1. Del nacimiento a la unificación

El sistema de seguridad social argentino tiene una historia aluvional. No fue la creación de una idea preconcebida o un diseño planificado sino el producto del devenir de iniciativas aisladas que se fueron acumulando de manera improvisada, desprolija y voluntaristamente. Está conformado por seis subsistemas:

- i. Previsional: vejez, invalidez y sobrevivencia.
- ii. Asignaciones familiares: hijo, cónyuge, escolaridad, maternidad, nacimiento, adopción y matrimonio.
- iii. Seguro de desempleo.
- iv. Seguro de salud en la vejez: Programa de Asistencia Médica Integral (PAMI).
- v. Seguro de salud en la vida activa: Programa Médico Obligatorio (PMO).
- vi. Seguro por Riesgo del Trabajo.

Cada uno de estos subsistemas tuvo un nacimiento y desarrollo independiente que data de comienzos del Siglo XX con la primera caja de jubilaciones para empleados públicos (Ley 4.349 de 1904) que luego fue emulada por otros colectivos de trabajadores (Bertín, 2024) y con el sistema de riesgos del trabajo (Ley 9.688 de 1915). Luego siguieron las cajas de asignaciones familiares creadas por sindicatos (frigoríficos, ferroviarios, metalúrgicos, comercio, etc.) en la primera mitad y mediados del Siglo XX. Durante el gobierno de Juan D. Perón se produce el primer esfuerzo de consolidación de este entramado de cajas jubilatorias y de asignaciones familiares nacidas como iniciativas de los colectivos de trabajadores sectoriales buscando la sistematización para avanzar en sistemas de seguridad social de cobertura más universal, independientemente de la pertenencia al sector o colectivo de trabajadores.

A mediados del Siglo XX las regulaciones sobre negociación colectiva del presidente Juan D. Perón convirtieron a las mutualidades de salud de los sindicatos en seguros obligatorios de salud para los trabajadores de las diferentes ramas de actividad y ocupaciones. Así nacieron las denominadas obras sociales que son las instituciones que se encargan de la cobertura de salud de los trabajadores activos. En 1970 se formalizan como sistema de seguro social de salud a través de la Ley 18.610. En ese clima de formación de la seguridad social en salud se crea en el año 1971 el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) con la Ley 18.032 que se considera la obra social de los jubilados y se conoce más coloquialmente como PAMI que es el nombre de su plan de prestaciones médicos y sociales. Sin embargo, tanto las obras sociales como el INSSJP actuaban como entes administradores de seguridad social de manera independiente, sin articulación formal entre ellos.

En el año 1991 en el marco de una radical transformación económica de la Argentina que implicaba una reconversión laboral muy significativa se crea el seguro de desempleo con la Ley 24.013. Un seguro de corte europeo contributivo cuyo beneficio dependía de la antigüedad y el salario en el último empleo formal.

Así las cosas, a principios de la década de los '90 la seguridad social operaba en base a un conglomerado de cajas previsionales, cajas de asignaciones familiares, obras sociales para la cobertura de salud y el seguro de desempleo gestionado por el Estado de manera desarticulada, descoordinada, conformando un ámbito de la seguridad social pero no un sistema propiamente dicho de seguridad social. Los dos principales esfuerzos que se hacen a favor de unificar los entes administradores del ámbito de la seguridad social en un sistema de seguridad social propiamente, tal como hoy se lo conoce, están en el Decreto 2.284 de 1991 que tiene dos hitos.

Uno es la creación del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) donde virtualmente se estatizan la caja nacional de previsión social y las diversas cajas de asignaciones familiares manejadas por los colectivos de trabajadores para ser concentradas en un solo sistema de seguridad social, al que se suma el nuevo seguro de desempleo creado ese mismo año 1991. Aquí se estipuló que estos tres subsistemas del SUSS serán gestionados por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).

El otro hito es la Contribución Unificada a la Seguridad Social (CUSS) que unifica en un solo aporte con destino a un solo ente recaudación los aportes y contribuciones con destino a jubilaciones, asignaciones familiares, seguro de desempleo, obras sociales y el INSSJP. Es decir que, si bien el SUSS aglutina como sistema de seguridad nominalmente a los subsistemas de jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y seguros de desempleo, la CUSS suma a estos tres subsistemas los de obras sociales (salud para activos) e INSSJP (salud para la vejez). De esta forma, luego de casi 100 años de nacimiento y desarrollo descentralizado de los diferentes esquemas de seguridad social a principios de la década de los '90 se unifican en la CUSS.

Cabe aclarar que, por la organización federal de Argentina, las provincias detentan la potestad de organizar sus propios sistemas de seguridad social para sus empleados públicos activos, familiares y pasivos. Así es como en 1991 cuando se organiza la CUSS las 23 provincias argentinas de entonces (Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue creada en 1996) tenían sus propias cajas previsionales, sus propias cajas de asignaciones familiares y sus propias obras sociales provinciales. Asimismo, las provincias también mantuvieron su capacidad regulatoria sobre 82 cajas de previsión social para profesionales, 29 cajas previsionales municipales y dos bancos provinciales mantuvieron su propia caja de jubilaciones (Buenos Aires y La Pampa). De esta forma, cuando se habla de unificación de la seguridad social en la CUSS se está refiriendo a la seguridad social nacional que cubre a los trabajadores activos, familiares y pasivos del sector privado y público nacional. Los empleados públicos provinciales están cubiertos por sistemas provinciales de seguridad social.

Entre los años 1994 y 1997, diez provincias¹ transfirieron sus cajas de previsión social al SUSS nacional. Sin embargo, detentaron sus esquemas provinciales de asignaciones familiares y las obras sociales provinciales por lo que esta transferencia de cajas provinciales, además de ser parcial en el número de provincias, lo fue también en los subsistemas transferidos. Entonces, lejos de un sistema totalmente

¹ Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero, San Juan, Mendoza, San Luis y Río Negro. A las que suman la recientemente creada Ciudad Autónoma de Buenos Aires que siempre estuvo en el régimen nacional.

unificado nacional y provincial se tiene un híbrido de sistemas provinciales unificado parcialmente al sistema único de seguridad social nacional (SUSS).

En 1995 se sanciona la Ley sobre Riesgos del Trabajo (LRT) que incorpora al sistema nacional de seguridad social la protección y reparación de los daños por riesgos en el trabajo. Si bien el sistema de reparación de daños de riesgos del trabajo se seguía rigiendo por la vieja Ley 9.688 de 1915, este cuerpo normativo estaba extremadamente degradado por una larga e intensa historia de litigiosidad laboral por daños en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Así es como la nueva LRT viene a refundar el sistema de riesgos del trabajo bajo la concepción de un seguro social incorporado como subsistema de la seguridad social nacional. Su incorporación es con las características de las obras sociales y el INSSJP, en el sentido, que no se trata de una incorporación formal al SUSS, pero sí a la CUSS.

El subsistema de seguridad social de riesgos del trabajo experimenta el mismo proceso de fusión que las cajas previsionales en su relación con las provincias. En el nacimiento de la LRT las provincias no formaban parte del sistema y luego progresivamente fueron adhiriendo, quedando en la actualidad unas pocas provincias que manejan de manera semi-autónoma la cobertura de sus empleados públicos.

Así es como a partir de 1996 el sistema de seguridad social argentino adopta su fisonomía actual. El SUSS tiene un régimen de contribución unificado (CUSS) con seis subsistemas de seguridad social contributivos: a) previsión; b) asignaciones familiares; c) seguro de desempleo; d) salud trabajadores pasivos; e) salud trabajadores activos; y f) riesgos del trabajo.

En paralelo, algunas provincias transfirieron sus cajas previsionales al SUSS y adhirieron al subsistema de riesgos del trabajo. Pero mantienen sus regímenes propios de asignaciones familiares y las obras sociales provinciales para la salud de sus empleados públicos activos, familiares y jubilados.

2.2. De la contributividad a la no contributividad

A comienzos del Siglo XXI el SUSS entró en fuerte tensión con la sociedad por su incapacidad de diseño para dar respuestas a las crecientes demandas sociales. La pobreza urbana se ubicaba en el orden del 50% de la población y el SUSS con su

concepción de seguro social europeo, de tipo bismarckiano, donde la cobertura de los riesgos sociales está atada al empleo en relación de dependencia formal entró en crisis. Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC de la época (2º cuatrimestre del 2003) sólo el 24% de los ocupados eran asalariados registrados en empresas privadas aportantes al SUSS. Un 13% adicional eran empleados públicos nacionales, provinciales y municipales haciendo entonces que la seguridad social contributiva alcanzar sólo al 37% de los ocupados. Es decir, sólo 1 de cada 3 trabajadores estaban cubiertos por el sistema de seguridad social argentino que se autopreciaba de ser un dispositivo de protección social tendiente a la universalidad.

Los dos tercios restantes estaban conformados con la siguiente estructura: a) 23% eran asalariados no registrados en empresas; b) 7% eran trabajadoras de casas particulares donde más del 90% eran no registradas; c) 25% eran cuentapropistas la mayoría no registrados o con aportes no regulares; y d) 8% eran beneficiarios de ayudas asistenciales que cumplían con contraprestaciones laborales y trabajadores ayudantes sin salario. A lo que sumaban un 16% de la población económicamente activa desocupada y un 28% de la población en edad de trabajar inactiva (IDES, 2025). El cuadro de descomposición del mercado laboral colisionaba con un sistema de seguridad social contributivo cuya historia y filosofía estaba concebido para un mercado laboral totalmente formal.

Así es como se produjo un proceso político que se extiende hasta la actualidad consistente en relajar las reglas de acceso a beneficios de la seguridad social nacional contributiva para permitir la entrada de las personas inactivas, desocupadas y trabajando en la informalidad.

Las moratorias previsionales

En el 2005 se sancionó la primera moratoria previsional que luego fue renovada por los sucesivos 20 años hasta el 2025 la cual permitió una distribución masiva de jubilaciones contributivas a personas sin aportes o insuficientes aportes para jubilarse según la regla de jubilación general del sistema previsional nacional (30 años de aportes como mínimo). El mecanismo consistió en inducir a las personas que llegaban

a la edad de jubilarse (60 mujeres; 65 varones) sin aportes o con aportes insuficientes a que se declaren como ex – trabajadores autónomos con aportes evadidos, calculen la supuesta deuda y soliciten una moratoria para la cancelación de dicha deuda la cual tenía la particularidad de que, con el pago de la primera cuota, se accedía a una jubilación contributiva sobre la cual se retenía un 20% durante 5 años en concepto de pago de la moratoria. De esta forma, la gran mayoría (más del 90%) de las mujeres que en su vida activa estuvieron fuera del mercado laboral accedieron a jubilaciones y pensiones del sistema de seguridad social nacional contributivo (Colina, 2025).

Las moratorias comenzaron en el 2006, en el 2007 se otorgaron 1 millón de jubilaciones contributivas sin aportes, en el 2009 ya eran 2 millones, en el 2015 ya eran 3,3 millones igual al número de jubilaciones con aportes y hoy son 4,4 millones. Por ser contributivas generan derecho a pensión por sobrevivencia lo que llevó a la multiplicación de la doble cobertura. De los 6 millones de jubilados nacionales actuales, hay 1,2 millones que acumula su jubilación con la pensión por muerte de la pareja de los cuales el 80% son beneficios otorgados con las moratorias (BESS, 2025, Colina, 2025).

La Asignación Universal por Hijo (AUH)

En el 2009, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1602/09, se produce un hito importante porque se anexa al régimen contributivo nacional de seguridad social la Asignación Universal por Hijo (AUH) bajo un esquema no contributivo. Es decir, se establece que las trabajadoras de casas particulares, los trabajadores informales, desocupados y laboralmente inactivos que no acrediten un ingreso formal pueden acceder a una asignación familiar equivalente a la asignación contributiva pero con otra denominación llamada Asignación Universal por Hijo (AUH). Se le llamó “universal” porque se entiende que debe completar la parte de niños no cubiertos por el sistema contributivo hasta cubrir a la totalidad de los niños. Es muy importante también el detalle de que se creó una nueva asignación familiar diferente a la asignación familiar contributiva porque esto luego traerá severas distorsiones en el diseño de beneficios de las asignaciones familiares contributiva y no contributiva.

Así es como en Argentina hay registrados 12,5 millones de niños y jóvenes menores de 18 años de los cuales 4,6 millones (37%) reciben asignaciones por hijo contributivas a los que se sumaron 4,1 millones (33%) que reciben la AUH. Quedando 3,8 millones de niños (30%) que no reciben asignación por hijo por sus padres tener altos salarios (1,2 millones), estar registrados en el régimen de autónomos (400 mil), alguna incompatibilidad como que el padre es empleado público provincial (1,5 millones) y el resto (700 mil) tienen problemas administrativos. Más allá de que el régimen de asignación familiar por hijo no es universal (llega al 70% de los niños), lo relevante a los efectos del presente informe es que, entre el 70% de los niños cubiertos por asignación por hijo del régimen nacional, la mitad es contributivo (AAFF) y la otra mitad es no contributivo (AUH). (ANSES, 2025)

Las pensiones no contributivas (PNC)

Las pensiones no contributivas (PNC) estaban originalmente pensadas para dar cobertura a la gente que se invalida para el trabajo o llega a la edad jubilatoria y no tiene aportes para acceder a beneficios contributivos. También están dentro de estas prestaciones las pensiones para madres de 7 hijos, veteranos de Malvinas, leyes especiales para personas destacadas y las graciabiles que las otorgaba el Congreso discrecionalmente. Las PNC por vejez cayeron en desuso porque las personas en edad jubilatoria se jubilan con las moratorias. Pero las PNC por invalidez (gente en edad de trabajar) eran apenas 90.000 en el 2004 y pasaron a ser 1,2 millones en el 2025. Sucedió que a partir del 2007 se flexibilizaron los requisitos administrativos para acceder a estas prestaciones y muchas personas accedieron a ellas con dudosa legitimidad. Hay provincias como Chaco, Misiones y Santiago del Estero donde hay más de 100.000 PNC por invalidez cuando provincias con más población como Santa Fe y Mendoza tienen menos de 80.000 y la provincia de Buenos Aires con una población general que es más de 20 veces superior a las provincias del norte tiene 400.000. Claramente muchas PNC por invalidez están mal otorgadas a personas que no son inválidas para el trabajo pero fueron declaradas como tal. De todas formas, más allá de la legitimidad de muchas de estas prestaciones lo relevante para este trabajo es que en el sistema nacional de previsión se multiplicaron las pensiones no contributivas pasando de 350.000 en el 2004 (tomando la totalidad de las PNC:

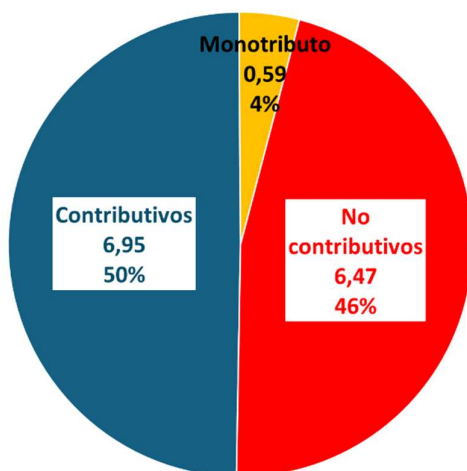
invalidez, vejez, madre 7 hijos, leyes especiales, graciabes y veteranos de Malvinas) a 1,5 millones en el 2025 (BESS, 2025).

Asignaciones familiares para Monotributistas

En el 2016 se incorpora al subsistema de asignaciones familiares a los trabajadores independientes registrados en el sistema tributario simplificado (Monotributo). En esta categoría tributaria entran la mayoría de los trabajadores por cuenta propia formales de ingresos medios y bajos. Solo quedan excluidos de la cobertura los trabajadores independientes que, por percibir ingresos más altos, encuadran tributariamente en la figura de autónomos. Los trabajadores registrados en el Monotributo fueron incorporados en el esquema contributivo de asignaciones familiares, sin que el trabajador de Monotributo haga un aporte especial por asignación familiar. Es decir, se trata claramente de un híbrido. El beneficio está definido como contributivo, pero no se requiere contribución al régimen de asignación familiar para acceder a él. Sí se requiere el pago de la cuota del Monotributo que comprende un componente impositivo y otro previsional. Hay 586.000 asignaciones por hijo para trabajadores del Monotributo (BESS, 2025).

Así es como se llega a la situación actual donde del total de beneficios en concepto de transferencias monetarias que paga mensualmente el sistema nacional de seguridad social la mitad es contributivo y la otra mitad es no contributivo.

Gráfico 1. Carácter de los beneficios de la seguridad social nacional



Fuente: elaboración propia en base a BESS

2.3. De la no contributividad la priorización de la no contributividad

Una tercera etapa en la dinámica de la seguridad social nacional se produjo en la presente década del 2020 por la cual se prioriza el aumento de los montos de beneficios no contributivos en desmedro de los contributivos. La intención fue dar mejoras en los beneficios para compensar por la aceleración inflacionaria pero focalizados en las jubilaciones mínimas y en la AUH, con el objetivo de reducir el impacto fiscal de la recomposición de beneficios atendiendo sólo a los beneficios más bajos. Cabe señalar que esta acción parte de una equivocada percepción de que, quienes reciben los beneficios de seguridad social más bajos, son personas económicamente más vulnerables cuando no necesariamente es así. Guiarse por los beneficios más bajos es una aproximación a la vulnerabilidad económica del hogar, pero bastante imperfecta. Muchos hogares tienen otros ingresos laborales y no laborales que suplementan la jubilación y/o la AUH o bien tienen patrimonio que relativizan la supuesta vulnerabilidad.

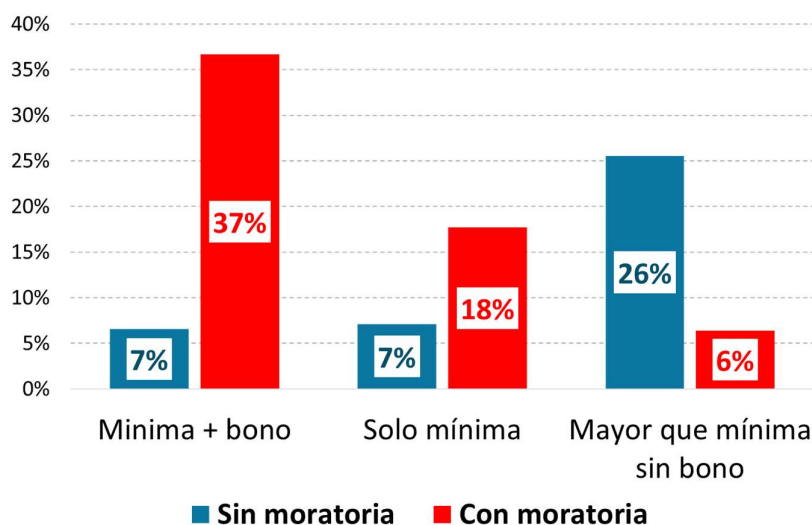
En el caso de las jubilaciones, a partir de abril del 2021 se empezó a dar, esporádicamente, un bono a los receptores de la jubilación mínima con un proporcional a los que tienen una jubilación superior a la mínima pero inferior a la mínima más el bono de forma tal de que el nuevo piso del sistema sea la jubilación mínima más el bono. A partir de setiembre del 2022 el bono se “institucionalizó” siendo otorgado todos los meses. La práctica de otorgar un bono a la mínima hizo que se priorizara en el aumento del beneficio a los que obtuvieron jubilación por la vía no contributiva (moratorias).

En el Gráfico 2 se muestra esta distorsión. Tomando la totalidad de los beneficios jubilatorios contributivos (excluyendo las PNC), el 37% de los beneficios fueron obtenidos con moratorias y reciben el bono, mientras que solo el 7% de los beneficios fue obtenido con aportes y recibe el bono. En la otra punta, sólo el 6% de los beneficios fueron obtenidos con las moratorias y tienen un nivel superior a la mínima más el bono (por lo tanto, no recibe bono) y un 26% de los beneficios fueron obtenidos con aportes

y tienen un nivel superior a la mínima más el bono. En el medio hay un 25% de beneficios (7% con aportes y 18% con moratorias) equivalentes a la mínima que no reciben el bono porque llegan a personas que tienen doble beneficio. Se observa claramente que el bono premia de manera diferencial a las personas que reciben su beneficio sin haber hecho los aportes requeridos.

Gráfico 2. Distribución de las jubilaciones

Total = 100%

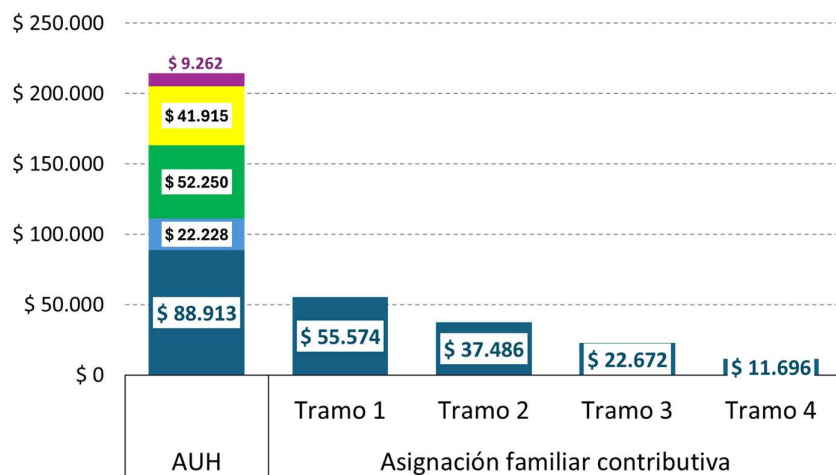


Fuente: elaboración propia en base a BESS

En el caso de la AUH la distorsión de los beneficios extras al componente no contributivo es todavía más pronunciado. En el Gráfico 3 se muestra la situación de una madre con 1 niño menor de 3 años que recibe la AUH contrastada con la de una madre en la misma situación recibiendo la asignación familiar por hijo contributiva.

Gráfico 3. Comparación AUH con AAF contributiva

Madre con 1 hijo menor de 3 años



■ Monto base ■ Educ. & Salud ■ Alimentar ■ 1.000 días ■ Compl. Salud

Fuente:

elaboración propia en base a BESS

La madre receptora de la AUH recibe como monto base el 80% del doble de la asignación familiar contributiva más el 20% restante si acredita la condicionalidad de educación y salud. Además, recibe la tarjeta Alimentar y un complemento alimentario para la madre que se entiende como estímulo para amamantar al hijo llamado “1.000 días”. Así es como el beneficio mensual de la AUH llega a los \$200.000. A esto corresponde sumar otro programa llamado Complemento Salud que es equivalente al monto de una asignación familiar contributiva de pago anual (en el Gráfico 3 se presenta 1/12 del monto).

Si esta madre o el padre del niño consiguen un empleo en relación de dependencia o uno de ellos se inscribe en el Monotributo el monto que pasa a cobrar es del 25% en el tramo 1 de ingreso familiar; ingreso familiar que es equivalente a dos veces y media el Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM), o sea, tan bajo como para merecer una AUH. Si el ingreso familiar subiera a 4 SMVM, se ubicaría en el tramo 2 de ingreso familiar donde el beneficio es equivalente al 20% de lo que recibe con la AUH.

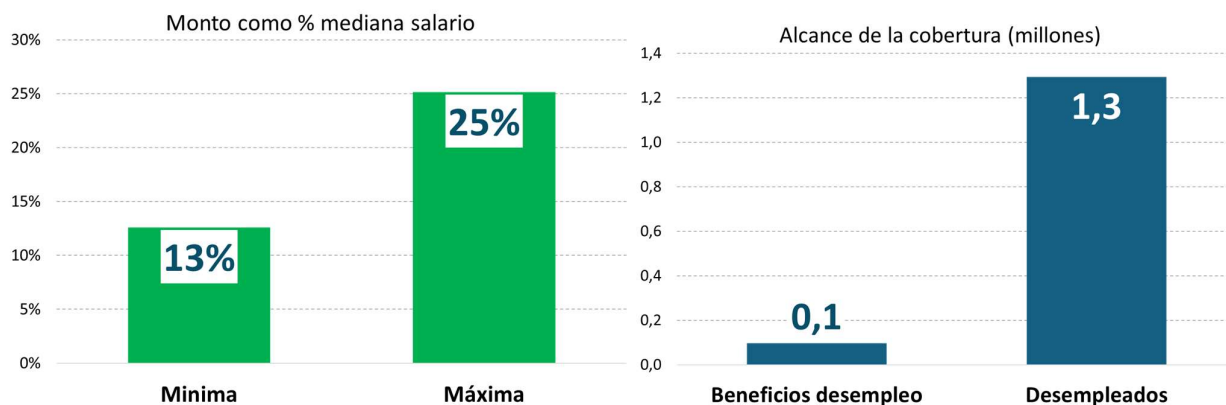
Claramente que la priorización de la AUH en el solapamiento de beneficios es un enorme desincentivo al empleo formal sea en relación de dependencia o en el Monotributo y una potente invitación a permanecer en la informalidad.

En el caso del seguro de desempleo el fenómeno del castigo a la formalidad se presenta con un cariz diferente. El monto del beneficio quedó desactualizado por la inflación por lo que cubre una porción muy baja en reemplazo del salario. Si bien está definido como un porcentaje del salario al tener piso y tope bajos termina representando entre 13% y 25% de la mediana del salario formal. Además, por ser contributivo, llega sólo a 100 mil personas (que son desempleadas, despedidas en el sector privado y con aportes realizados), cuando la cantidad de desempleados urbanos alcanza a los 1,3 millones (BESS, 2025; Ministerio de Economía, 2025).

Muchas de las personas que se declaran desempleadas están recibiendo los planes asistenciales “Acompañamiento Social” de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) y “Volver al Trabajo” de la Secretaría de Empleo, Trabajo y Seguridad Social. Hasta el año 2023, estos programas formaban parte del “Potenciar Trabajo” del ex – Ministerio de Desarrollo Social. En aquel entonces el valor real del beneficio asistencial era equivalente o similar al seguro de desempleo contributivo. Sin embargo, a partir del 2024, el “Potenciar Trabajo” se divide en los dos programas asistenciales actuales y los beneficios no fueron actualizados por inflación por lo que se desvalorizaron en términos reales quedando por debajo del seguro de desempleo. Sin embargo, los beneficiarios del “Acompañamiento Social” y “Volver al Trabajo” cobran la AUH, si tienen hijos, mientras que los beneficiarios del seguro de desempleo contributivo cobran la asignación familiar contributiva en el tramo que venía cobrando en el empleo. Por lo tanto, en beneficiarios asistenciales con hijos el beneficio puede ser igual o mayor que en el seguro de desempleo contributivo por efecto de la asignación por hijo. En todo caso es un derivado de la distorsión de la AUH.

Gráfico 3. Cobertura vertical y horizontal del seguro de desempleo

Montos del beneficio y cantidad de beneficios



Fuente: elaboración propia en base a BESS y Ministerio de Economía

3. Estructura del sistema de seguridad social argentino

Como resumen de la sección anterior, se puede decir que el sistema de transferencias monetarias contributivas de la seguridad social nacional experimentó entre el 2005 y el 2014 la apertura para los beneficiarios no contributivos. A partir del 2020 experimentó políticas redistributivas enfocadas en los beneficios no contributivos. Como resultado se llega a la situación actual donde el sistema de seguridad social contributivo tiene la mitad de los beneficios en carácter de no contributivos y los montos de los beneficios no contributivos tienden a ser superiores a los contributivos.

En el Cuadro 1 se presenta la estructura de beneficios contributivos y no contributivos del sistema de seguridad social nacional con los aportes y contribuciones que corresponden el esquema contributivo y los montos de beneficios con la cantidad de beneficios de cada componente.

Cuadro 1. Estructura de beneficios del sistema de seguridad social nacional

SUBSISTEMA	ASALARIADO				MONOTRIBUTO			INFORMALIDAD		
	Aporte	Beneficios	Monto	Cantidad (millones)	Aporte	Beneficios	Monto	Beneficios	Monto	Cantidad (millones)
Previsional	22%	Jubilación ordinaria	\$ 593.780	1,90	4% a 13% SMVM	Jubilación mínima	\$ 314.305	PUAM	\$ 251.444	0,22
		Jubilación mínima	\$ 314.305	0,52		Bono (a)	\$ 70.000	Moratoria Mínima	\$ 314.305	1,29
		Bono (a)	\$ 70.000	0,48				Moratoria > Mínima	\$ 500.000	0,47
								Bono (a)	\$ 70.000	2,67
Asignación familiar	5%	Hijo tramo 1	\$ 55.574	3,96	\$ 0	Categoría A	\$ 55.574	PNC	\$ 313.039	1,53
		Hijo tramo 2	\$ 37.486			Categoría B	\$ 37.486	AUH	\$ 88.913	4,10
		Hijo tramo 3	\$ 22.672			Categoría C	\$ 22.672	Alimentar	\$ 52.250	2,30
		Hijo tramo 4	\$ 11.696			Categorías D a H	\$ 11.696	1.000 días	\$ 41.915	0,66
		Escolaridad (A)	\$ 85.000			Escolaridad (A)	\$ 85.000	Educ. & Salud	\$ 22.228	
								Escolaridad (A)	\$ 85.000	
Prestación desempleo	1%	Mínima	\$ 161.000	0,10						
		Máxima	\$ 322.000							
PAMI	1%	Salud en la vejez			\$ 0	Salud en la vejez		Salud en la vejez		
Obra social	9%	Salud en actividad			6% - 13% SMVM	Salud en actividad		Hospital público		
ART	3%	Riesgo del trabajo								
Enf. Incurpable	0%	Ninguno								
Seguridad social	41%									
Sindicato	5%	Ninguno (aporte solidario)								
TOTAL (b)	46%			6,95						6,47

Fuente: elaboración propia en base a normativa vigente

En el cuadro se presentan todos los subsistemas de seguridad social incluidos los seguros de salud y riesgos del trabajo y el sindicato para cuantificar el costo de estar registrado. Al estar todos los subsistemas de seguridad social incorporados en la CUSS, la registración laboral implica que operativamente hay que pagar a todos los subsistemas, no pudiendo hacerse registros parciales sólo a algunos subsistemas. Por esta razón el costo de seguridad social de la formalización es por la totalidad de los aportes y contribuciones. Como puede observarse el costo de seguridad social de registrar un trabajador asciende a la suma aritmética de alícuotas de 41% del salario bruto. Además, por la legislación de la negociación colectiva los trabajadores también deben aportar coercitivamente al sindicato lo que se conoce como las cuotas de solidaridad y cuyas alícuotas son variables según el convenio colectivo. El promedio de alícuota se ubica en el 5% del salario (Secretaría de Trabajo, 2025). Por lo tanto, el costo de seguridad social y sindical de tener un trabajador en relación de dependencia registrado es del 46% del salario.

Desde el punto de vista de los beneficios, lo primero que surge del cuadro es que los beneficios previsionales en el esquema contributivo tienen similares beneficios en la medida que está vigente la moratoria (que no lo está, pero existe la presión política por renovarla). La moratoria lo que permitió es acceder a una jubilación ordinaria del esquema contributivo pero sin la realización de aportes. Luego, la jubilación ordinaria tiene un piso garantizado que es la jubilación mínima más el bono la cual es igual tanto en el esquema contributivo como no contributivo. En el caso de que no esté vigente la moratoria, el piso garantizado en el esquema no contributivo es la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM) que es el 80% de la jubilación mínima contributiva, con lo cual el diseño de beneficio estaría más alineado con la contributividad. En el caso del Monotributo, el aporte da por cumplida la obligación pero no computa para el cálculo del haber por lo que se entiende que genera el derecho a la jubilación mínima contributiva.

En el caso de las asignaciones familiares la discordancia es mucho más evidente. Tanto el trabajador en relación de dependencia como el de Monotributo tiene un beneficio decreciente con el nivel de ingresos del hogar (tramos), mientras que los

beneficiarios de la AUH tienen una acumulación de diferentes programas que abultan en demasía el beneficio respecto al esquema contributivo.

En el caso del seguro de desempleo, los montos están más alineados a favor del esquema contributivo aunque, como se vio, el monto de cobertura es bajo para el salario mediano de la economía y su alcance en términos de beneficiarios desempleados muy bajo.

Resumiendo, el sistema contributivo de seguridad social es costoso (41% del salario) a lo que hay sumarle el costo sindical (5% del salario) haciendo una carga contributiva de 46% de salario. El beneficio en términos de jubilaciones y asignaciones familiares es muy desventajoso para el sistema contributivo. En el caso del seguro de desempleo, si bien no hay desventaja respecto del esquema no contributivo, su cobertura es muy limitada. De esta forma, el sistema contributivo se encuentra desequilibrado en términos de costo / beneficio.

4. Beneficio / costo de trabajar en la formalidad y en la informalidad

Para evaluar la relación beneficio / costo de aportar a la seguridad social o trabajar en la informalidad o de manera irregular se tomarán los dos beneficios que son transferencias monetarias regulares (asignaciones familiares y jubilaciones) y los aportes y contribuciones dentro de la CUSS que corresponden a estos dos subsistemas. Según el Cuadro 1, las alícuotas aplicables son 22% para sistema previsional y 5% para asignaciones familiares.

En el cálculo de beneficio y costo no se consideran el seguro de desempleo, PAMI, obra social y ART porque el primero es una transferencia monetaria ocasional y eventual ante un hecho de desempleo y los otros tres beneficios son en especie. También hay que tener en cuenta que este es un ejercicio de beneficio / costo pero que en la realidad el costo es mayor ya que en la CUSS no se puede pagar sólo asignaciones familiares y jubilación sino que se debe pagar la totalidad de la CUSS.

El Cuadro 2 presenta los resultados. La primera columna son diferentes alternativas de salarios (uno que generaría con 30 años de aportes una jubilación equivalente a la PUAM + bono, otro generaría una jubilación equivalente al haber mínimo + bono, otro es el salario mediano y el cuarto es el salario tope de seguridad social). Las siguientes

dos columnas presentan los beneficios. Las siguientes dos son el valor presente (VP) a una tasa de interés anual de 3% de los beneficios y los costos a lo largo de la vida de la persona. La última es la relación beneficio / costo.

Cuadro 2. Beneficio costo de hacer o hacer aportes a la seguridad social
Asignaciones familiares y jubilaciones

Salario	Asignación familiar	Jubilación	VP beneficio	VP costo	Beneficio / Costo	Comentarios
Salario de PUAM con aportes	\$ 400.000	\$ 384.000	120	\$ 3.431.684	\$ 2.116.848	\$ 1.314.837 Haber inicial = PUAM; al ser contributiva = jubilación mínima
Salario de PUAM sin aportes	\$ 400.000	\$ 322.000	100	\$ 5.893.730	\$ 0	\$ 5.893.730 Jubilación = PUAM
Salario de haber mínimo con aportes	\$ 533.000	\$ 384.000	119	\$ 3.430.765	\$ 2.820.700	\$ 610.065 Haber inicial = jubilación mínima
Salario de haber mínimo sin aportes	\$ 533.000	\$ 322.000	100	\$ 5.893.730	\$ 0	\$ 5.893.730 Jubilación = PUAM
Salario mediano con aportes	\$ 1.200.000	\$ 684.000	178	\$ 4.643.267	\$ 6.350.543	-\$ 1.707.276 Fórmula haber inicial
Salario mediano con <u>Monotributo</u>	\$ 1.200.000	\$ 384.000	100	\$ 2.804.470	\$ 980.022	\$ 1.824.448 Haber inicial = jubilación mínima
Salario tope con aportes	\$ 3.500.000	\$ 1.719.000	448	\$ 10.771.511	\$ 18.522.417	-\$ 7.750.906 Fórmula haber inicial
Salario tope con <u>Monotributo</u>	\$ 3.500.000	\$ 384.000	100	\$ 2.588.865	\$ 7.644.172	-\$ 5.055.307 Haber inicial = jubilación mínima

Fuente: elaboración propia en base a normativa vigente

Los hallazgos son los siguientes:

1. Un salario de \$400.000 con 30 años de aportes genera una haber inicial equivalente a la PUAM + bono, pero por ser contributiva aplica la jubilación mínima + bono. Por lo tanto, hacer 30 años de aportes con este salario genera una jubilación mínima que es mayor a la PUAM la cual se aplica en el caso de no hacer aportes. Sin embargo, cuando se computa el valor presente del costo de hacer 30 años de aportes, la ecuación resulta positiva, o sea, conviene hacer aportes. El tema es que, como la PUAM, aunque es de inferior nivel no tiene costo de aportes, termina haciendo más beneficioso no hacer aportes. Se suma a la distorsión el hecho de que hacer aportes implica recibir asignaciones familiares por \$55.000 mientras que no hacerlos implica recibir asignaciones por \$200.000. Este aumento en el beneficio de no hacer aportes potencia la conveniencia económica de no hacer aportes (trabajar en la informalidad). La relación beneficio / costo en valor presente es 4,5 superior no haciendo aportes que haciéndolos.
2. Un salario de \$533.000 con 30 años de aportes genera un haber inicial equivalente a la jubilación mínima. Este es el mismo beneficio que haber aportado por \$400.000 o menos por aplicación de la jubilación mínima a los salarios inferiores a \$533.000. Pero como en este último nivel de salario los aportes son mayores, la relación beneficio / costo en valor presente es todavía menor que en una jubilación de salario de \$400.000 o menos con aportes; o sea, no hacer aportes entre \$400.000 y \$533.000 implica una relación beneficio / costo en valor presente 10 veces mayor que hacer aportes. Esto implica que a partir de \$400.000 de salario conviene hacer aporte –si es que se decide a hacerlos– hasta \$400.000 nomás; el adicional por encima de \$400.000 hasta \$533.000 conviene informalizarlo dado que igual se conseguirá la jubilación mínima. Sigue sumando mucho a esta desproporción el hecho de que la asignación familiar es \$200.000 cuando no se hace aportes y de \$55.000 cuando se hace aportes.

3. En el caso del salario mediano que es \$1.200.000 con 30 años de aportes se obtiene un haber inicial de \$684.000. A este nivel de salario la alternativa no es la informalidad total sino la registración laboral irregular que sería a través del Monotributo la cual genera un haber inicial equivalente a la jubilación mínima + bono que es \$384.000. Evidentemente, en términos de nivel jubilatorio sería mejor hacer aportes. Se logra una jubilación que es un 78% superior. Sin embargo, cuando se contrastan los costos (27% del salario) para la relación de dependencia versus el costo de Monotributo en categoría C (\$50.000) que es la que corresponde a ese nivel de remuneración, la relación beneficio / costo se da vuelta. Es fuertemente perdedor hacer aportes como asalariado y es beneficioso jubilarse en el Monotributo con categoría C. En este caso las asignaciones familiares no cuentan como diferencia en el beneficio porque ambos cobran lo mismo (\$23.000).
4. En el caso del salario tope de \$3.500.000, la comparación con Monotributo debe hacerse con la categoría H. En este caso, las dos situaciones son muy perdedoras desde el punto de vista del beneficio / costo. Sin embargo, el Monotributo sigue siendo más conveniente que la relación de dependencia. En este caso con categoría H el Monotributo se vuelve anti-económico a diferencia del caso anterior con categoría C. Esto se debe a que el aporte en categoría H (\$384.000) sube sensiblemente respecto a la C (\$50.000) y a que la asignación familiar baja (\$12.000) respecto a la categoría C (\$23.000).

En síntesis, los beneficios y costos de la seguridad social están definidos de forma tal que es consistentemente más beneficioso no hacer aportes a la seguridad social (informalidad) entre los salarios bajos y hacer aportes como Monotributo (registración irregular) entre los salarios medios y altos que hacerlos en relación de dependencia.

A nivel de salarios bajos, la mayor distorsión de beneficios a favor de la informalidad es la AUH que paga 4 veces más que la asignación contributiva. En términos previsionales, por efecto de la PUAM + bono, en salarios por debajo de \$400.000 no conviene hacer aportes porque –si bien haciendo aportes el haber inicial es mayor que

la PUAM + bono— la diferencia de beneficio no compensa la mayor diferencia de costo de aportes. En salarios entre \$400.000 y \$530.000 la informalidad todavía conviene más porque el aporte es mayor y los beneficios se igualan todos en haber mínimo + bono. En salarios bajos la ecuación beneficio / costo es siempre positiva, por efecto de los pisos (PUAM + bono y jubilación mínima + bono), pero es mucho más positiva en la informalidad (porque no hay costos) que en la formalidad.

En salarios alrededor de la mediana la ecuación beneficio / costo en la relación de dependencia es directamente de pérdida. En el Monotributo en cambio es positiva.

En salarios altos cercanos al tope de seguridad social la ecuación beneficio / costo es en todos los casos es muy perdidosa, porque el Monotributo en la categoría más alta tiene alto aportes; sin embargo, en la relación de dependencia sigue siendo sensiblemente más perdidosa que en el Monotributo.

Una importante aclaración es necesaria. Ciertamente que las personas de bajos salarios y de salarios medios no realizan estos cálculos para decidir su incorporación o no la formalidad. Las personas de salarios más altos, por mayor información y conocimiento financiero, en no pocas ocasiones hacen el cálculo, fundamentalmente porque también tienen alternativas de inversión de largo plazo que les permite mejorar su relación beneficio / costo a futuro incrementando su patrimonio con lo que ahorra, por ejemplo, trabajando en el Monotributo. También que la decisión de celebrar un contrato de trabajo en relación de dependencia registrado no depende muchas veces de la persona sino que es una decisión unilateral o decisiva del empleador o dador de trabajo.

Sin embargo, este cálculo tiene la utilidad de ilustrar numéricamente la valoración que la gente hace de los aportes presentes y los beneficios presentes y futuros. El caso de la AUH versus la asignación contributiva es demasiado grosero como para que la gente no opte por la informalidad. En la vida real este es el comentario frecuente que se escucha: *“...la gente no quiere trabajar “en blanco” para no perder los “planes”,* donde la palabra “planes” hace referencia a la duplicación de la AUH, la tarjeta Alimentar y el Plan 1.000 que se cobra sólo en la informalidad. También es frecuente escuchar en personas de ingresos bajos y medios: *“...para qué voy a aportar si lo que*

ganaré de jubilación es una miseria”, este sentimiento es el que se cuantifica con el contraste del valor presente del beneficio y del costo. Sin hacer el cálculo matemático, la gente percibe que, en el largo plazo, va a ser mayor el costo de lo que aporta que el beneficio que recibirá. Esto se manifiesta en un bajo valor presente del beneficio / costo y hasta en un valor presente negativo del beneficio / costo. De aquí la importancia de este ejercicio ilustrativo.

5. Conclusión

Este trabajo busca mostrar el carácter aluvional en la formación de la seguridad social contributiva en Argentina, en contraposición a lo que hubiera sido una invención del sistema en base a un diseño racional de política pública, luego cómo su morfología fue mutando hacia un sistema híbrido entre contributivo y no contributivo, y finalmente cómo el sistema se distorsionó en favor de la no contributividad. Esto se traduce en un fuerte desincentivo al empleo asalariado privado registrado.

Si bien la estructuración de beneficios y costos del sistema de seguridad social quedó muy compleja por el desorden y la improvisación que involucró el paso de la contributividad a la no contributividad, las personas en la vida real perciben que hacer aportes a la seguridad social no redundan en un beneficio valioso para el futuro. Así es como se concluye con un análisis de la relación beneficio / costo medidos en valor presente para ilustrar que esta percepción de que aportar es más costoso que el beneficio que va a brindar es una realidad.

De aquí que, a la hora de pensar cómo promover el empleo asalariado registrado, hay que generar una estrategia multifacética y completa de medidas. Estrategia donde no debe faltar la recuperación de una estructura de beneficios y costos de la seguridad social que esté más alineada con los incentivos a favor de la formalidad.

6. Bibliografía

- a) ANSES (2025). Boletín Mensual Asignaciones para Protección Social.
<https://www.anses.gob.ar/estudiosyestadisticas>
- b) BESS (2025). Boletín Estadístico de Seguridad Social.
<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>
- c) Bertín, H. (2024). "Manual de Economía de la Previsión Social". 1a ed. adaptada. - La Plata; Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Económicas, 2024. 260 pp. Versión digital pdf.
- d) Colina, J. (2025). "Sistema Previsional Nacional Argentino: Pasado, Presente y Lineamientos para el Futuro". Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales

Urbanas. Universidad de Tres de Febrero.

<https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias>

e) IDESA (2025). Sitio de consulta de estadísticas laborales y sociales.

<https://idesa.org/indicadores-idesa/>

f) Ministerio de Economía (2025). <https://www.economia.gob.ar/datos/>

g) Secretaria de Trabajo (2025). Estadísticas laborales.

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